

УДК 342.95:351.74

К.К. Афанасьєв

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПОСЛУГ ОВС, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИДАЧЕЮ
ДОЗВОЛІВ НА ВИГОТОВЛЕННЯ ПЕЧАТОК
І ШТАМПІВ**

У статті здійснюється аналіз правових засад адміністративних послуг ОВС, пов'язаних з видачею дозволів на виготовлення печаток і штампів.

Ключові слова: *адміністративна послуга, штемпельно-граверна майстерня, штамп, печатка, самонабірна печатка.*

В статье анализируются правовые основы административных услуг ОВД, связанных с выдачей разрешений на изготовление печатей и штампов.

Ключевые слова: *административная услуга, штемпельно-гравёрная мастерская, штамп, печать, самонаборная печать.*

The article gives the analysis of legal features of administrative service by ATS associated with issuing permits for the manufacture of seals and stamps.

Key words: *administrative service, stamp-engraving workshop, stamp, seal, recruit seal.*

Теоретичною основою концепції адміністративних послуг можна вважати ідею сервісної ролі держави, суть якої полягає в її служінні інтересам суспільства і людини. Термін "адміністративні послуги" в своїй основі має те саме навантаження, що і "послуги" в приватному секторі – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи. Принципова відмінність між послугами держави та послугами приватного сектору полягає у тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура послуг держави має визначатися за принципом – держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор. При цьому для надання адміністративних послуг має бути належна правова підстава, передбачена безпосередньо у законі, адже відповідно до Конституції України виключно законом визначаються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1, 245-246].

Питанням вдосконалення діяльності органів публічної влади, пов'язаної з наданням адміністративних (управлінських) послуг, присвячено значну кількість наукових праць, серед яких можна навести роботи В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, І. Б. Коліушка, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, В. П. Тимошука та багатьох інших відомих правників. Проблематику надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ (далі – ОВС) досліджували І. В. Басиста, І. В. Бойко, І. В. Дроздова, Д. Г. Заброта, Н. І. Золотарьова, В. Л. Грохольський, Д. С. Денисюк, С. Ф. Константинов, П. П. Кульчицький, Г. М. Писаренко, В. В. Столбова, С. О. Шатрава та інші. Метою даної статті є аналіз правових засад надання ОВС адміністративних послуг, пов'язаних з видачею дозволів на виготовлення печаток і штампів.

Складний характер побудови незалежної української держави свідчить про актуальність вдосконалення діяльності правоохоронних органів. Адже для правової держави, якою згідно до Основного Закону є Україна, особливого значення набувають питання не лише прийняття необхідної кількості законів, що чітко визначають напрями та зміст діяльності органів держави, але й забезпечення неухильного дотримання їх вимог усіма суб'єктами права.

За останні роки прийнято низку правових актів з метою впровадження адміністративних послуг у практичну діяльність органів державної влади України. Зокрема Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція) визначає 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) [2].

Загальна цільова орієнтація процесу розвитку та вдосконалення діяльності ОВС, підвищення її ефективності полягає у перетворенні її функціонування у соціально схваленої, тобто такої діяльності, що здійснюється згідно з нормами права та моралі, забезпечує надійний захист особи, суспільства та держави від злочинних чи інших протиправних посягань [3, 19]. Вважаємо, що важливу роль у питаннях захисту та реалізації прав громадян, зміни характеру та сутності правовідносин між міліцією та населенням відіграватиме і діяльність міліції, пов'язана з наданням адміністративних послуг.

Вказані послуги надаються владними суб'єктами МВС у таких сферах:

- 1) забезпечення правил паспортної системи;
- 2) забезпечення правил дозвільної системи;
- 3) забезпечення правил в'їзду, виїзду, транзитного проїзду та перебування на території України іноземних громадян та осіб без громадянства;
- 4) набуття фізичними особами громадянства України та статусу біженця;
- 5) імміграції та міграції;
- 6) інформаційного забезпечення діяльності МВС;
- 7) щодо охорони фізичних та юридичних осіб та їх майна [4, 8].

Адміністративні послуги ОВС, пов'язані з видачею дозволів на виготовлення печаток і штампів, відносяться до послуг, що надаються у сфері дозвільної системи. За умов розвитку сфери економіки, набуття значною кількістю осіб статусу суб'єктів господарювання видача ОВС дозволів на виготовлення печаток і штампів є істотною складовою діяльності підрозділів дозвільної системи МВС України. Так, протягом останніх років лише УМВС України в Луганській області було видано понад 24 тисяч таких дозволів, у тому числі в 2007 році – 7415, в 2008 – 7372, в 2009 – 4978 та за 11 місяців 2010 року – 4944.

