

Д. С. ДЕНИСЮК

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджено класифікацію адміністративних послуг органів виконавчої влади та зокрема органів внутрішніх справ. Визначено критерії належності послуг, які надаються органами та підрозділами МВС України до адміністративних послуг.

The author of this article researches classification of administrative services of executive agencies in general and police in particular. Besides, accordance criteria of services, which are provided by Ukrainian police units and subdivisions to administrative services are determined.

Відповідно до Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність є найвищою соціальною цінністю. Виходячи з цього, права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що цілком логічно розвивається в Концепції адміністративної реформи в Україні, яка декларує надання державних і громадських послуг засобом реалізації таких прав і свобод [8]. Усе це вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами.

Відповідно до Концептуальних засад стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 рр. [3], визначених у Посланні Президента України до Верховної Ради України, головною метою формування ефективної системи виконавчої влади є утвердження таких механізмів, які б забезпечували результативність управлінських рішень, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності різних рівнів влади й місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг.

Слід зазначити, що в наукових дослідженнях з адміністративного права проблеми надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ не набули достатнього ступеню вивченості. Предмет наукового пошуку складали загальні проблеми правового регулювання діяльності Міністерства внутрішніх справ України і питання щодо діяльності окремих його підрозділів. Питання надання адміністративних (управлінських) послуг вивчались у наукових дослідженнях, присвячених формуванню системи державного управління.

Таким чином, необхідність дослідження проблеми надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ визначення

особливостей та вдосконалення правового регулювання обумовлена як недостатнім теоретичним доробком, так і впливом цієї діяльності на реформування органів виконавчої влади.

На важливість дослідження адміністративних послуг наголошують у своїй праці такі провідні вчені України, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, І. Коліушко, Р. Куйбіда, В. Тимошук, М. Тищенко, А. Чемерис та ін. Зазначені праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження в цьому напрямку.

Щодо поняття адміністративних послуг вітчизняна правова наука загальноприйнятої позиції ще не виробила. Більше того, сам термін “адміністративні послуги” поки що не сприйнятий усіма українськими вченими і практиками.

Термін “адміністративні послуги” спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістову переоцінку характеру їхніх взаємовідносин.

Адміністративні послуги з боку уповноважених органів, посадових осіб надаються за наявності таких обов'язкових ознак:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;

- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних 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 [5].

Наведеними обов'язковими ознаками “адміністративних послуг” охоплюється величезний масив владно-розпорядчих дій суб'єктів виконавчої влади: від видачі свідоцтва про народження, паспорта або дозволу до розгляду уповноваженим органом, посадовою особою будь-якого іншого звернення фізичної особи з вимогою задовольнити її потреби чи інтереси з конкретного питання (хоч іноді уповноважені суб'єкти можуть, як здається, діяти на користь приватних осіб навіть без їх конкретних звернень).

Правовою основою надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ є Конституція України, Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”, Постанови Кабінету Міністрів України “Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки”, “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ”, накази МВС

України “Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння”, “Порядок справляння плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ”.

Виходячи з аналізу відомчих нормативно-правові актів МВС України, слід зазначити, що право надання адміністративних послуг, належить до сфери діяльності таких підрозділів:

– Департаменту Державтоінспекції МВС України (державний технічний огляд автомобілів, автобусів, мототранспорту та причепів, огляд транспортних засобів під час реєстрації, перереєстрації, зняття з обліку, видачі дозволу на переобладнання або заміну номерного агрегату, оформлення допуску до перевезення небезпечних вантажів; оформлення реєстраційних документів і документів на право керування транспортними засобами; оформлення свідоцтв про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі; оформлення свідоцтв про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів; реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів та ін.);

– Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України (оформлення тимчасового посвідчення громадянина України; оформлення документів для набуття громадянства України повнолітніми особами; перевірка реєстрації за місцем проживання/перебування та даних паспортного документа в разі його втрати; надання послуг з оформлення документів для виїзду з України і в'їзду в Україну; оформлення іноземцям або особам без громадянства документів на імміграцію в Україну та ін.);

