

УДК 351.74

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Яценко О.В., здобувач
кафедри адміністративної діяльності
Національна академія внутрішніх справ

У статті розкривається зміст адміністративних послуг в діяльності внутрішніх справ. Аналізуються підходи щодо визначення поняття «адміністративні послуги органів внутрішніх справ». Розкриваються ознаки та класифікація таких послуг. Визначаються шляхи вдосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ населенню.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи внутрішніх справ, адміністративні послуги органів внутрішніх справ, система управління якістю.

В статье раскрывается содержание административных услуг в деятельности внутренних дел. Анализируются подходы к определению понятия «административные услуги органов внутренних дел». Раскрываются признаки и классификация таких услуг. Определяются пути усовершенствования предоставления административных услуг органами внутренних дел населению.

Ключевые слова: административные услуги, органы внутренних дел, административные услуги органов внутренних дел, система управления качеством.

Yatsenko O.V. ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE ACTIVITIES OF THE INTERIOR

In the article the content of the administrative services of the internal affairs. Analyzes the approaches to the definition of «administrative services of the internal affairs». Disclosed features and classification of such services. The ways of improving the provision of administrative services by the internal affairs for population.

Key words: administrative services, internal affairs, administrative services of the internal affairs, quality management system.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української держави особливо актуальним стає питання щодо ефективного функціонування та вдосконалення інституту адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. Зазначені послуги постають одним із вагомих чинників забезпечення реалізації прав і свобод громадян в цілому. Сьогодні рівень довіри громадян до правоохоронних органів є надзвичайно низьким. Враховуючи, що Україна позиціонує себе як демократична країна, важливим фактором підняття рівня довіри є вдосконалення механізмів взаємовідносин між органами внутрішніх справ та громадянами, встановивши при цьому як пріоритет якісне надання послуг останнім. Закономірно, що саме від того, наскільки якісними будуть ці послуги, залежатиме й оцінка ефективності діяльності органів внутрішніх справ.

Стан досліджень. Аналіз останніх публікацій показав, що проблеми надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ аналізуються у роботах низки відомих українських учених: К.К. Афанасьєва, В.М. Бесчастного, І.П. Голосніченка, О.І. Довганя, Ю.В. Іщенко, В.В. Конопльова, О.О. Сосновика, О.М. Соловйової, Г.М. Писаренко, Т.А. Плугатар, В.О. Плюща, В.П. Тимощука, О.Г. Циганова, М.М. Шапоренка, І.М. Шопіної та інших видатних науковців України.

Метою статті є аналіз функціонування органів внутрішніх справ у рамках надання адміністративних послуг громадянам України, а також засобів підвищення їхньої якості.

Виклад основного матеріалу. В науці адміністративного права категорія «адміністративні послуги органів внутрішніх справ» не знайшло свого остаточного формулювання,

чим викликає великий інтерес серед науковців у галузі юриспруденції. Чимало сучасних вітчизняних праць присвячено даному предмету дослідження. Так, В.А. Гуменюк у своїй дисертації «Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи» під адміністративною діяльністю ОВС розуміє визначену нормативними актами виконавчо-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів організацій та практичне здійснення встановлених державою заходів по охороні громадського порядку, громадської безпеки та боротьби із правопорушеннями [6, с. 14-15].

У свою чергу, К.К. Афанасьєв визначає, 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) [3, с. 155].

На думку С.О. Шатрави, «адміністративна послуга, що надається органами внутрішніх справ, – 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)» [15, с. 163].

Цікавою видається думка І.О. Остапенко, який адміністративну діяльність органів внутрішніх справ визначає як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження і припинення злочинів та інших правопорушень [1, с. 8].

І.П. Голосніченко у своїх дослідженнях уточнює розуміння сутності управлінських послуг органів внутрішніх справ. Науковець наголошує 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 спрямовані на створення умов щодо задоволення приватних осіб [5, с. 84].

На нашу думку, достатньо ґрунтовно проаналізував поняття адміністративної діяльності органів внутрішніх справ В.В. Конопльов, який вважає, що таку діяльність доцільно визначити як урегульовану адміністративно-правовими нормами, виконавчо-владну, розпорядницьку діяльність, яка спрямована, з одного боку, на забезпечення виконання поставлених перед органами внутрішніх справ правоохоронних завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, їх охорону та захист, охорону громадського порядку та громадської безпеки, боротьбу із правопорушеннями, а з іншого – на упорядкування внутрішньо системних відносин, які виникають із питань організації самої системи органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування [9, с. 138]. Ми підтримуємо таку позицію вченого та вважаємо, що такий підхід до даної дефініції найбільш точно передає сутність діяльності органів внутрішніх справ з надання адміністративних послуг.