Згідно Концепції ознаками даної послуги ОВС є (повинні бути): повноваження ОВС щодо надання цієї послуги визначаються законом та пов'язані з реалізацією владних повноважень; надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є видача дозволу на виготовлення печаток і штампів уповноваженому суб'єкту господарської діяльності; надання цієї послуги передбачає забезпечення створення умов для реалізації даним суб'єктом наданого йому права на виготовлення печаток і штампів.

Аналіз системи наведених ознак свідчить про визначальну роль правових засад надання даної послуги, адже йдеться про реалізацію владних повноважень ОВС в межах наданої компетенції, дотримання встановленого законодавством порядку розгляду звернень приватних осіб до органів виконавчої влади, а також прийняття адміністративного акту (дозволу) у формі та порядку визначених чинними нормативно-правовими актами.

Сьогодні основним нормативно-правовим актом, на підставі якого працівники підрозділів дозвільної системи ОВС видають дозволи на виготовлення печаток і штампів, є наказ МВС України від 11 січня 1999 року № 17 "Про затвердження Інструкції про порядок видачі міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням та громадянам дозволів на право відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів, та затвердження Умов і правил провадження діяльності з відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів" (далі - наказ МВС № 17 або Інструкція).

Аналіз положень наказу МВС № 17 свідчить, що правовідносини, які виникають під час видачі ОВС дозволу на виготовлення печаток і штампів, регулює низка законодавчих і підзаконних актів. Зокрема до них слід віднести наступні правові акти:

1) Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України;

2) закони України "Про міліцію", "Про державну податкову службу в Україні", "Про підприємництво", "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про об'єднання громадян", "Про звернення громадян";

3) Укази Президента України "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади", "Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України";

4) постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576 "Про затвердження Положення про дозвільну систему", від 28 грудня

1992 року № 731 "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади", від 5 вересня 1996 року № 1074 "Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад", від 5 серпня 1998 року № 1240 "Про затвердження Положення про професійно-технічний навчальний заклад", від 5 липня 2002 року № 932 "Про затвердження переліків документів і груп товарів, які підлягають захисту голографічними елементами";

5) накази МВС України від 23.04.2001 № 306 "Про внесення змін та доповнень до наказу МВС України від 11.01.99 № 17 "Про затвердження Інструкції про порядок видачі міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням та громадянам дозволів на право відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів, та затвердження Умов і правил провадження діяльності з відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів", затверджених цим наказом Інструкції та Умов і правил", від 26.06.2002 № 615 "Про внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність дозвільної системи МВС України", від 16.07.2004 № 806 "Про затвердження змін та доповнень до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність дозвільної системи МВС України", від 06.09.2004 № 1008 "Про затвердження змін та доповнень до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність дозвільної системи МВС України", від 07.09.2005 № 755 "Про затвердження Змін до наказу МВС України від 11.01.99 № 17".

Більшість із наведених у положеннях наказу МВС № 17 актів згадуються як такі, що утворюють правові засади діяльності міліції з видачі дозволів на виготовлення печаток і штампів. Водночас можна стверджувати, що цей перелік безумовно є далеко неповним, адже положення значної кількості інших нормативних актів також регламентують порядок здійснення вказаної діяльності. Виходячи з цього та враховуючи ознаки сервісної діяльності ОВС, розглянемо положення актів, які визначають право суб'єктів господарювання на здійснення діяльності щодо виготовлення печаток і штампів за умов наявності у них спеціального дозволу (ліцензії) та тих, які визначають право ОВС на видачу дозволу на цю діяльність.

Вивчення положень Господарського кодексу України, законів України "Про підприємництво", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" та "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" доводить, що діяльність суб'єктів господарювання, пов'язана з виготовленням печаток і штампів, врегульована недостатньо чітко.

Так, пункт 3 статті 43 Господарського кодексу України встановлює наступне: "Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензу-

ванню, а також перелік видів діяльності, підприємництво в яких забороняється, встановлюються виключно законом". При цьому після прийняття Господарського кодексу України втратив чинність Закон України "Про підприємництво" за винятком статті 4, якою стосовно дозвільної системи, як об'єкту діяльності ОВС, передбачено, що без ліцензії, яка видається Урядом України або уповноваженим ним органом виконавчої влади, не можуть здійснюватися виробництво, ремонт і реалізація спортивної, мисливської вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду; створення та утримання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів. А порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензії на здійснення окремих видів діяльності встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Не визначають належним чином правових підстав для виготовлення печаток і штампів й положення Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності". Так, статтею 2 даного закону встановлено, що дія цього Закону поширюється на дозвільні органи, адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність, і не поширюється на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, захисту економічної конкуренції, а також на дозвільну систему, яка поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії. Також слід підкреслити, що законом змінено редакцію статті 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) щодо адміністративної відповідальності за порушення порядку провадження господарської діяльності.

