

ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДСО У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ У КОНТЕКСТІ ПОБУДОВИ «СЕРВІСНОЇ» ДЕРЖАВИ

ДАНЧУЛ Олександр Сергійович - здобувач кафедри адміністративного права
Львівського державного університету внутрішніх справ

УДК 342.43.127

Стаття посвячена дослідженню питань, пов'язаних з профілактикою правонарушень, котра здійснюється підрозділами державної служби охорони Національної поліції, котра, будучи однією з найбільш організованих, економічно стабільних структурних одиниць Національної поліції, утверджує себе надійним гарантом охорони імушества всіх форм власності, забезпечує вагомий вклад в справу боротьби з злочинністю в цілому, і профілактику адміністративних правонарушень в частині.

Ключові слова: профілактика правопорушень, охорона власності, поліція охорони, державна служба охорони, державні послуги, публічні послуги, сервісна держава.

Постановка проблеми

Адміністративна спроможність органів публічної адміністрації, відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, зумовлюється політикою самої держави, яка визнає права і свободи людини найвищою цінністю, що визначає зміст і спрямованість діяльності органів державної влади. Особливого значення у цьому контексті набуває кардинальне реформування правоохоронної системи, у т. ч. МВС України зокрема.

На жаль, пріоритети сучасної діяльності Національної поліції (далі НП), як і правоохоронних органів загалом, ще не відповідають запитам і потребам демократичної держави, що, у свою чергу, спричиняється

до традиційного (стереотипного) сприйняття цих органів як інституту держави з контролюючими та дозвільними функціями, інструменту силового впливу на певні групи суспільства, котрі порушують закон. Побутує «вужьковідомче», «репресивне» розуміння завдань органів, покликаних здійснювати охорону права, що виступає вагомим чинником значного відчуження їх від суспільства. Оскільки МВС України як суб'єкт адміністративного права займає особливе місце у перебігу формування сучасної соціальної, правової держави та створення й забезпечення гарантій прав людини і громадянина, одним із найважливіших напрямів його владно-публічної діяльності загалом та окремих підрозділів, що є його органічною складовою, має стати забезпечення усіх необхідних умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян шляхом надання якісних адміністративних послуг.

На жаль, у сучасній Україні механізми взаємодії органів державної влади з одержувачами послуг є ще вкрай непродуктивними, про що свідчать далекі від цивілізованих, довірчих відносини між громадянами та владними установами. З метою підвищення довіри населення до органів державної влади й управління необхідно, зокрема, кардинально змінити механізми надання послуг (зокрема й охоронних). Відтак, удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню стає надзвичайно важливою, актуальною проблемою, яка потребує оптимального розв'язання.

Аналіз дослідження даної проблеми

Загальні теоретичні і практичні питання профілактики правопорушень, зокрема й адміністративних, нині в достатній мірі висвітлені в юридичній літературі, зокрема, в наукових працях Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.Б. Андрєєвої, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, Ю.Д. Блувштейна, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Д.П. Калаянова, А.П. Ключніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренєва, О.В. Кузьменко, Г.М. Миньковського, О.І. Остапенка, В.М. Плшкіна, В.І. Ремньова, Ю.С. Шемшученка та інших вчених, які є представниками різних галузей правової науки. Водночас, враховуючи складність цього напрямку адміністративно-правової науки, можна стверджувати, що широке коло відносин у цій сфері все ще залишається на стадії осмислення і розробки. Повною мірою це стосується профілактики адміністративних правопорушень ДСО.

Метою цієї статті є характеристика особливостей професійної діяльності ДСО у сфері профілактики правопорушень, що обумовлені специфікою функціонування цього підрозділу як такого, що надає послуги у сфері охорони різних форм власності на договірній основі.

Виклад основного матеріалу

У будь-якій сучасній державі, незалежно від особливостей її державного устрою і рівня економічного розвитку, держава – основний постачальник послуг населенню, організаціям та усім гілкам влади. Державні установи, реалізуючи положення нормативно-правових актів, здійснюють ліцензування значної кількості видів діяльності, забезпечують соціальний захист населення і виконують багато інших суспільно-необхідних функцій.

