

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 342.95:351.74

К.К. Афанасьєв

**ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ
(УПРАВЛІНСЬКИХ) ПОСЛУГ ОВС:
ОКРЕМІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІ**

У статті здійснюється аналіз проблеми класифікації адміністративних (управлінських) послуг за різними критеріями. Наводиться характеристика правових підстав надання послуг ОВС та вносяться авторські пропозиції щодо видів адміністративних (управлінських) послуг ОВС.

Ключові слова: *послуга, адміністративна (управлінська) послуга, класифікація, критерії класифікації, публічна адміністрація, адміністративна реформа.*

В статье осуществляется анализ проблемы классификации административных (управленческих) услуг по различным критериям. Приводится характеристика правовых оснований предоставления услуг ОВД и вносятся авторские предложения о видах административных (управленческих) услуг ОВД.

Ключевые слова: *услуга, административная (управленческая) услуга, классификация, критерии классификации, публичная администрация, административная реформа.*

This article gives an analysis of the problem of administrative (management) services' classification according to different criteria. It contains a description of legal features of giving services by the OIA and is made author's suggestions about varieties of administrative (management) services by the OIA.

Key words: *service, administrative (management) service, classification, criteria of classifications, public administration, administrative reform.*

Суспільні відносини, які виникають у процесі надання державних управлінських послуг органами публічної влади, є, умовно кажучи, певною "візитною картою" предмета регулювання сучасного адміністративного права. Адже положення Конституції України вимагають впровадження у правове життя українського суспільства якісно нових відносин між органами виконавчої влади, у тому числі органами внутрішніх справ (далі - ОВС), і громадянами, а діяльність правоохоронних органів держави багато в чому повинна набувати ознак сервісного, тобто обслуговуючого характеру.

За таких умов, слід враховувати, що більшість конституційних прав громадян потребують адміністративно-правового забезпечення (право на освіту, на господарську діяльність, на забезпечення житлом, на об'єднання, на страйки, на безоплатну медичну допомогу тощо). Тому, заслуговує на увагу класифікація Ю.О. Тихомирова щодо видів адміністративно-правових статусів громадян за критерієм характеру їх гарантованої діяльності. Перший - загальнодержавний статус щодо управління державними справами. Другий - функціонально-клієнтський, коли громадяни задовольняють власні інтереси та потреби завдяки кореспондуючим обов'язкам органів, служб і посадових осіб. Третій - партнерсько-сприяючий, коли громадяни беруть участь у діяльності виконавчих органів і виконують різні соціально-правові ролі. Четвертий - охоронний, коли громадянам забезпечується захист їх прав і законних інтересів як в адміністративному та судовому порядку, так і засобами суспільно-політичного впливу¹.

Підкреслимо значущість оновлення адміністративно-правового статусу громадян України під впливом адміністративної реформи. Як слушно зазначає І.П. Голосніченко, адміністративна реформа потребує вжиття ряду конкретних правових заходів, а саме: приведення у відповідність до вимог Конституції України правоохоронного законодавства; законодавчого врегулювання порядку вільного пересування, вибору місця проживання в межах території України, реєстрації фізичних осіб, які на законних підставах перебувають на території України, введення Єдиного державного реєстру цих осіб; законодавчого врегулювання права громадян на отримання державних (управлінських) послуг, що надаються органами виконавчої влади; законодавчого визначення порядку реалізації прав громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, умов їх проведення, прав і обов'язків учасників масових заходів; удосконалення законодавства, що регулює права громадян під час звернень до органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та розгляду

¹ Див.: Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М., 2004. - С. 281.

скарг посадовими особами цих органів тощо¹. Таким чином, важливим завданням законодавця є закріплення за громадянином необхідної кількості прав у сфері державного управління, яка відповідатиме положенням Конституції. А серед зазначених правових заходів чільне місце займатиме надання громадянам прав на отримання адміністративних (управлінських) послуг.

На сьогодні, завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Тимошука та інших правників, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади щодо надання таких послуг. Одночасно слід визнати, що багато положень теорії надання адміністративних послуг залишаються дискусійними й недостатньо дослідженими. Більш того, окремі науковці стверджують, що надання адміністративних послуг притаманне лише економічній та соціально-культурній сферам, а у сфері адміністративно-політичної діяльності їх використання є недоречним. Метою даної статті є розгляд питань щодо класифікації адміністративних послуг ОВС у сфері охорони громадського порядку й громадської безпеки та правових підстав їх надання.

Перш ніж розпочати аналіз класифікації послуг ОВС, необхідно акцентувати, що відносно поняття адміністративної послуги серед вчених існує декілька точок зору. При цьому у словника "послуга" визначається як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому, а у широкому значенні – як діяльність, виконувана для задоволення чієїх-небудь потреб².

Ураховуючи тематику статті, вважаємо за доцільне побудувати наше дослідження на положеннях Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Останні визначають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, 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).

Згідно з розпорядженням уряду належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненнями фізичних та юри-

¹ Див.: Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: Навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – С. 29-30.

² Великий глумачий словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпін'я: ВТФ "Перун", 2003. – С. 884.

дичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

У чинному законодавстві, на думку І.Б. Коліушка, слід виділяти такі групи адміністративних послуг за їх предметом: 1) видача дозволів (наприклад: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад: акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг); 2) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад: реєстрація актів громадянського стану; суб'єктів підприємницької діяльності, автомоботранспортних засобів), в тому числі легалізація суб'єктів (наприклад: легалізація об'єднань громадян); 3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України); 4) соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад: призначення пенсій, субсидій)¹.

Окремі автори додають до такої класифікації надання консультативної допомоги (наприклад, щодо порядку застосування чинного законодавства, про цінні папери, видачі на платній основі зведеної державної статистичної інформації юридичним особам і громадянам на їх прохання) і погодження (наприклад, проектів землеустрою, конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху)².

Разом із тим, згадані класифікації дозволяють висловити деякі заперечення стосовно обґрунтованості включення до них окремих видів послуг (наприклад, послуга щодо встановлення статусу особи). Якщо звернутися до загальноновизнаних положень адміністративно-правової науки, то наведені приклади видів послуг свідчать, що йдеться про такі правові форми управління як "юридично значущі дії". Адже до останніх належать насамперед різні реєстраційні дії (реєстрація та облік автомобільного транспорту; реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності; нормативних актів тощо)³.

¹ Див.: Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002. – С. 107.

² Див.: Долечек В. Управлінські послуги: сутність, ознаки, види // Вісник Національної академії державного управління. – 2003. – № 3. – С. 98.

³ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – С. 278-279.

Безумовно, адміністративне право регулює діяльність органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування), в ході якої здійснюються різного роду реєстрації і видачі ліцензій, призначення державної соціальної допомоги чи пенсії, вирішуються інші заяви, з якими приватні (фізичні та юридичні) особи звертаються до зазначених органів¹. Але це не є підставою стверджувати, що усі види такої діяльності є адміністративними послугами. Прихильниками цієї точки зору підкреслюється, що адміністративні послуги – це самостійний вид публічних (тобто як державних, так і муніципальних) послуг, який виокремлюється на тій підставі, що їх надання обов'язково пов'язане з реалізацією владних повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування².

На наш погляд, у досліджуваній проблемі необхідно враховувати і відповідним чином закріпити у нормах законодавства такий важливий чинник як принцип добровільності отримання адміністративних послуг. Тобто, відносини, що виникають в рамках послуг між суб'єктами, доцільно будувати не лише за допомогою зобов'язуючих (встановлюють обов'язок здійснити позитивні дії) та забороняючих (фіксують обов'язок утриматися від певних дій) норм, а також завдяки використанню уповноважуючих (надають право на здійснення тих чи інших позитивних дій), рекомендаційних (містять поради щодо раціональних дій) або стимулюючих (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною) норм адміністративного права³. Тим більше, що при наявності певних умов, які передбачено нормами чинного законодавства, у видачі дозволів, здійсненні реєстрації, легалізації актів, тощо особі, яка звернулась з цього приводу до компетентного органу публічної влади, може бути й відмовлено.

У даному контексті необхідно враховувати, якою саме нормою адміністративного права закріплено право приватної особи на отримання послуги: зобов'язуючою чи дозволяючою. Вважаємо, що у разі, коли закон зобов'язує приватну особу отримати дозвіл чи звернутися за отриманням певного юридичного документу або адміністративного акту до адміністративного органу (наприклад, отримати паспорт громадянина за досягненням віку 16 років), таку діяльність цього органу не можна визнати адміністративною послугою.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Том 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – С. 453.

² Там само. – С. 455.

³ Див.: Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.: За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 44.

З метою аналізу питань щодо видів та правового регулювання діяльності ОВС, яка пов'язана з наданням адміністративних послуг, звернемося до одного з правових першоджерел – Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.), схваленої Указом Президента України. Адже, саме у положеннях останньої уперше нормативно були поставлені завдання щодо надання державою управлінських послуг.

Так, було визначено, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг. Підкреслювалося, що держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям.

Відповідно до положень Концепції цей процес має ґрунтуватися на тому, що: 1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання; 2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства; 3) послуги повинні бути платними тільки у випадках, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні; 4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги¹.

З урахуванням концептуальних положень перейдемо до розгляду нормативної бази "сервісної" діяльності ОВС. Стосовно правових засад надання адміністративних послуг ОВС, перш за все, слід звернутися до положень Закону України "Про міліцію". Так, згідно до ст. 10 міліція зобов'язана: здійснювати реєстрацію та облік автомобілотранспортних засобів, приймати іспити на право керування транспортними засобами і видавати відповідні документи (п. 12); давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпа-

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний Вісник України. – 1999. – № 21. – С. 35-36.

сів, 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 (п. 13).

Інших видів адміністративних послуг зазначений законодавчий акт прямо не вказує. Але, як відомо, для реалізації законодавчих положень та подальшої конкретизації порядку їх застосування згідно до Конституції України ряд державних органів має право на видання підзаконних нормативно-правових актів, які утворюють правові засади діяльності нижчих за шаблоном органів. Так, ст. 4 Закону України "Про міліцію" визначає, що правовою основою діяльності міліції крім даного закону є Конституція України, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ, Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку.