Не надає достатньої ясності і аналіз положень Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", який у ч. 1 статті 2 підкреслює, що дія цього Закону поширюється на всіх суб'єктів господарювання. Відсутні будь-які уточнення щодо ліцензування діяльності з виготовлення штампів і печаток і в інших частинах статті 2.

Виходячи з переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню згідно закону, можна стверджувати про врахування в ньому (переліку) окремих вимог Положення про дозвільну систему, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576 "Про затвердження Положення про дозвільну систему" (далі - Постанова № 576). Так, відповідно до статті 9 цього Закону ліцензуванню підлягають такі види господарської діяльності: 2) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною

зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 12) виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 70) діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 71) діяльність, пов'язана з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мистивських стендів.

Однак стосовно правового порядку відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень або необхідності ліцензування діяльності, пов'язаної з виготовленням печаток і штампів, у даному законодавчому акті нічого не передбачено. Водночас глава 15 "Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління" КУпАП передбачає адміністративну відповідальність та містить склади правопорушень, пов'язаних з порядком виготовлення печаток і штампів, а саме: статтю 189 "Порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень" та статтю 189-2 "Порушення правил виготовлення та порядку обліку і зберігання печаток та штампів, а так само виготовлення, ввезення, реалізація та використання самонабірних печаток". А у науково-практичному коментарі до КУпАП підставою даної відповідальності вважається наказ МВС № 17, який прийнято відповідно до вимог Постанови № 576. Це, на наш погляд, певною мірою не відповідає вимогам п. 22 статті 92 Конституції України щодо порядку встановлення адміністративної відповідальності.

Якщо виходити з вимог Постанови № 576, то згідно пункту 2 до предметів, матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, штемпельно-граверні майстерні, печатки і штампи дійсно належать. А згідно п. 9 Постанови № 576 видача дозволів на виготовлення, придбання, зберігання, облік, охорону, перевезення і використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття підприємств, майстерень і лабораторій, здійснюється: на ... штемпельно-граверні майстерні, печатки і штампи – у порядку, визначеному МВС України. При цьому згідно п. 15 Постанови № 576 посадові особи та громадяни, які порушили порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення і використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття і функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

За таких умов доцільно звернутися і до положень Закону України "Про міліцію". Так, згідно п. 13 статті 10 міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються, контролювати додержання зазначених правил та функціонування цих об'єктів.

А згідно п. 22 статті 11 Закону України "Про міліцію" міліція для виконання покладених на неї обов'язків має право: анулювати виданий підприємству, установі й організації дозвіл на придбання, зберігання і використання зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин при невиконанні встановлених правил користування і поводження з ними, або при недоцільності їх дальшого зберігання, вилучати при необхідності зазначені предмети, опечатувати склади, бази й сховища, закривати стрілецькі тири і стенди, зброєремонтні та піротехнічні підприємства, магазини, що торгують зброєю і боєприпасами, до усунення порушень відповідних правил; анулювати дозволи на придбання, зберігання і носіння зброї та боєприпасів, видані громадянам, які зловживають спиртними напоями, вживають наркотичні засоби без призначення лікаря, інші одурманюючі засоби, хворіють на психічні захворювання, та в інших випадках, передбачених законодавством; оглядати з участю адміністрації підприємств, установ, організацій приміщення, де знаходяться зброя, боєприпаси, вибухові, наркотичні та сильнодіючі хімічні, отруйні та радіоактивні речовини і матеріали, з метою перевірки додержання правил поводження з ними; оглядати зброю та боєприпаси, що знаходяться у громадян, а також місця їх зберігання.

Не складно помітити, що сутність вказаних прав і обов'язків міліції стосується зброї, а не виготовлення печаток і штампів. Зазначене свідчить, що сьогодні правові засади видачі міліцією дозволів на виготовлення печаток і штампів також певною мірою не відповідають вимогам пункту 12 статті 92 Основного Закону, згідно якого організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України.

Таким чином, правові засади надання адміністративних послуг, пов'язаних з видачею ОВС дозволів суб'єктам господарювання на виготовлення печаток і штампів, створюють положення постанови № 576 та наказу МВС № 17. Наприклад, п. 1.2. Інструкції визначає порядок видачі, продовження й припинення дії та анулювання дозволів на відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень, виготовлення печаток і штампів, а також порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів. Унаслідок цього виникає багато питань щодо законності або доцільності приписів окремих положень розділу 3 "Порядок видачі дозволів на оформлення замовлень на виготовлення печаток і штампів" наказу МВС № 17, а саме:

Чому у п. 3.1.4. наказу термін видачі дозволу визначено лише стосовно суб'єктів підприємницької діяльності?