Водночас, слід зауважити, що інститут державних послуг, у тому розумінні, яке в нього вкладається сьогодні, тобто держави як менеджера щодо надання послуг громадянам з орієнтацією на їх інтереси, запозичений у розвинутих західних країнах. У багатьох країнах світу державні послуги

– одна з основних форм відносин громадянина, юридичної особи і влади, де держава розглядається як «постачальник послуг».

Так, наприклад, у Франції функціонування правосуддя, поліції і навіть в'язниць розуміється як специфічна діяльність з надання державних послуг, оскільки метою адміністративного управління в цій державі є надання якісних послуг нації. Соціально-економічні права (право на освіту, соціальне забезпечення) реалізуються шляхом надання іменованих у французькій літературі «позитивних послуг». Натомість, у юридичній літературі США термін «послуга» трактується і як діяльність соціально-економічна, що задовольняє «реальні потреби суспільства (освіта, охорона здоров'я, господарські та соціальні послуги держави тощо), і діяльність неекономічна (армія, поліція, судова система, громадські організації).

Процес побудови в Україні правової, соціальної, демократичної держави зумовив потребу організації діяльності органів державної влади уже на новій основі, а саме вимог концепції сервісної держави. З огляду на це, у вітчизняний науковий обіг були введені нові категорії, з-поміж яких найчастіше вживаються: публічні послуги, державні послуги, адміністративні послуги, публічне адміністрування. У контексті нашого дослідження слід зауважити, що проблема відповідності застосування цих категорій в умовах функціонування державного управління України була предметом наукового пошуку багатьох вчених, однак донині існує значна низка проблемних питань, що не знайшли однозначного трактування і залишаються дискусійними у спеціальній літературі.

Так, упродовж останніх років у публікаціях з питань адміністративного права досить часто порушується питання про форми державного управління [1]. У проведених дослідженнях обґрунтовується теза про те, що держава здійснює не лише владне, зобов'язуюче державне управління, але і позитивне державне управління шляхом надання громадянам різних державних послуг.

Зауважимо, що для вітчизняної доктрини публічні (державні, соціальні) послуги – явище досить нове, тому незвичне осмис-

лення їх поняття все ще перебуває у стадії формування. Причому спроби виокремити істотні ознаки такого роду послуг регулярно робляться вченими і у сфері приватного, і у сфері публічного права. При цьому авторами виділяються різні ознаки публічних послуг:

- вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості;
- мають необмежене коло суб'єктів, які користуються ними;
- здійснюються або органом державної влади, або іншим суб'єктом;
- ґрунтуються і на публічній, і на приватній власності [2].

Термін «публічні послуги» («public services») був запозичений з правового досвіду розвинених демократичних країн (США, Велика Британія, Канада, Голландія та ін.), де на початку 80-х рр. минулого століття відбулася суттєва зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянином [3, с. 116].

Цікаво, що у науковій літературі публічні послуги визначаються як «усі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів» [4, с. 30]. Однак, слід вказати, що досить часто при перекладі цього терміну українською, припускаються помилки перекладаючи його не як «публічні послуги», а як «державні послуги», однак термін «публічні послуги» має ширше значення, ніж термін «державні послуги». Це пояснюється, насамперед, тим, що їх можуть надавати і державні, і недержавні (громадські) організації та установи.

Зокрема, А.К. Терещенко вважає, що змішувати до купи ці два поняття неправильно і помилково. На думку цього автора, термін «публічні послуги» набагато ширший, аніж термін «державні послуги», оскільки їх можуть надавати і державні, і недержавні структури, а також органи місцевого самоврядування. Натомість суб'єктом надання державних послуг є виключно державний орган [5, с.17]. У свою чергу, А.В. Нестеров зазначає: коли стверджується, що державні послуги можуть надавати тільки державні

органи влади, це передбачає, що державна послуга є одним з різновидів державної функції, а отже є невіддільною властивістю органів державної влади. Функцією органу державної влади є функція, надана йому нормативно-правовим актом, а тому нею може бути наділений і інший суб'єкт [6, с. 22].

