

УДК 343.358

**ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ ЯК СКЛАДОВА ПОНЯТТЯ  
СПЕЦІАЛЬНОГО СУБ'ЄКТА ЗЛОЧИНІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ  
СТАТТЯМИ 365-2 ТА 368-4 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

**PUBLIC SERVICES AS A COMPONENT OF THE CONCEPT OF SPECIAL SUBJECTS  
CRIME UNDER ARTICLE 365-2, 368-4 CRIMINAL CODE AND UKRAINE**

**Рябенко М.В.,**  
*аспірант*

*Національної академії прокуратури України*

У статті розглядається проблема встановлення змісту поняття публічної послуги як складової поняття суб'єкта злочину, передбаченого статтями 365-3 та 368-4 КК України. Виокремлено такі істотні ознаки цього поняття: спрямованість на задоволення суспільно корисного інтересу (як державного, так і місцевого значення); урегульованість нормами публічного права; публічний характер правових відносин по наданню послуг; надання послуг публічним суб'єктом, а в окремих випадках – приватним сектором під відповідальність публічного сектору; надання послуг за рахунок публічних коштів (тобто коштів державного і місцевих бюджетів); є способом реалізації особою прав та законних інтересів або способом реалізації покладеного на неї обов'язку.

**Ключові слова:** публічна послуга, державна послуга, послуга, суб'єкт злочину, поняття.

В статье рассматривается проблема установления содержания понятия публичной услуги как составляющей понятия субъекта преступления, предусмотренного статьями 365-3 и 368-4 УК Украины. Выделены следующие существенные признаки этого понятия: направленность на удовлетворение общественно полезного интереса (как государственного, так и местного значения); урегулированность нормами публичного права; публичный характер правовых отношений по оказанию услуг; предоставление услуг публичным субъектом, а в отдельных случаях – частным сектором под ответственность публичного сектора; предоставление услуг за счет публичных средств (т. е. средств государственного и местных бюджетов); является способом реализации лицом прав и законных интересов или способом реализации возложенной на него обязанности.

**Ключевые слова:** публичная услуга, государственная услуга, услуга, субъект преступления, понятие.

This paper deals with the problem of establishing the concept of public service content as a part of the concept of the subject offense under articles 365-3 and 368-4 of the Criminal Code of Ukraine. Author determined are essential features of this concept: focus on meeting public benefit interest (both public and local); orderliness of the rules of public law; the public nature of the legal relationship in service delivery; provision of services to the public entity, and in some cases – the private sector under the responsibility of the public sector; provision of services by public funds (the state and local budgets); is a way of implementing individual rights and interests, or method of realization of its duties.

**Key words:** public service, public service, service, subject offense, concept.

**Постановка проблеми.** За останні три роки в Україні істотно оновилося антикорупційне законодавство. У Кримінальному кодексі України (далі – КК України) суб'єктом таких злочинів, як зловживання повноваженнями (ст. 365-2) та підкуп (ст. 368-4) названі аудитор, нотаріус, оцінювач, інша особа, яка не є державним службовцем, по-

садовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді під час виконання цих функцій. Відповідно до п. б ч. 2 ст. 4 Закону України «Про за-

сади запобігання і протидії корупції» такі особи є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення та прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [1].

**Стан дослідження.** Питання про встановлення змісту поняття «публічні послуги» загалом та як складова термінологічного звороту «особа, яка надає публічні послуги» було предметом уваги О.Ф. Андрійко, П.П. Андрушка, А.Ф. Васильєвої, А.В. Галахової, О.О. Дудорова, М.А. Магди, Р.Л. Максимовича, О.В. Морозової, Г.М. Писаренка, Ю.А. Тихомирова, Ю.І. Шниделя та інших дослідників. Однак ні в законодавстві України, ні в теорії адміністративного та кримінального права відповідне поняття комплексно не розглядалося. Все це утруднює розуміння спеціального суб'єкта злочину, передбаченого статтями 365-2 та 368-4 КК України.

**Метою статті** є з'ясування значення поняття «публічні послуги» як складової поняття спеціального суб'єкта вказаних вище злочинів – «особа, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг».

**Виклад основного матеріалу.** Зауважимо, що поняття публічних послуг було запозичене у сучасну теорію права України з теорії сервісних держав. Зокрема, у Великобританії вона знайшла своє відображення ще за часів Маргарет Тетчер. Її суттю є «визнання того, що основною метою створення держави є задоволення потреб громадян, а права людини – найбільша цінність, їх пріоритет у політиці держави визначає зміст і спрямованість дій державних органів» [1, с. 7-8].

