

АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА ЯК ПРАВОВА ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджено питання щодо теоретичного та законодавчого визначення поняття «адміністративні послуги» в діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: адміністративні послуги, поняття та ознаки, адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи внутрішніх справ, державні послуги.



**Іванова
Лариса Юрївна**

*ад'юнкт Харківського
національного
університету
внутрішніх справ*

Сьогодні адміністративні, економічні, політичні зміни, що відбуваються в нашій державі, вносять багато нового в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Зміни стосуються не тільки організаційної структури, а що важливіше, – ідеології функціонування органів влади. Режим партнерських відносин між владними суб'єктами та громадянами є визначальною ознакою демократичної країни. Це обумовлює потребу у комплексному реформуванні управлінських процесів у державі та інститутів українського адміністративного права. Внаслідок реформ, що впроваджуються в Україні, кардинально змінюються пріоритети, висуваючи на перше місце не державу, а людину. Ці положення закріплює Конституція України, наголошуючи, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Таким чином, держава повинна не управляти громадянами, а надавати їм послуги, тобто здійснювати різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод. Враховуючи це, особливого значення набувають дослідження, предмет яких складає сутність адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, умови та порядок їх надання як виду юридично значущих дій (тобто правова форма діяльності ОВС), оскільки така діяльність є передумовою формування

ефективної, відкритої, прозорої і відповідальної державної влади.

У країнах Європейського Союзу, де відкритість, прозорість і підзвітність є обов'язковими умовами роботи державних інститутів, уже створена відповідна нормативно-правова база, розроблені концепції та програми забезпечення стандартів якості таких послуг. Такий підхід має спиратися на положення «Європейського кодексу поліцейської етики»: система кримінальної юстиції відіграє певну роль у захисті верховенства права, а поліція повинна відігравати в цій системі провідну роль [2, с. 14].

Вимоги сьогодення і соціально-економічні перетворення, орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію вимагає від нашої держави здійснення програми широкомасштабних реформ, що мають на меті забезпечити наближення до відповідних стандартів. Досвід реформування державних органів України свідчить, що цей процес має спиратися на загальні принципи державно-правової, судової та адміністративної реформ [3, с. 133]. Тому використання зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг та впровадження його в законодавство України є актуальним.

Для поліпшення стану публічного адміністрування в Україні варто здійснити всебічний аналіз інституту надання адміністративних послуг. На важливості дослідження адміністративних послуг у державному управлінні наголошують провідні науковці: В. Авер'янов, О. Бан-

дурка, І. Голосніченко, І. Коліушко, А. Селіванов, В. Тимошук, М. Тищенко та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого наукового пошуку.

Для визначення сутності та ознак адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, насамперед розглянемо наукові підходи та нормативно-правові акти, що розкривають категорію «адміністративні послуги». Щодо поняття адміністративних послуг вітчизняна наука адміністративного права поки що одностайної позиції не виробила. Більш того, сам термін «адміністративна послуга» досі не сприйнятий усіма вітчизняними вченими та практиками. Це актуалізує проведення ґрунтовних наукових досліджень та відповідного правового оформлення адміністративних послуг [3, с. 137].

Вперше поняття управлінських послуг у вітчизняному законодавстві згадується в Концепції адміністративної реформи 1998 року, де одним із завдань ставиться впровадження нової ідеології функціонування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання їм якісних управлінських послуг [4, с. 32].

Наступним кроком законодавців в цьому напрямку стали заходи щодо реалізації основних напрямків конкурентної політики на 2002–2004 рр., схвалені Указом Президента України від 19 листопада 2001 р. № 1097, які передбачали оптимі-

зацію обсягів господарської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [5, с. 14].

Разом з тим, на думку В. Авер'янова, термін «державні послуги» є ширшим, ніж управлінські послуги, оскільки, крім останніх, він також включає послуги, які надаються державними установами, такі як державна освіта, медичне обслуговування тощо. У цьому сенсі було б коректним розрізняти поняття державних та муніципальних послуг залежно від джерела фінансування, що надає такі послуги [6, с. 125–127]. Це знайшло своє відображення в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [7, с. 168–170].

Робилися спроби розкрити поняття «управлінські послуги» через етимологію поняття «послуга». Послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства [8, с. 283]. Але деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження. На жаль, не дає визначення «адміністративної послуги» і Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» який визначає правові та організаційні засади надання адміністративних послуг [9].