На нашу думку, виправданим є віднесення до суб'єктів, що надають державні послуги, не тільки державних органів, але й підвідомчих їм установ, з огляду на те, що свої функції та завдання останні виконують під керівництвом органів державного управління, у підпорядкуванні яких вони знаходяться, мають тісні організаційні та майнові зв'язки з системою органів державного управління. Саме у підвідомчих державним органам виконавчої влади установах громадяни і організації реалізують свої права, і, що є особливо важливим для споживачів державних послуг, держава бере на себе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями підвідомчих їй установ. Натомість віднесення до суб'єктів, що надають державні послуги інших організацій і органів місцевого самоврядування, не дозволяє в науковому плані застосовувати термін державні послуги, оскільки за своїм правовим статусом ці суб'єкти не є державними, а це викликає вилучення з характеристики їх діяльності низки ознак, характерних саме для державних послуг. Отже, можна констатувати факт колізії між законодавчим і доктринальним розумінням терміну «державна послуга».

Водночас, запровадження правового інституту «управлінські послуги» вперше було визначено одним із стратегічних напрямів реформування органів виконавчої влади Концепцією адміністративної реформи в Україні ще у 1998 р. І хоча в адміністративному праві західних країн він є достатньо розробленим та розвиненим, у вітчизняному адміністративному праві сьогодні, на жаль, залишається нерозробленим, доктринально необґрунтованим та законодавчо невизначеним. Словом, лише окремих аспектів надання адміністративних послуг стосувалися дослідження вітчизняних правознавців, зокрема, В. Авер'янова, Н. Гнидюк, І. Голосні-

ченка, А. Кірмача, І. Коліушка, О. Кузьменко, Г. Писаренко, В. Тимощука та деяких інших вчених.

Якщо каменем спотикання тут для адміністративістів-практиків (зокрема, І. Коліушка, В. Маргуліса, О. Винникова, К. Ляпіної) є економічне та правове підґрунтя платності та безоплатності державних послуг, нормативне визначення їх ціноутворення та подальший громадський контроль, то для В. Авер'янова, І. Голосніченка, О. Кузьменко, В. Парашука та інших адміністративістів-науковців, які досліджують реформаційні перетворення в державі, важливим є наукове обґрунтування правової природи адміністративно-процедурної діяльності органів державного управління за зверненнями громадян: від розгляду «загальних» звернень до вирішення конкретних справ за зверненням, доктринальне визначення критеріїв класифікації адміністративних послуг та правове регулювання самої процедури їх надання.

У зв'язку з цим важливого значення набувають практичні питання, пов'язані з регулюванням надання різноманітних послуг. Нині держава здійснює регулювання вказаних послуг шляхом прийняття відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів. Деякі послуги повноцінно існували і раніше, але мали обмежене застосування, окремі – не надавалися взагалі, а тому стали новим, усе ще незвичним явищем у житті українського суспільства. Поступовий перехід незалежної України до сучасної ринкової економіки з багатоманітністю форм власності і господарювання викликав становлення та розвиток нових суспільних відносин, обумовлених наданням цих послуг та необхідність ґрунтового наукового дослідження організаційно-правових аспектів, пов'язаних з їх здійсненням та виробленням практичних рекомендацій.

Суттєвим кроком уперед у спробі регулювання цього найпоширенішого виду адміністративних процедур можна вважати схвалення урядом Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [89], завданням якої є визначення принципів та напрямів подальшого реформування діяльності орга-

нів виконавчої влади у сфері надання різноманітних адміністративних послуг.

Однією із суттєвих ознак адміністративних послуг (що надаються державними органами загалом, МВС України та його підрозділами зокрема), яка обов'язково повинна знайти своє чітке визначення у законодавстві, є необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної управлінської послуги. Йдеться про обов'язок особи звернутися за цією послугою або право на отримання послуги. Так, чинне законодавство передбачає обов'язок звернутися до уповноважених органів із клопотанням про укладення договору на охорону банківської установи, грошових цінностей тощо.

Наступною проблемою, яка потребує законодавчого регулювання, є розробка стандартів надання адміністративних послуг, які відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади повинні встановлюватися на основі критеріїв оцінки їх якості. Режим сприяння в отриманні населенням адміністративних послуг, незалежно від їх процедурного змісту та платності, повинен забезпечуватись органами ДСО через запровадження у власну діяльність принципів зручності, доступності та якості надання адміністративних послуг.