Навіщо лікарям передбачено додавати до заяви клопотання керівників медичного закладу (пп. 5 п. 3.1.4.)?

Навіщо представництвами іноземних підприємств, установ, організацій, суб'єктів підприємницької діяльності та інших організаційних форм

підприємництва тощо, зареєстрованими в Україні, додавати до заяви оригінал (що правда разом із копією) свідоцтва про державну реєстрацію (пп. 6 п. 3.1.4.) при наявності значної кількості інших документів, що засвідчуються уповноваженими суб'єктами права?

Чому результати службового розслідування за порушення правил зберігання та знищення печаток і штампів оформлюються актом довільної форми (п. 3.4.1.)? Адже за це передбачено адміністративну відповідальність згідно ст. 189-2 КУпАП, а такий акт безумовно повинен долучатися до матеріалів адміністративної справи за фактом даного правопорушення.

Підсумовуючи, слід зробити певні висновки та висловити деякі пропозиції щодо вищезрозглянутих проблемних питань, а саме:

1. Правові засади адміністративних послуг ОВС, пов'язаних з видачею дозволів суб'єктам господарювання на виготовлення печаток і штампів, не відповідають вимогам положень Конституції України.

2. Вирішення проблеми усунення вказаної невідповідності помітно загострюється з урахуванням встановленої положеннями КУпАП адміністративної відповідальності за порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164), правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень (ст. 189) та правил виготовлення та порядку обліку і зберігання печаток та штампів (ст. 189-2).

3. З метою вдосконалення правових засад діяльності ОВС щодо видачі дозволів суб'єктам господарювання на виготовлення печаток і штампів доцільно внести відповідні доповнення до законів України "Про міліцію" та "Про ліцензування певних видів господарської діяльності".

4. З урахуванням сучасних вимог до господарської діяльності та стандартів захисту прав і свобод людини та громадянина необхідно внести зміни до чинного законодавства, що визначає правові засади послуг ОВС, пов'язаних з видачею дозволів суб'єктам господарювання на виготовлення печаток і штампів, й, перш за все, до положень наказу МВС № 17.

Використана література:

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: НВП "Видавництво "Наукова думка" НАН України, 2007. - 587 с.

2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. - 2006. - № 7. - Ст. 376.

3. 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.

4. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.

12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / І. В. Дроздова. – К., 2009. – 20 с.

УДК 351.741(477):351

О.А. Бурбело

**ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
І (ПОВЕДІНКОВИЙ ПІДХІД)**

В статті пропонується нетривіальний підхід до вирішення завдань з підвищення ефективності управління в органах внутрішніх справ (ОВС), який посягає в дослідженні управління підрозділами ОВС як соціальною системою.

Ключеві слова: *теорія соціальних систем, теорія організації, системний підхід, організаційна поведінка, людський капітал, цілеспрямованість, дія, операція, вчинок.*

В статье предлагается нетривиальный подход к решению задач по повышению эффективности управления в органах внутренних дел (ОВД), который заключается в исследовании управления подразделениями ОВД как социальной системой.

Ключевые слова: *теория социальных систем, теория организации, системный подход, организационное поведение, человеческий капитал, целенаправленность, действие, операция, поступок.*

The article offers nontrivial approach to solving problems on the increase of efficiency of administration in bodies of internal affairs. The approach, mentioned above offers the study of administration of bodies of internal affairs as a social system.

Key words: *theory of frames of society, theory of organization, approach of the systems, organizational conduct, human capital, purposefulness, action, operation, act.*

Вирішення завдань подальшого розвитку державності в Україні висуває вимоги і до розв'язання проблеми вдосконалення управління у сфері правоохоронної діяльності. Вирішення цих проблем (поряд з іншими проблемами розвитку системи правоохоронних органів), є запорукою підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ (ОВС) в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю.

Вітчизняні фахівці відмічають три основні причини недостатньої ефективності протидії правоохоронних органів натиску криміналітету в сучасних умовах [17, 21]: перша - кадрова (брак досвіду, достатньої кількості підготовлених працівників, низькі моральні якості певної їх частини); друга - організаційна (відсутність у роботі системності, координованості, відставання розвитку роботи органів внутрішніх справ від динаміки злочинної діяльності) і третя - правова (неповнота та суперечливість законодавчої бази). Як витікає з вище наведеного, основна причина невдач у боротьбі зі злочинністю міститься в управлінській сфері.