Дослідження категорії «адміністративні послуги ОВС» в нау-

ці адміністративного права знаходиться на початковій стадії. Так К. Афанасьєв зазначав, що державні адміністративні послуги органів внутрішніх справ є систематичним і цілеспрямованим здійсненням органами внутрішніх справ (посадовими особами) на підставі норм і з урахуванням принципів адміністративного права комплексу різноманітних заходів правового й організаційного характеру зі створення належних умов для реалізації громадянами або іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин своїх прав, свобод і законних інтересів у сфері громадського порядку та громадської безпеки, результатом якої є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо) [10, с. 155].

С. Шатрава дає інше визначення категорії «адміністративна послуга, що надається органами внутрішніх справ», а саме: це результат публічно-владної діяльності органу чи підрозділу Міністерства внутрішніх справ, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [11, с. 163].

І. Голосніченко висловлює істотні й обґрунтовані пропозиції стосовно відмінностей публічних, управлінських та адміністративних послуг, тим самим уточнює розуміння сутності управлінських послуг органів внутрішніх справ: «Під адміністративною

послугою можна вважати систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (в деяких випадках із застосуванням заходів примусу), врегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування)» [12, с. 127].

При цьому вчений акцентує увагу на тому, що послуги, які надаються органами і підрозділами внутрішніх справ, є публічними послугами. Найбільша частина цих послуг є адміністративними, тобто такими, що базуються на діях підрозділів міліції як складової частини органів внутрішніх справ, які мають управлінський характер, або при їх вчиненні застосовуються заходи примусу, врегульовані адміністративним правом та направлені на створення умов щодо задоволення приватних осіб [13, с. 84].

Ознаками послуг органів внутрішніх справ є таке: 1) ці послуги безпосередньо пов'язані із суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ; 2) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави;

3) ці послуги надаються переважно за зверненням приватних фізичних і юридичних осіб; 4) повноваження органу (підрозділу) внутрішніх справ щодо надання певного виду послуг визначається законом; 5) ці послуги не пов'язані із владно-розпорядчими повноваженнями органів внутрішніх справ; 6) для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом.

В. Тимошук серед ознак «адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ» виділяє наступне: 1) адміністративна послуга надається за заявою особи; 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; 4) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за дано послугою [14, с. 119].

При цьому слід зауважити, що право адміністративного органу надавати будь-яку послугу є його пов-

новаженням, і належною правовою підставою для здійснення цього повноваження є лише закон і акти, прирівняні до нього за ієрархією. Згідно зі статтями 6, 92 та 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади повинні визначатися лише Конституцією і законами України. Таким чином, зважаючи на положення Конституції України, правове регулювання права на отримання особою конкретної адміністративної послуги, порядок її надання та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачене законом. Очевидним є те, що законодавцями та вченими сформульовані різні тлумачення категорії «адміністративні послуги», і цей момент потребує свого доопрацювання.

Що стосується Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» від 4 червня 2007 р. № 795, то в ній взагалі не дається визначення, а мова йде про перелік платних послуг, які надаються підрозділами та органами Міністерства внутрішніх справ [15].

Відсутність визначення адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ, зокрема міліцією, врахована у чинному Законі України про адміністративні послуги, прийнятому 6 вересня 2012 р. Цей Закон визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб

у сфері надання адміністративних послуг. У статті 1 дано визначення термінів, що вживаються. Згідно з цим:

адміністративна послуга – 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;

суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг [16].

Аналіз нормативно-правових актів, що містять положення про послуги, які надаються органами виконавчої влади, дозволяють зробити висновок, що міліція надає наступні їх види: 1) видача дозволів (в тому числі акредитація, атестація, сертифікація); 2) реєстрація з веденням реєстрів (також легалізація суб'єктів); 3) легалізація, нострифікація та верифікація актів; 4) соціальні управлінські послуги.

Отже, класифікація управлінських послуг міліції може бути здійснена за такими підставами:

1) за змістом: а) послуги, пов'язані з функціонуванням об'єктів дозвільної системи; б) послуги щодо дотримання вимог паспортних правил, порядку в'їзду в Україну та виїзду з неї громадян, перебування на території іноземних громадян і осіб без громадянства; в) послуги Державної автомобільної інспекції (реєстрація, облік транспортних засобів, приймання іспитів, видача посвідчень водія та ін.); г) послуги охорони майна на договірних засадах (Державна служба охорони); д) послуги щодо окремих видів експертиз; е) послуги інформаційно-довідкового характеру;

2) за ієрархічним рівнем суб'єктів, що здійснюють їх: а) послуги структурних підрозділів центрального апарату МВС України; б) послуги структур обласних управлінь та прирівняних до них управлінь МВС України; в) послуги підрозділів районного та міського управління (відділу) внутрішніх справ;

3) за природою правових підстав: а) послуги, надання яких пов'язане з виконанням певного обов'язку (отримання паспорта громадянина України після досягнення 16-річного віку); б) послуги, зумовлені відносинами, які виникають під час реалізації певних прав і свобод (реєстрація придбаной за діючими правилами газової зброї);

4) за юридичною силою документів, отриманих згідно з результатами управлінських послуг: а) послуги, дія результатів яких обмежується в часі (паспорт громадянина України для виїзду за кордон); б) послуги, дія результатів яких не обмежується

в часі (внутрішній паспорт громадянина України); в) послуги, дія результатів яких обмежується в просторі (дозвіл на право перебування в конкретній прикордонній зоні України); г) послуги, дія результатів яких не обмежується в просторі (дозвіл на придбання вогнепальної мисливської зброї).