Зручність послуг, у свою чергу, залежить від максимального урахування інтересів та потреб їх споживачів і визначається цілою низкою чинників. У першу чергу, йдеться про цілісність (результативність) послуги, тобто унеможливлення поділу адміністративної процедури на окремі послуги, які можуть надаватися в різному місці, у різний час і за окрему плату [7, с.446].

Зручності споживачів сприятиме і суттєве спрощення самої процедури послуги через зменшення її стадій та обсягу документообігу. Безперечним критерієм зручності є оперативність і своєчасність надання адміністративних послуг.

Надання можливості сплатити за послуги безпосередньо в приміщенні адміністративного органу сприяють наданню адміністративної послуги в установленій законом строк. Причому, оплаті має підлягати не якість послуги, що є прямим обов'язком

державних службовців щодо споживачів адміністративних послуг, як справедливо вважає В. Паращук, а саме швидкість, невідкладність, що потребує додаткових витрат (фізичних, інтелектуальних, інформаційних тощо) [8, с. 125-127].

Крім того, надання адміністративних послуг повинно бути доступним для усіх зацікавлених осіб. Цей критерій якості послуг полягає у безпосередній територіальній наближеності адміністративного органу до споживачів послуг.

Безперечно, якість надання адміністративних послуг підрозділами ДСО залежить від готовності її працівників надати швидку, кваліфіковану та професійну допомогу, що повинно стати службовим обов'язком і розцінюватись як показник ділової кваліфікації співробітників НП.

З огляду на викладене вище, можна зауважити, що правовий механізм захисту майна в сучасних умовах функціонування держави потребує розробки і реалізації додаткових заходів щодо захисту суб'єктивного права власності, що обумовлене значним обсягом вчинених майнових злочинів і в першу чергу, різного виду злочинних посягань на майно громадян і юридичних осіб [9]. Не очевидно, що захист майна - комплексна правова категорія, що вимагає формування концептуальних основ здійснення державної політики у сфері охорони і захисту суб'єктивного права власності і вирішення взаємопов'язаних складних завдань правового, соціального і технічного характеру [10, с. 17].

На наш погляд, порядок надання зазначених послуг може мати і договірну, і позадоговірну форму. До того ж вони можуть надаватися не лише державними установами, але й приватними. Прикладом може служити надання договірних охоронних послуг і підрозділами ДСО і, власне, недержавними охоронними організаціями.

Договірний інститут охорони як правова форма охорони громадського порядку є зобов'язаннями щодо забезпечення недоторканності майнових (право власності) і особистих немайнових (життя, здоров'я тощо) прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб за допомогою запобігання

протиправним посяганням на ці об'єкти на основі договору між виконавцем послуг (охороною) і замовником послуг.

При цьому така договірна форма правоохоронної діяльності повною мірою відповідає ознакам правового порядку надання публічної послуги.

По-перше, охоронні послуги забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості – забезпечення недоторканності майнових і немайнових прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

По-друге, мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними, – фізичні і юридичні особи, включаючи державні і муніципальні організації і підприємства.

По-третє, здійснюються або органами державної і муніципальної влади (напр., ДСО), або іншими суб'єктами (недержавні охоронні організації).

По-четверте, охоронні послуги ґрунтуються і на публічній, і на приватній власності [11].

По-п'яте, охоронні послуги реалізуються в договірній формі.

З цих позицій можна запропонувати дефініцію охоронної послуги як різновиду публічної діяльності у вигляді діяльності державних та інших органів охорони, соціально корисний ефект якої полягає в забезпеченні недоторканності майнових (права власності й інших речових прав) і немайнових (права на життя, здоров'я, право на інформацію тощо) прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб за допомогою реалізації комплексу організаційно-правових, технічних і фізичних заходів.

Отже, власне договірним інститутом профілактики правопорушень у частині захисту суб'єктивного права власності фізичних і юридичних осіб є діяльність щодо забезпечення збереження і захисту матеріальних благ (майна), що належать власникам, шляхом запобігання протиправним посяганням на ці об'єкти у формі розкрадань майна. Ця правоохоронна діяльність має економічну і юридичну природу відшкодувального надання послуг, реалізується в правовій формі, тобто здійснюється на договірній основі, невід'ємна від виконавця, має матеріальний характер і характеризується певною мірою вірогідності настання протиправних посягань.