Дефініції поняття «публічні послуги» законодавство України не містить. Проте у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р зазначається, що «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг» [2]. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Згідно зі ст. 1 Закону 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/або обов'язків такої особи відповідно до закону, а суб'єктом надання адміністративних послуг визначено орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [3].

М.І. Хавронюк на підставі аналізу законодавства України вказує, що публічні послуги – це «послуги, що надаються публічним сектором (тобто органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної та комунальної форми власності), а в окремих випадках – приватним сектором під відповідальність публічного сектору (публічної влади) і за рахунок публічних коштів (тобто коштів державного і місцевих бюджетів)» [4, с. 43].

Г.З. Яремко зауважує, що особа, яка здійснює професійну діяльність з надання публічних послуг, – це суб'єкт, уповноважений на здійснення функцій держави чи місцевого самоврядування у формі послуг, результатом яких є прийняття у встановленому порядку офіційного акта, спрямованого на реалізацію та захист прав і законних інтересів особи, яка звернулася за послугою, та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [5, с. 191]. Цю точку зору підтримує Р.Л. Максимович [6, с. 52].

Ю.А. Тихомиров вважає, що публічні послуги – це юридично і соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави і громадян [7, с. 292]. Досліджуючи це питання з Е.В. Талапіною, ці науковці виокремлюють такі ознаки публічних послуг: забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості (спрямовані на реалізацію суспільних інтересів); мають необмежене коло суб'єктів, які користуються послугою; здійснюються або органом державної та муніципальної влади, або іншим суб'єктом; ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [8, с. 5].

На думку А.В. Нестерова для публічної послуги характерні такі ознаки: це благо, яке має індивідуальний характер, тобто адресовано конкретним суб'єктам; добровільність, тобто послуга надається без примусу з боку держави, лише з ініціативи громадян та юридичних осіб; необов'язковий характер [9, с. 17].

С.А. Кірсанов, А.Т. Ошурков, А.М. Сергієнко до основних характеристик публічної послуги відносять: індивідуальний, адресний характер; заявний характер надання (ініціюється за зверненням заявника послуги в орган державної влади, державної установа, орган місцевого самоврядування); недискримінаційний характер (послуга повинна бути надана за наявності встановлених в нормативно-правових актах підстав будь-якому користувачеві послуги на всій території держави, яка звернулася за її наданням, у визначений термін та належної

якості); надання послуги – безоплатне або здійснюється за цінами, які регулюються органами державної влади [10, с. 107].

Д.М. Щекін виокремлює такі ознаки публічних послуг: суспільно-значуща діяльність; наявність спеціального суб'єкта (державного органу влади; муніципального органу влади; державної або муніципальної установи чи підприємства); індивідуальний характер послуги для її споживача; наявність спеціального інтересу у споживача послуги в такій діяльності; добровільне отримання споживачем публічних послуг [11, с. 9].

Послуга – це цивільно-правове поняття, це здійснювана на замовлення споживача і з метою задоволення його особистих потреб діяльність з надання чи передачі споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага (п. 17 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів», ст. 1 Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції») [12; 13], результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій (ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності») [14]. Характерні ознаки послуги: «корисний ефект; невіддільність від джерела (синхронність надання та отримання послуги); непомітність, невідчутність; нематеріальність; якість, диференційованість якості послуги (залежність від кваліфікації, професійних якостей безпосереднього виконавця, послугонадавача); ексклюзивність; неможливість зберігання; невичерпність» [15, с. 240].

Однак, на нашу думку, більша частина публічних послуг не підпадає під поняття «послуга» в цивільно-правовому розумінні. Адже в останньому випадку їм притаманні всі ознаки цивільно-правових відносин, зокрема, юридична рівність учасників правовідносин, диспозитивна спрямованість правового регулювання їх поведінки, принцип свободи договору. Відповідно основним юридичним фактом, на підставі якого виникають ці правові відносини, є цивільно-правовий договір. У той же час публічні послуги є втіленням відповідних функцій держави, а тому їх правове регулювання має здійснюватися правовими нормами імперативного характеру на основі владно-публічних методів. Владний вплив при цьому має не контролюючий характер, а надаючий характер.