Отже, адміністративною послугою в діяльності ОВС, на нашу думку, слід вважати систему здійснення органами чи підрозділами Міністерства внутрішніх справ комплексу різноманітних заходів правового та організаційного характеру, що забезпечують юридичне оформлення дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою.

У нових умовах життя українського суспільства, коли відбувається оновлення змісту державного управління і реформування системи органів державної виконавчої влади, важливим завданням адміністративного права є подальше вдосконалення регулювання адміністративних процедур, які закріплюють загальний порядок позитивної діяльності органів публічної адміністрації між собою та з іншими учасниками управлінської діяльності, в першу чергу – з громадянами.

Аналізуючи особливості інституту адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ, слід зазначити, що розглянуті нами положення, що стосуються адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ, так само як і пропоновані

шляхи щодо вдосконалення механізму їх реалізації в діяльності органів внутрішніх справ, не вичерпують всього комплексу проблем у даній сфері. Процедура надання адміністративних послуг населенню постійно вдосконалюється шляхом втілення інновацій та за рахунок інших перспектив. Державні службовці мають постійно вдосконалювати адміністративні послуги, що надаються громадянам.

Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються громадянам, покращення їхньої організації та розподілу між владними суб'єктами визначається сьогодні стратегічним напрямком розвитку поліції (міліції) у багатьох країнах світу. На нашу думку, для підвищення ефективності і якості таких послуг необхідно розробити міжнародні та локальні стандарти якості адміністративних послуг та ввести елемент змагання між окремими країнами. Однак обсяг питань, пов'язаних з дослідженням адміністративних послуг ОВС, не дозволяє детально їх розглянути в межах цієї статті.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Розділ II.
2. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за ред.: Є. М. Моїсєєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.
3. Столбова В. В. Надання якісних послуг в адміністративній діяльності міліції як необхідна складова формування її позитивного іміджу / В. В. Столбова // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи : зб. матеріалів наук.-практ. конф.; упоряд.: В. В. Столбова, О. Г. Циганов; за заг. ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 114–124.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32, код акту 7616/1999.
5. Про основні напрямки конкурентної політики на 2002–2004 рр. : Указ Президента України від 19 листопада 2001 р. № 1097/2001 // Офіційний вісник України від 7 грудня 2001 р. – № 47. – С. 14. – Ст. 2056, код акту 20536/2001.
6. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–128.
7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
8. Державне управління та державна служба : Словник-довідник / уклад. Ю. Оболенський. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005 – 480 с.
9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – № 48. – 2005. – С. 25–37. – Ст. 483.
10. Бойко І. В. Поняття та ознаки державних адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / І. В. Бойко // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / [упоряд.: Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко,

О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький; за заг. ред. Т. О. Проценко]. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 153–159.

11. Шатрава С. О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ в контексті системи управління якістю / С. О. Шатрава // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / [упоряд. : Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький ; за ред. Т. О. Проценка]. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 162–165.

12. Голосніченко І. П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 124–131.

13. Голосніченко І. П. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг міліцією / І. П. Голосніченко // Запрова-

дження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи / зб. матеріалів наук.-практ. конф. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 84–91.

14. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-уклад. В. П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

15. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 (поточна редакція від 19 квітня 2012 р.) // Офіційний вісник України від 18 червня 2007 р. – № 42. – С. 69. – Ст.1671, код акту 39981/2007.

16. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України від 15 жовтня 2012 р. – № 76. – С. 44. – Ст. 3067, код акту 63650/2012.

Иванова Л. Ю. Административная услуга как правовая форма административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Исследованы вопросы теоретического и законодательного определения понятия «административные услуги» в деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: административные услуги, понятие и признаки, административно-юрисдикционная деятельность, органы внутренних дел, государственные услуги.

Ivanova L. Yu. Administrative Services as a Legal Form of Administrative and Jurisdictional Activities of Internal Affairs.

The issues the problems of theoretical and legal definition of the term «administrative services» in the internal affairs.

Keywords: administrative services, concept and features, administrative and jurisdictional activity, police, government services.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2012.