Внаслідок цього на практиці видів адміністративних послуг ОВС значно більше. Так, відповідно до Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами і підрозділами Міністерства внутрішніх справ, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 року № 795, було видано спільний наказ Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів і Міністерства економіки від 5 жовтня 2007 року, положеннями якого встановлювалися розміри плати за надання послуг та порядок справляння плати за надання послуг органами та підрозділами МВС. А якщо врахувати, що більшість сучасних адміністративних послуг ОВС є платними, то можна стверджувати про те, що у даному наказі фактично наведено основні види таких послуг.

Водночас, слід акцентувати, що порівняльний аналіз видів адміністративних послуг, що наведено у даному наказі, та видів послуг,

передбачених п. 12 ст. 10 Закону України "Про міліцію" (здійснення реєстрації та обліку автомобілотранспортних засобів, прийняття іспитів на право керування транспортними засобами і видача відповідних документів), свідчить про істотну різницю між приписами законодавця та регламентацією правозастосовної діяльності нормами підзаконних актів. Зокрема, до видів послуг, що наведені у спільному наказі, але які в тексті закону навіть не згадуються, можна віднести: оформлення свідоцтв про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі; перевірка з видачею екологічної картки двигунів транспортних засобів на зміст шкідливих речовин у відпрацьованих газах; розроблення комп'ютерних макетів та організація виготовлення інформаційно-вказівних та дорожніх знаків індивідуального проектування відповідно до вимог державних стандартів та технічних умов і багато інших.

Безумовно, деякі з послуг можуть передбачатися іншими законами, наприклад, законами "Про дорожній рух", "Про автомобільний транс-

порт", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" тощо. Але враховуючи критерії, на підставі яких діяльність органу виконавчої влади вважається послугами (повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом, послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень), більш логічним є визначення видів послуг саме положеннями спеціального закону. Тобто, враховувати функціональне призначення ОВС.

А тому слід визнати, що окремі адміністративні послуги, передбачені положеннями зазначеного спільного наказу відомств, не відносяться до основних функцій ОВС і можуть надаватися не тільки ними. До таких можна віднести: виготовлення номерних знаків для транспортних засобів (п. 22 додатку до наказу), оформлення технічних умов на переобладнання транспортного засобу (п. 37), перевірка відповідності тонування скла автомобілів вимогам стандартів з видачею встановленого документа (п. 65), ремонт і технічне обслуговування транспортних засобів (п. 80) та ін.

Передача таких функцій недержавним інституціям більшою мірою відповідатиме концептуальним положенням адміністративної реформи про те, що держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг.

Підсумовуючи, пропонуємо класифікацію адміністративних (управлінських) послуг ОВС у залежності від змісту й призначення юридично значущої дії, що здійснюється ними. За даним критерієм можна виокремити такі види адміністративних послуг ОВС:

- реєстраційні - оформлення реєстраційних документів і документів на право керування транспортними засобами; реєстрація (перереєстрація) мисливської, холодної зброї, пневматичної та газової зброї, реєстрація нагородної зброї та ін.;

- допоміжні - державний технічний огляд транспортних засобів; проведення оцінки вартості транспортного засобу або номерного вузла та агрегату з видачею відповідних документів; доставка на замовлення реєстраційних документів та номерних знаків за зазначеною замовником адресою та ін.;

- статусні - оформлення свідоцтв про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі; оформлення тимчасового посвідчення громадянина України; оформлення іноземцям або особам без громадянства документів на імміграцію в Україну та ін.;

- документальні (довідкові) - оформлення документів, пов'язаних з видачею дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється до-

звільна система, фізичним і юридичним особам; видача направлення на реалізацію зброї та ін.;

- дублюючі – повторна видача, замість утрачених, дозвільних документів; переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого та ін.;

- арендні – надання в користування юридичним або фізичним особам автодрому, тирів, спортивних залів, залів засідань та ін.;

- науково-технічні (інженерні) – надання допомоги в розробленні проектів і схем організації дорожнього руху на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах; перевірка проектної документації на відповідність наданим технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху та ін.;

- дозвільні – оформлення та видача дозволів і погоджень за установлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових і/або світлових сигнальних пристроїв; оформлення дозволу на заміну номерного агрегату транспортного засобу та ін.;

- експертні – проведення дактилоскопіювання; проведення перевірки автомобілів, причепів (виготовлених самостійно) на відповідність вимогам безпеки дорожнього руху, нормам і стандартам з оформленням відповідних документів;

- технічні – фотографування або відеозапис дорожньо-транспортних пригод, виявлених фактів протиправних дій, пошкодження транспортних засобів; відстрілювання вогнепальної зброї та огляд її технічного стану та ін.;

- погоджувальні – узгодження умов забезпечення безпеки перевезень під час здійснення нерегулярних пасажирських перевезень автобусами тощо.

Стаття надійшла до редколегії 12.02.2010 р.