Окрім того, на думку науковця, адміністративну діяльність ОВС варто розглядати у широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні змістом адміністративної діяльності ОВС є владні відносини між будь-яким органом (підрозділом, службою, окремим працівником) та фізичною (юридичною) особою незалежно від органу, підрозділу чи служби ОВС (кримінальна міліція, міліція громадської безпеки, спеціальна міліція, транспортна тощо) та які регулюються певною групою правових норм залежно від виду конкретних правовідносин (кримінальні, цивільні, фінансові тощо); у вузькому – виконавчо-розпорядчі відносини, однією із сторін яких є орган (підрозділ, служба) чи окремий працівник системи ОВС, які врегульовані лише адміністративно-правовими нормами [9, с. 141].

Варто зазначити, що для того щоб розкрити сутність адміністративних послуг ОВС, необхідно поряд з понятійним апаратом визначити й ознаки, які притаманні цьому правовому явищу. Так, ознаками зазначених послуг органів внутрішніх справ є такі: 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 [8].

Звернемо увагу, що В.П. Тимошук серед ознак адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, виділяє такі: 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 цією послугою [2, с. 119].

Важливим при характеристиці досліджуваного правового явища є також визначення управлінських дій, що можуть надаватися як адміністративні послуги органами внутрішніх справ. Відповідно на законодавчому рівні аналіз нормативно-правових актів, що містять положення про послуги, які надаються органами виконавчої влади, дозволяють зробити висновок, що міліція надає наступні її 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.

О.О. Сосновик у своєму дисертаційному дослідженні «Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання» виділяє два види адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ України: 1) надання яких супроводжується виданням адміністративного акта, який надає певне право або підтверджує його, пов'язано з реалізацією їх владних повноважень; 2) публічно-сервісні послуги, надання яких не

потребує видання певного адміністративного акта, безпосередньо не пов'язане з реалізацією наданих їм владних повноважень, однак зобов'язує посадову особу ОВС здійснити певні дії, які пов'язані із забезпеченням реалізації прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб [12, с. 5-6]. Окрім того, науковець, досліджуючи статусні обов'язки міліції, виділяє серед них ті, які безпосередньо або опосередковано стосуються надання міліцією адміністративних послуг, а саме: брати участь у правовому вихованні населення; здійснювати реєстрацію та облік автотранспортних засобів, приймати іспити на право керування транспортними засобами та видавати відповідні документи; давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються; охороняти на договірних засадах майно громадян, колективне і державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб та громадян, осіб без громадянства; забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять [11, с. 142-143].

Слушною видається думка І.М. Шопіної, яка зазначає про те, що в аспекті діяльності органів внутрішніх справ коло адміністративних послуг треба звести до тих, які безпосередньо пов'язані з їх правоохоронною діяльністю і можуть найбільш ефективно здійснюватися саме цими органами. До таких послуг належить, зокрема, сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, видача (реєстрація, перереєстрація) дозволу на зберігання і носіння нагородної, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, тощо. Крім того, на думку науковця, необхідно чітко відмежувати адміністративні послуги, що надаються органами внутрішніх справ, від інших послуг, що надаються підприємствами та установами, що входять до структури Міністерства внутрішніх справ України, як суб'єктами господарської діяльності [16, с. 893].

Варто зазначити, що перелічені вище адміністративні послуги органів внутрішніх справ реалізуються через відповідні напрями. Так виділяють внутрішньоорганізаційну та зовнішньоадміністративну діяльність. Внутрішньоорганізаційна діяльність забезпечує формування та функціонування самих органів внутрішніх справ, включаючи визначення їх організаційної структури, професійний підбір (відбір), розстановку, навчання та виховання кадрів, їх ротацию, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням. Внутрішньоорганізаційна діяльність охоплює

відносини, які складаються між різними ланками апарату управління, його структурними підрозділами та посадовими особами.

Під час зовнішньоадміністративної діяльності органи внутрішніх справ забезпечують виконання своїх основних завдань, пов'язаних із забезпеченням особистої безпеки громадян, захистом їх прав і свобод, законних інтересів; охороною і забезпеченням громадського порядку; забезпеченням безпеки дорожнього руху; здійсненням дозвільної системи; здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо, тобто це відносини, які виникають між органами внутрішніх справ та іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами та регулюються адміністративно-правовими нормами [9, с. 142].

Звернемо увагу, що окрім теоретичних проблем визначення категоріального апарату та змісту адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ, важливими залишаються проблемні питання практичного спрямування, а саме досягнення високого рівня якості надання цих послуг населенню.

На підставі проведених соціологічних досліджень найбільш негативними моментами при отриманні адміністративних послуг від органів державної влади, у тому числі й органів внутрішніх справ, відзначаються такі: великі черги; відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів; тяганина із розглядом справи; посадові особи поводитися грубо (нечемно); довелося ходити по багатьох інших інстанціях (органах влади); відсутність елементарних побутових зручностей (тісне приміщення, відсутність місць для сидіння, туалету тощо); відсутність безоплатних бланків та інших формулярів та/або необхідність оплати якихось «додаткових послуг» (інформаційних, «за терміновість» тощо); відсутність необхідної для отримання послуги інформації та зразків заповнення документів; незручність графіку або обмежені години прийому громадян; відсутність спеціальних умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями, батьків з дітьми; необґрунтована відмова у наданні послуги; вимагання посадовими особами органів влади додаткових документів, не передбачених законом; вимагання хабара тощо [13, с. 34].