Досліджуючи послугу як об'єкт договірних зобов'язань, деякі вчені зокрема зазначають, що у сферу послуг входять тільки ті економічні відносини, коли громадяни для задоволення своїх потреб отримують особливу споживну вартість у вигляді діяльності обслуговуючої організації [12]. Деякі автори також вважають, що для послуги як діяльності характерним є те, що результату передують дії, які не мають матеріального вираження. Тому при наданні послуг «продається» не сам результат, а дії, що до нього призвели. Отже, відносини з надання послуг характеризуються тим, що «матеріальне благо, яке тут міститься може і не знайти свого матеріального втілення в конкретному об'єкті. Це матеріальне благо міститься в самій діяльності учасника економічного обігу» [13, с.17].

Правове регулювання економічних відносин з надання послуг досягається за допомогою різного роду зобов'язань, втілених у конкретну договірну форму. Застосування в цьому випадку договорів пояснюється тим, що йдеться про «гнучку правову форму, в яку можуть входити різні за характером суспільні відносини» [14]. Основне призначення договору при цьому зводиться до регулювання у рамках закону поведінки людей шляхом вказівки на межі їх можливої і належної поведінки, а також закріплення наслідків порушення відповідних вимог, що, у свою чергу, припускає законодавче оформлення тих зобов'язань, що підлягають регулюванню шляхом встановлення спеціального правового режиму для певної договірної моделі за умови, що укладений сторонами конкретний договір наділений властивими відповідній моделі ознаками [15, с. 60-65].

Висновки

Отже, головними засадами діяльності ДСО є надання широкого спектру охоронних послуг. Нині ДСО – єдина в державі структура, що надає озброєну охорону і має відповідні завдання, визначені права і повноваження її працівників, у т. ч. на здійснення владних функцій щодо правопорушників.

Література

1. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К., 1998 – 432 с.; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. - М., 1993. - 301 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
4. Сороко В. М. Підхід законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади / В. М. Сороко. – К.: НАДУ, 2008. – 32 с.
5. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные социальные / Л. К. Терещенко // Журнал Российского права, 2004. – №10. – С. 15–23.
6. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление, 2005. – № 11. – С. 22.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2 т. – Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
8. Парашук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3. – С. 125–127.
9. Шмаков В. Н. Вопросы реализации гражданско-правовых средств охраны и защиты прав собственности в деятельности органов внутренних дел: монография / В. Н. Шмаков. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2009. – 124 с.
10. Хатуаев В. У. Система имущественной безопасности в России / В. У Хатуаев. – Воронеж: Воронежский институт МВД РФ, 2000. – 171 с.
11. Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України : Наказ МВС України від 25 листопада 2003 р. № 1433. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.>

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних з профілактикою правопорушень, яка здійснюється підрозділами державної служби охорони Національної поліції, що, будучи однією з найбільш організованих, економічно стабільних структурних одиниць Національної поліції, стверджує себе надійним гарантом охорони майна всіх форм власності, забезпечує вагомий внесок у справу боротьби зі злочинністю загалом та профілактику адміністративних правопорушень зокрема.

gada.gov/cgi-bin/main.nreg=0627-04.

12. Тихомиров А.Ю. Публичные услуги: Спрос общества и реализующие его институты / А.Ю. Тихомиров // Модернизация экономики и выращивание институтов: Доклад на VI Международной научной конференции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.hse.ru/ic6/report33.doc].

13. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные /

SUMMARY

The article investigates issues related to crime prevention exercised departments State Security Service of the National Police, that being one of the most organized, economically stable structural units of the National Police said a reliable guarantee of protection of property ownership, providing a significant contribution to the fight crime in general, and prevention of administrative offenses in particular.

Л.К. Терещенко // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 17.

14. Цівка В.О. Державна служба охорони при МВС України в системі єдиної дислокації ОВС/В.О. Цівка // Актуальні проблеми охорони громадського порядку та досудового провадження: матеріали наук.-практ. конф., 28 травня 2010р. – Дніпропетровськ, 2010. – С. 117–119.

15. Шаблова Е. Перспективы развития правового института возмездного оказания услуг / Е. Шаблова // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 60–65.