

УДК 351.74:342.922

В. Е. Нечаєв*ад'юнкта кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***ЮРИДИЧНА ПРИРОДА КЛАСИФІКАЦІЙ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ
ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Розглядаючи класифікацію публічних послуг за сферою їх реалізації, не можна не відзначити послуги в економічній та адміністративно-політичній сферах, оскільки основними функціями органів державної влади, насамперед виконавчої, є державне управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя [1, с. 69]. Перші послуги, з погляду економічної наукової літератури, є виробничими (транспортні, зв'язкові, торговельні), діловими спеціалізованими послугами, інформаційними, страховими, консультаційними, послугами з охорони навколишнього середовища, споживчими (житлово-комунальні), послугами, що пов'язані виробництвом та забезпеченням іншої ефективної економічної діяльності як для підприємств, так і для фізичних осіб [2, с. 19]. Саме послугам в економічній сфері притаманні відносини *виконавець – споживач*, на яких повинна базуватись діяльність держави щодо забезпечення надання та власне надання публічних послуг.

Послуги у сфері адміністративно-політичної діяльності можна визначити як публічно-сервісну діяльність, пов'язану із взаємодією органів державної влади з населенням у питаннях стосовно ліцензування діяльності фізичних осіб-підприємців, які провадять діяльність як арбітражні керуючі, розпорядники майна, ліквідатори (Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»); видачі дозволів на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, отруйних речовин, вибухових матеріалів (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему»); видачі дозволів, висновків, погоджень, рішень суб'єктам господарювання для здійснення ними господарської діяльності (Закон України «Про дозвільну систему у господарській діяльності»); видачі свідоцтв платників податків (Закон України «Про державну податкову службу в Україні»); державної реєстрації суб'єктів господарювання та об'єднань громадян (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») тощо. Тобто послуги у сфері адміністративно-політичної діяльності – це, насамперед, частина публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України, оскільки містять їх ознаки. Вони можуть бути

віднесені як до державних, так і до муніципальних послуг, у залежності від суб'єкта їх надання.

Одним з різновидів класифікації публічних послуг є підхід, запропонований Ю.О. Тихомировим та М.Д. Чесноковою [3, с. 28], який передбачає виділення наступних видів послуг: 1) послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, надання права користування публічними бібліотеками, освітні послуги тощо); 2) послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування тощо); 3) послуги інформаційного характеру, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування. В основі такої класифікації – суб'єктний підхід, однак увага акцентується не на суб'єкті надання послуг, а на їх отримувачі. Дійсно, суб'єкти – як ті, що отримують публічні послуги, так і ті, що їх надають, – тісно пов'язані між собою, оскільки фактично відсутність однієї із цих складових унеможлиблює надання послуг, виключаючи їх сутність і мету.

Ще одну класифікацію публічних послуг пропонує Л.К. Міцкевич: 1) публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків; 2) публічні послуги, які характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо; 3) публічні послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У цьому випадку важливіми будуть результати, на досягнення яких спрямовані послуги, та адресат їх надання; 4) публічні послуги як функції державних органів. Суб'єктами надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи; 5) публічні послуги обслуговування громадян. Мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами у разі їх звернення та прийомі [4, с. 32].

Однак така класифікація дещо хаотично поєднує кілька можливих критеріїв класифікації послуг, оскільки включає і розмежування за суб'єктом надання, і за суб'єктом отримання, і за сферою реалізації послуг. На нашу думку, в цій класифікації не обґрунтована необхідність виділення окремим видом послуг державного апарату

ту, що надаються платникам податків, з-поміж інших послуг, які також надаються державним апаратом і базуються на здійсненні владних повноважень. Навряд чи можна погодитися з формулюванням четвертої групи публічних послуг, оскільки, по-перше, не всі функції державних органів спрямовані на надання публічних послуг суспільству, а, по-друге, до цієї групи можна віднести будь-які послуги, що надаються органами державної влади, тому окреме виділення перших двох груп не має сенсу.

Достатньо цікаву класифікацію публічних послуг пропонує А.В. Нестеров. Він поділяє публічні послуги на: 1) послуги, які відображені у потребах (необхідні); 2) законні (обов'язкові для надавачів); 3) послуги, які реалізуються (реальні) [5, с. 23]. Ми погоджуємося з тим, що така класифікація публічних послуг викликає певний науковий інтерес, оскільки характеризує послуги з точки зору їх необхідності. Проте таку класифікацію брати за основу недоцільно, оскільки сутність публічних послуг усе-таки не відображається у ній повністю. Крім того, на нашу думку, і необхідні послуги, і законні послуги, які пропонує науковець, повинні будь-що реалізовуватись і становити реальні послуги, які виділені науковцем в окрему групу.