– Експертної та інформаційної служб (видача громадянам на їхній запит письмових довідок про відсутність чи наявність судимості; проведення досліджень: почеркознавчих та авторознавчих; транспортних засобів (комплексне); документів, грошей та цінних паперів; технічного укріплення стрільбищ та тирів; фототехнічних та портретних; матеріалів та засобів звуковідеозапису; медико-біологічних; трасологічних, балістичних та холодної зброї; та ін.; проведення огляду з наданням експертного висновку: транспортних засобів та їх реєстраційних документів; пунктів приймання та перероблення металобрухту; місць проведення масових заходів; технічного стану зброї та ін.);

– Департаменту громадської безпеки МВС України – в особі підрозділів дозвільної системи та ліцензування (оформлення документів, пов'язаних з видачею дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, таким особам: 1) юридичним; 2) фізичним: громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, що постійно проживають в Україні; іноземцям та особам без громадянства, крім тих, що постійно проживають в Україні; реєстрація (перереєстрація)

мисливської, холодної, пневматичної та газової зброї, реєстрація нагородної зброї; оформлення документів, пов'язаних з видачею дозволу на: відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 [9]; зберігання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система, на об'єктах дозвільної системи; виготовлення печаток і штампів установам, організаціям, суб'єктам підприємницької діяльності тощо; знищення печаток і штампів; увезення з-за кордону та вивезення з України зброї, набоїв, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого; видача направлення на реалізацію зброї).

За критерієм платності адміністративні послуги поділяються на платні й безоплатні [7, с. 124].

Існує кілька варіантів затвердження цін (тарифів) на послуги органів виконавчої влади:

- розмір ціни визначається законом;
- розмір ціни затверджується постановою Кабінету Міністрів України;
- розмір ціни затверджується наказом (розпорядженням) відповідного центрального органу виконавчої влади або відповідної організації (установи).

Оскільки законами ціни визначаються на незначну кількість послуг (і щодо їх вартості ніяких питань, як правило, не виникає), то основної уваги заслуговують ті послуги, ціни на які визначаються або Кабінетом Міністрів України, або центральними органами виконавчої влади. Саме щодо цін на послуги, які затверджено зазначеними органами, і виникає найбільше питань.

У діяльності МВС України дане питання врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ” [10] та наказом МВС України від 5 жовтня 2007 р. № 369/1105/336 “Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння” [4], що в свою чергу дає можливість до зловживань. Рахунковою палатою проведено аудит стану залучення до спеціального фонду державного бюджету та ефективності використання плати за послуги, що надаються органами та підрозділами МВС України, згідно з їх функціональними повноваженнями. Колегією Рахункової палати зроблено висновок, що система залучення до бюджету та використання коштів за надані адміністративні послуги в 2007 р. в МВС України була непрозорою, не відповідає всім вимогам чинного законодавства, а розміри плати за

послуги – економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням. Розпочата керівництвом МВС України робота з унормування і тарифікації системи платних послуг була виконана з суттєвими помилками та окремими порушеннями законодавства. Як наслідок, залишилися невирішеними проблеми відкритості, доступності, зручності послуг, належного нормативного врегулювання процедурних питань їх надання, тривалості строків одержання і черг [6].

Адміністративні платні послуги можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ України в межах своєї компетенції та виключно за письмовою заявою юридичних або фізичних осіб із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові, місця знаходження (місця проживання) та виду платної послуги.

Залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні адміністративні послуги і муніципальні адміністративні послуги. У даному випадку МВС України надає державні адміністративні послуги.

Важливими є насамперед ті класифікації, які мають практичне значення, тобто дають можливість давати рекомендації щодо покращання системи надання адміністративних послуг.

Одним із таких критеріїв класифікації можна назвати рівень установалення повноважень щодо надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

1) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ”);

2) адміністративні послуги з локальним регулюванням (Наказ МВС України від 5 жовтня 2007 р. № 369/1105/336 “Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння”);

3) адміністративні послуги зі “змішаним” регулюванням (коли здійснюється водночас і централізоване, й локальне регулювання).

Така класифікація дає змогу виробити кілька правил щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг. Право адміністративного органу надавати будь-яку послугу є його повноваженням, і належною правовою підставою для здійснення цього повноваження є лише закон і акти, прирівняні до нього за ієрархією. Це впливає зі статей 6, 92 та 120 Конституції України, згідно з якими організація, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади повинні визначатися лише Конституцією і законами України. Відповідно до другого абзацу розділу 4 Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленої Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278, “у межах компетенції

кожного органу державної влади необхідно на рівні стандартів визначити обсяг державних послуг, порядок надання та критерії оцінки їх якості, передбачивши запровадження відповідальності за порушення порядку надання таких послуг” [9].