Публічний характер відповідних правових відносин з надання державою послуг проявляється в такому:

– відносини при наданні публічних послуг складаються з приводу забезпечення і захисту публічних, а не приватних інтересів;

– одним з учасників цих відносин завжди виступає держава, незалежно від того, хто надає таку послугу (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної та комунальної форми власності, а в окремих випадках – приватний сектор);

– обов'язкова участь у відносинах з приводу надання послуг для особи (організації), яка цю послугу надає;

– імперативний метод правового регулювання відносин з надання публічних послуг.

Надання публічних послуг – це функція держави. А тому така діяльність повинна здійснюватися, як вдало відзначив М.І. Хавронюк, за рахунок публічних коштів (тобто коштів державного та місцевого бюджетів). Водночас надання публічних послуг може мати місце шляхом використання інших державних ресурсів – у разі, коли послуги надаються за рахунок коштів громадян установами, які створені та фінансуються державою. Це дозволяє вважати публічною послугою будь-яку діяльність державних підприємств, установ, організацій, в тому числі ту, яка здійснюється за договорами з громадянами, оскільки вона відбувається з використанням майна, що перебуває у державній або комунальній власності, та працівниками, які отримують заробітну плату в межах бюджетного фінансування установи.

Організовує надання публічних послуг публічний суб'єкт, хоча він сам їх не надає. Саме такий публічний суб'єкт у кінцевому рахунку несе відповідальність за надання публічних послуг.

Надання публічних послуг завжди підпорядковане досягненню суспільно корисного інтересу, що має державне або місцеве значення. Публічна послуга має місце там, де в задоволенні приватного інтересу є суспільний інтерес. Вона виникає за реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів або за виконання обов'язків суб'єкта. Однак лише там, де держава визнає суспільну значущість приватних інтересів особи, виникає публічна послуга як опосередкована об'єктивним правом гарантія держави в задоволенні такого інтересу. Надання публічних послуг опирається на діалектичну єдність особи, суспільства та держави, інтереси яких регламентуються у нормах права. При цьому спосіб реалізації потреб людини має відповідати правовим нормам, а самі потреби, інтереси не повинні мати протиправний характер.

**Висновки.** Можна запропонувати такі істотні ознаки поняття «публічна послуга» як складова поняття спеціального суб'єкта злочинів, передбачених статтями 365-2 та 368-4 КК України:

1) спрямованість на задоволення суспільно корисного інтересу (як державного, так і місцевого значення);

2) урегульованість нормами публічного права;

3) публічний характер правових відносин з надання послуг;

4) надання публічним суб'єктом, тобто органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної та комунальної форми власності, а в окремих випадках – приватним сектором під відповідальність публічного сектору (публічної влади);

5) надання за рахунок публічних коштів (тобто коштів державного і місцевих бюджетів);

6) є способом реалізації особою прав та законних інтересів або способом реалізації покладеного на неї обов'язку.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Венедиктова І. Публічні послуги в медичній сфері / І. Венедиктова // Медичне право. – 2009. – № 3 (1). – С. 7–14.
2. Концепція розвитку надання системи адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80.html> – Заголовок з екрана.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.
5. Яремко Г.З. Поняття особи, яка здійснює професійну діяльність з надання публічних послуг, як спеціального суб'єкта / Г.З. Яремко // Протиправна поведінка: погляд крізь призму юридичної науки: матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції (24 лютого 2012 року м. Ніжин) / за заг. ред. І.Г. Богатирьова. – Ніжин : Видавець ПП Лисенко, 2012. – С. 190–192.
6. Максимович Р.Л. Коментар Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / Р.Л. Максимович. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 280 с.
7. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 235 с.
8. Талапина Э. Публичные функции в экономике / Э. Талапина, Ю. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 4–7.
9. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А.В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 18–24.
10. Кирсанов С.А. Проблемы правового регулирования государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации / С.А. Кирсанов, А.Т. Ошурков, А.М. Сергеенко // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт : сборник / под. общ. ред. Н.А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 104–120.
11. Щекин Д.М. О коммерциализации деятельности российского государства / Д.М. Щекин // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт : сборник / под. общ. ред. Н.А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 86–94.
12. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII в редакції Закону України від 1 грудня 2005 року № 3161-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12> – Заголовок з екрана.
13. Про загальну безпечність нехарчової продукції: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2736-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 22. – Ст. 145.
14. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 1 грудня 2005 року № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.
15. Резнікова В.В. Послуга як правова категорія та ознака посередницьких договорів / В.В. Резнікова // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 234–240.