Провівши аналіз запропонованих класифікацій публічних послуг, запропонованих не лише вітчизняними науковцями, а й вченими здебільшого Російської Федерації та з'ясувавши роль адміністративного права у підсистемі приватного та публічного права та у державному регулюванні, пропонуємо виділити серед усіх існуючих класифікацій такі групи. До першої групи доцільним буде включити види послуг, виокремлені за суб'єктом надання послуг, тобто державні та муніципальні послуги. До другої групи, відповідно до класифікації за владно-розпорядчою діяльністю органів державної влади (органів місцевого самоврядування), можна віднести адміністративні, господарські, консультаційні та інформаційно-довідкові послуги. До третьої групи пропонуємо включити послуги, визначені за сферою їх реалізації: соціальні, послуги у сфері економічної та адміністративно-політичної діяльності.

Також пропонуємо поділ публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України, за юридичними наслідками. До цієї групи можна віднести юридичні дії та фактичні дії. Юридичні дії – це такі юридичні факти, спричинення яких залежить від волі людей та породжує певні правові наслідки [6, с. 140]. У ракурсі даного дослідження серед таких юридичних дій можна виділити публічні послуги з ліцензування господарської діяльності, державної реєстрації суб'єктів господарювання, послуги з видачі актів громадянського стану, дозволів тощо. Правовим наслідком у таких випадках буде виступати неод-

мінна видача адресату певного юридичного документу, за яким він звернувся. Натомість фактичні дії не мають на меті видачі юридичних документів. Для фактичних дій насамперед характерною ознакою є наявність певного інтересу у адресата в отриманні послуги, результат якої не пов'язаний із зобов'язанням іншої сторони надати юридично оформлений документ [7, с. 131]. До таких послуг можна віднести консультаційну діяльність, надання інформації з баз даних, яка, відповідно до законодавства України, не потребує будь-якого оформлення. При цьому юридичні послуги, відповідно до законодавства України (Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців», Закон України «Про дозвільну систему»), можуть надаватися лише спеціально уповноваженими державними органами, а фактичні послуги можуть бути надані будь-якими державними органами та державними установами відповідно до їх спеціалізації.

Ми не можемо оминати той факт, що під час проведення аналізу різних видів публічних послуг стає очевидним те, що поняття «публічні послуги» є загальним, родовим поняттям, якому притаманні певні характерні ознаки. Різновиди послуг, які входять до цих класифікацій, незалежно від критеріїв класифікації, містять усі характерні ознаки, притаманні публічним послугам, зберігаючи водночас додаткові власні ознаки, які й виділяють їх як певний різновид публічних послуг.

Усвідомлюючи існування проблем у сфері надання публічних послуг та необхідність забезпечення ефективності цього процесу, а також використовуючи підходи різних вчених до вирішення цих проблем, вважаємо за можливе акцентувати увагу на деяких пріоритетних напрямках їх розв'язання.

По-перше, оскільки існує проблема визначення поняття «публічні послуги» на законодавчому рівні, а також проблема забезпечення ефективності у застосуванні наведеного поняття, пропонується орієнтація на комплексне бачення суспільних відносин не тільки з правової, але й з економічної точки зору. Вважаємо за корисне звернутися до думки С.Б. Жарої. У своїй праці «Удосконалення процедур надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності виконавчими органами місцевого самоврядування» [8], науковець пропонує звернутися у практиці надання адміністративних послуг до досвіду маркетингу послуг та поняття «стандарт обслуговування» – комплекс обов'язкових для виконання правил обслуговування клієнтів, що покликані гарантувати встановлений рівень якості всіх операцій, який включає максимальну увагу до клієнтів; високу якість комплексу послуг; постійне

підвищення освітнього і кваліфікаційного рівня спеціалістів та всього персоналу; грамотне та оперативне застосування форм і методів системи публічних відносин з метою підвищення результатів операційної діяльності та популярності організації (органу влади, що надає адміністративну послугу) у суспільстві [9, с. 10].

По-друге, зазначені органи повинні спрямовувати виконання своїх функцій, насамперед, на забезпечення інтересів та потреб суспільства та ефективний і раціональний розподіл державних коштів на такі потреби. Конкретні критерії ефективності діяльності органів влади щодо надання послуг мають певні відмінності в кожній країні, але спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами [10].

По-третє, необхідний стабільний розвиток економіки, правової культури, а також реалізації механізму забезпечення прав і свобод громадян, чітка регламентація послуг, які повинні надаватися суспільству. Слід зазначити, що, з одного боку, Конституція України гарантує надання громадянам соціальних, освітніх, медичних, комунальних та адміністративних послуг. Водночас, з іншого боку, на практиці часто трапляються випадки неповної реалізації закріплених прав і свобод або неналежне їх забезпечення. Отже, необхідно актуалізувати ефективне функціонування соціально-правового механізму забезпечення прав людини.