Наступним критерієм класифікації адміністративних послуг, який може мати і теоретичне, і практичне значення, є зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги. Це зокрема, реєстрація, надання дозволу (ліцензії) тощо. Але часто навіть за однією назвою криється різне змістове навантаження. Так, при реєстрації мисливської, холодної зброї, пневматичної, газової та нагородної зброї є інтерес МВС України щодо обліку власників зброї та забезпечення громадської безпеки, а при реєстрації за місцем проживання є право вільного обрання місця проживання, що породжує зобов'язання перед державою – призив на строкову службу. І хоча в усіх справах вчиняється або приймається індивідуальний адміністративний акт, для особи принципово важливим є його остаточне оформлення, наприклад, отримання на руки дозволу на зберігання вогнепальної зброї, набоїв до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система, отримання реєстраційних документів і документів на право керування транспортними засобами. Тому у визначенні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися саме на кінцевий результат, якого очікує споживач [7, с. 124].

У процесі здійснення аналізу переліків послуг, привертає увагу до списків адміністративних послуг що надаються органами та підрозділами МВС України включені послуги, які не мають ознак адміністративних, а є по суті господарськими роботами (ксерокопіювання, ламінування документів, проведення навчань тощо). Тобто, якщо акт уповноваженого органу не стосується встановлення прав особи, то він не належить до адміністративних послуг. До адміністративних послуг не можуть належати також проміжні акти органів внутрішніх справ, які не є рішеннями: різноманітні довідки та узгодження. Уповноважений орган може ухвалювати тільки “граничні” рішення надати адміністративну послугу, відмовити в її наданні або залишити заяву без розгляду на підставах, прямо передбачених законодавством.

Виходячи з вищевказаного, доцільно, на думку автора, виключити з переліку платних послуг, які надаються органами і підрозділами Міністерства внутрішніх справ згідно постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 такі пункти: п. 20 (ламінування документів); п. 80 (копіювання документів); п.105 (надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань: реєстраційно-екзаменаційної діяльності МВС оформлення документів з питань дозвільної системи; складування, зберігання та

транспортування матеріально-технічних ресурсів).

Отже, проведений аналіз чинного законодавства, яке регулює надання платних адміністративних послуг органами внутрішніх справ, надав можливість зазначити про необхідність його вдосконалення. Це стосується як закріплення базового поняття “адміністративної послуги, яка надається органами внутрішніх справ”, так і врегулювання процедур їх надання з визначенням собівартості таких послуг, які повинні носити компенсаційний характер, а не мати на мету отримання прибутку. З цією метою запропоновані конкретні пропозиції щодо внесення змін до низки підзаконних актів.

У статті знайшли відображення лише окремі проблемні питання, які стосуються надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, але їх наявність свідчить про потребу подальшого наукового пошуку в цьому напрямку.

Таким чином, існуюча в МВС України система надання адміністративних послуг повинна бути зорієнтована на забезпечення потреб громадян України, а не на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг. Основним завданням перед МВС України повинно стояти завдання щодо удосконалення системи якості надання платних послуг, наближення її до громадянина України – споживача.

Література:

1. Положення про дозвільну систему [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
2. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 року № 795 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 42. – С. 69. – Ст. 1671.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 листопада 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – С. 32.
4. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – С. 31. – Ст. 578.
5. Порядок справляння плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : Наказ МВС України, Мінфін України, Мінекономіки від 5 жовтня 2007 р. № 369/1105/336 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 83. – С. 72. – Ст. 3096.
6. Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння :

Наказ МВС України, Мінфін України, Мінекономіки від 5 жовтня 2007 р. № 369/1105/336 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 83. – С. 72. – Ст. 3097.

7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

8. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки : послання Президента України від 30 квітня 2002 р. // Уряд. кур'єр. – 2002. – № 100.

9. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 168–170.

10. МВС України “кинуло” своїх громадян на шалені мільйони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jeynews.com.ua/news/d0/19358>

Надійшла до редколегії 12.08.2008 р.