У результаті виявлення таких недоліків для покращення діяльності МВС розпочалося функціональне обстеження Центрального апарату та територіальних органів внутрішніх справ. Таке обстеження, серед іншого, дає змогу обстежуваним органам провести внутрішню оцінку стану існуючої системи управління, а також вдосконалювати внутрішню організацію діяльності [4, с. 8].

Нині Міністерством внутрішніх справ у рамках запровадження системи управління якістю (СУЯ) здійснюються заходи з регламентації процедур надання органами внутрішніх справ державних платних послуг фізичним і юридичним особам. Зокрема, продуктивно у цьому напрямі працюють Департамент державної служби охорони при



МВС України, Департамент громадської безпеки, Департамент державної автомобільної інспекції та Департамент інформаційної технології МВС, якими вже підготовлено ряд проектів типових адміністративних регламентів із надання державних платних послуг [14].

Зазначимо, що запровадження у цю сферу системи управління якістю дозволить підвищити результативність та ефективність державного управління, зокрема, через зменшення необґрунтованих витрат, у тому числі – часу; врахувати в діяльності цих підрозділів ОВС потреби споживачів у конкретних послугах та забезпечити належну якість їх надання; здійснити чітку регламентацію діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави; удосконалити перелік послуг, що надаються органами внутрішніх справ; забезпечити прозорість прийняття управлінських рішень та підвищити їх якість; забезпечити формування позитивного іміджу України [7, с. 323].

Враховуючи зазначене вище, варто зазначити, що для поліпшення якості та ефективності надання адміністративних послуг органи внутрішніх справ поряд з органами державної влади повинні: постійно досліджувати рівень задоволеності клієнтів шляхом встановлення зворотного зв'язку (наприклад, проводити анкетування клієнтів, у тому числі й за допомогою спеціального програмного забезпечення); удосконалювати організацію роботи персоналу, підвищувати його кваліфікацію шляхом проведення спеціальних тренінгів; розвивати корпоративну культуру обслуговування; підвищувати рівень комунікативних та професійних навичок персоналу шляхом створення привабливих і мотивуючих умов праці; роботу персоналу організовувати за командним принципом роботи шляхом об'єднання, інтеграції та злиття зусиль всіх працівників [10, с. 267].

Висновок. Таким чином, введення у правовий обіг поняття адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між органами внутрішніх справ та людиною, а на перегляд взаємовідносин між ними, оскільки за змістом цього поняття реалізується принцип верховенства права. Сенс змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла протилежна – ідеологія «служіння» держави інтересам людини. Де людина, відповідно до положень Конституції України, є найбільшою цінністю для держави. І така цінність буде проявлятися через якісне надання громадянам адміністративних послуг органами державної влади та органами внутрішніх справ зокрема.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. О.І. Остапенка. – Львів : ЛІВС, 2002. – 252 с.
2. 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.

3. 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.

4. Вербенський М.Г. Вступне слово / М.Г. Вербенський // 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. 8-9.

5. Голосніченко І.П. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг міліцією / І.П. Голосніченко // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи / зб. матеріалів наук.-практ. конф. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 84-91.

6. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... на здоб. наук. ст. канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Гуменюк. – Х., 1999. – 210 с.

7. Довгань О.І. Сфера адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України як об'єкт запровадження системи управління якістю / О.І. Довгань // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 319-325.

8. Іванова Л.Ю. Адміністративна послуга як правова форма адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ / Л.Ю. Іванова // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/71-administratyvna-posluha-yak-pravova-forma-administratyvno-yurysdyktsiynoyi-diyalnosti-orhaniv-vnutrishnikh-sprav-ivanova-l-yu>.

9. Конопльов В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ / В. Конопльов // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3(74). – С. 135-150.

10. Плугатар Т.А. Особливості діяльності щодо підвищення якості та ефективності надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / Т.А. Плугатар, О.О. Попова // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 264-268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_47.pdf.

11. Сосновик О.О. Правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкт надання адміністративних послуг / О.О. Сосновик // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 3. – С. 138-145.

12. Сосновик О.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання : автореф. дис. ... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / О.О. Сосновик. – Х., 2009. – 19 с.

13. Циганов О.Г. Недоліки сучасної практики надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ / О.Г. Циганов // Наука і правоохорона. – 2013. – № 4(22). – С. 31-34.

14. Циндря В. Класифікація адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / В. Циндря // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4(16). – С. 166-172 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ucnavs_2010_4\(16\)_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ucnavs_2010_4(16)_28.pdf).

15. 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. Проценко]. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 162-165.

16. Шопіна І.М. Проблеми удосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 889-893.