Як влучно зазначає вчений Л.І. Маниліч, що, виходячи із пріоритетів адміністративної реформи, базуючись на новій парадигмі адміністративного права, концепції надання послуг населенню України органами державної влади та місцевого самоврядування, виникає нагальна потреба у законодавчому визначенні поняття «публічні послуги», системи забезпечення надання публічних послуг, принципів, методів та процедури їх надання, а також повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг фізичним та юридичним особам [11, с. 33].

Отже, публічні послуги, що надаються підрозділами Національної поліції України, потрібно класифікувати таким чином: 1) за юридичними наслідками (юридичні, фактичні дії); 2) за суб'єктом-споживачем (послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, видача ліцензій юридичним особам тощо)); 3) послуги для підприємців та юридичних осіб (реєстрація компаній, видача ліцензій, дозволів, консультації з питань оподаткування тощо); 4) послуги інформаційного характеру.

Література

1. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
2. Романенко Л.Ф. Банківський маркетинг: підручник. К.: Центр уч. літератури, 2004. 344 с.
3. Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг. Журнал российского права. 2005. № 3. С. 20–37.
4. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. 256 с.
5. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной. Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22–26.
6. Правознавство: підручник / за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. К.: «Юрінком Інтер», 2006. 750 с.
7. Азімов Ч.Н., Сібільов М.М., Борисова В.І. Цивільне право України. Частина перша: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти / за ред. проф. Ч.Н. Азімова, доц. С.Н. Приступи, В.М. Ігнатенка. Харків: Право, 2000. 368 с.
8. Жарая С.Б. Удосконалення процедур надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності виконавчими органами місцевого самоврядування. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-1/txt/REGIONALNE/06zsboms.pdf.
9. Шканова О.М. Маркетинг послуг. К.: Кондор. 2003. 304 с.
10. Кудряченко А.І., Здіорук О.І., Горелов Д.М. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>.
11. Маниліч Л.І. Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2012. 242 с.

Анотація

Нечаєв В. Е. Юридична природа класифікацій публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України. – Стаття.

Наукова стаття присвячена висвітленню наукових підходів до класифікації публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України. Виходячи з різних наукових положень класифікації публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України, пропонуються напрямки вдосконалення вищезазначеної проблематики шляхом врегулювання поняття «публічні послуги» на законодавчому рівні, вироблення та дотримання єдиних принципів надання публічних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України, створення чіткого механізму забезпечення прав і свобод громадян за допомогою адміністративного регламенту надання публічних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, види, класифікація, послуга, публічна послуга, публічні послуги, що надаються підрозділами Національної поліції України.

Аннотация

Нечаев В. Э. Юридическая природа классификаций публичных услуг, предоставляемых подразделениями Национальной полиции Украины. – Статья.

Научная статья посвящена обзору научных подходов к классификации публичных услуг, предоставляемых подразделениями Национальной полиции Украины. Исходя из различных научных положений категории классификации предоставления публичных услуг, предоставляемых подразделениями Национальной полиции Украины предлагаются направления совершенствования вышеуказанной проблематике путем урегулирования понятия «публичные услуги» на законодательном уровне, выработки и соблюдения единых принципов предоставления публичных услуг, предоставляемых подразделениями Национальной полиции Украины, создание четкого механизма обеспечения прав и свобод граждан с помощью административных регламентов предоставления публичных услуг. Исходя из различных научных положений классификации публичных услуг, предоставляемых подразделениями Национальной полиции Украины, предлагаются направления совершенствования вышеуказанной проблематики путем урегулирования понятия «публичные услуги» на законодательном уровне, выработка и соблюдение единых принципов предоставления пу-

бличных услуг, предоставляемых подразделениями Национальной полиции Украины, создание четкого механизма обеспечения прав и свобод граждан с помощью административного регламента предоставления публичных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, виды, классификация, услуга, публичная услуга, публичные услуги, предоставляемые подразделениями Национальной полиции Украины.

Summary

Nechaiev V. E. The legal nature of classifications of public services provided by units of the National Police in Ukraine. – Article.

The scientific article is devoted to the coverage of scientific approaches to the classification of the provision of public services provided by units of the National Police in Ukraine. Proceeding from the various scientific regulations of the classification category for the provision of public services provided by the units of the National Police, Ukraine is proposing ways to improve the above-mentioned issues by regulating the concept of “public services” at the legislative level, developing and maintaining the common principles for the provision of public services provided by the units of the National Police of Ukraine, a clear mechanism for ensuring the rights and freedoms of citizens through administrative regulations for the provision of public services.

Key words: administrative service, types, classification, service, public service, public service, provided by units of the National Police of Ukraine.