

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2019.1.04

УДК 342.924

Золотарьова Н. І.,

*доктор юридичних наук, доцент, професор
кафедри поліцейського права Національної
академії внутрішніх справ*

e-mail: soloprado@ukr.net

ORCID ID: 0000-0002-3614-8328

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання надання адміністративних послуг правоохоронними органами на відомчому рівні. Здійснено аналіз чинного законодавства щодо надання адміністративних послуг у сфері охорони навколишнього природного середовища. Обґрунтовано необхідність забезпечення регламенту надання адміністративної послуги.

Ключові слова: адміністративна послуга; правоохоронні органи; надання послуг; процедура; регламент; органи виконавчої влади; інформаційні картки; технологічні картки.

Статья посвящена исследованию правового регулирования предоставления административных услуг правоохранительными органами на ведомственном уровне. Осуществлен анализ действующего законодательства о предоставлении административных услуг в сфере охраны окружающей природной среды. Обоснована необходимость обеспечения регламента предоставления административной услуги.

Ключевые слова: административная услуга; правоохранительные органы; оказание услуг; процедура; регламент; органы исполнительной власти; информационные карточки; технологические карточки.

Постановка проблеми. На сьогоднішні питання правового регулювання надання адміністративних послуг визначено лише на державному рівні, тому виникає необхідність їх передбачення і на відомчому рівні. Варто визначити на законодавчому рівні регламент адміністративної

послуги, повноваження органів виконавчої влади, які їх надають, а також встановлення порядку надання адміністративної послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання надання адміністративних послуг висвітлювалися в науково-теоретичних досліджен-

нях таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Буханевич, І. П. Голосніченко, В. С. Долечек, С. В. Ківалов, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, Є. В. Курінний, Р. О. Куйбіда, Н. Р. Нижник, В. П. Тимошук, О. О. Харитонова та інші.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення напрямів удосконалення чинного адміністративного законодавства, що регулює надання адміністративних послуг у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Необхідність правового регулювання надання адміністративних послуг на державному рівні проголошувалася ще в Концепції адміністративної реформи в Україні, яка схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [1]. У 2006 році Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [2]. Саме ці документи стали основоположними при розробленні законодавчих актів у сфері надання адміністративних послуг.

Першою фундаментальною монографічною працею щодо надання адміністративних послуг на відомчому рівні після виходу вказаного закону стала робота колективу авторів Державного науководослідного інституту МВС України та факультету соціології і права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського». У монографії викладено «загальні поняття у сфері надання адміністративних послуг, класифікацію таких послуг та принципи їх надання, а також питання правового та інших видів забезпечення й особливості проце-

дури та організації надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Охарактеризовано стандарти та адміністративні регламенти надання адміністративних послуг. Розкрито питання контролю та юридичної відповідальності персоналу у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів і підрозділів внутрішніх справ у ході надання ними таких послуг» [3]. У цій роботі окреслено сферу надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, проведено відмежування адміністративних від інших послуг, які надаються поліцією (міліцією).

У монографії публічні послуги органів внутрішніх справ класифіковано за різними критеріями: залежно від змісту забезпечуваних прав і свобод приватних осіб; за рівнем управління, на якому здійснюється надання публічних послуг; залежно від суб'єкта надання таких послуг у сфері внутрішніх справ, тобто конкретного органу чи підрозділу, який надає ці послуги, напряму його діяльності. Крім того, авторами цієї праці виділено ознаки адміністративної послуги органів внутрішніх справ. Зважаючи на те, що органи Національної поліції надають послуги громадянам та іншим приватним особам у сфері охорони навколишнього природного середовища, взаємодіючи з Міністерством екології та природних ресурсів України [4, с. 171–172], можемо скористатися результатами цього дослідження та зауважити, що до ознак адміністративної послуги органів МВС учені віднесли:

«безпосередню пов'язаність із суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ;

надання органом (підрозділом) внутрішніх справ шляхом реалізації владних повноважень, які чітко визначаються законом;

створення організаційних 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;

надання за допомогою адміністративних процедур, які розпочинаються, як правило, за ініціативою конкретної приватної особи, яка звернулася до уповноваженого органу;

результатом розгляду звернення приватної особи є адміністративний акт зовнішнього спрямування, який має індивідуальний характер (тобто прийняте компетентним органом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретної приватної особи у сфері внутрішніх справ);

для отримання такої послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом».

Загальні проблеми адміністративних послуг висвітлено в монографії «Адміністративні послуги в Україні: теорія і практика реалізації» О. М. Буханевича. У ній з'ясовано правову природу, сутність та ознаки адміністративних послуг, подано їх класифікацію, розглянуто принципи надання таких послуг, особливості діяльності публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг [5].

Послуги, які надаються правоохоронними органами, що здійснюють адміністративну діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища, – це публічні послуги. Оскільки послуги, що надаються ци-

ми органами, є спеціальними, відомчими, такими, що здійснюються у сфері екології, їх можна також назвати екологічними послугами. Переважна частина цих послуг є адміністративними, тобто такими, що базуються на діях правоохоронних органів як складової частини органів адміністративної діяльності, які мають управлінський характер, надаються за допомогою адміністративних процедур та спрямовані на створення умов щодо задоволення потреб приватних осіб.

Адміністративні послуги, які надаються правоохоронними органами у сфері охорони навколишнього природного середовища, – одна з найголовніших форм адміністративної діяльності, адже вони мають відповідні ознаки таких форм. По-перше, адміністративні послуги є організаційними діями, по-друге, ці дії мають зовнішній вияв у результатах адміністративної діяльності, спрямованої на задоволення потреб та інтересів приватних осіб. По-третє, процедура діяльності, засоби надання послуги і її результат визначені в нормах адміністративного права. По-четверте, ці послуги надаються правоохоронними органами на основі закріплених у законодавстві повноважень.

Як зазначено в статті 1 Закону України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги», «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». Отже, результат дій державного органу або органу місцевого самоврядування буде

адміністративною послугою тільки в тому разі, коли надійшла заява фізичної або юридичної особи щодо одержання такого результату.

Водночас ученими висловлювалася незгода з таким визначенням адміністративної послуги, і ми повністю їх підтримуємо в тому, що ознака добровільності отримання приватними особами адміністративної послуги не завжди є пріоритетною в діяльності правоохоронних органів. Адже у сфері охорони навколишнього природного середовища чимало послуг мають рятувальний характер, і заяв на надання таких послуг правоохоронні органи не чекають. Такими адміністративними послугами є дії працівників ДСНС України з рятування людей або приватного майна під час повеней, пожеж, інших надзвичайних ситуацій. Діяльність правоохоронного органу, що спрямована на задоволення потреб приватної особи, якій надається допомога, є послугою навіть у тих випадках, коли така особа не звертається за наданням цієї допомоги або навіть відмовляється від неї [6].

Отже, адміністративні послуги правоохоронних органів можна також розрізняти за критерієм волевиявлення щодо їх отримання. Це ті послуги, які отримують приватні особи на основі добровільності, тобто бажають їх отримання; послуги, які надаються за форс-мажорних обставин, у діях щодо надання яких законом передбачається втручання правоохоронних органів у відносини захисту життя, здоров'я, майна громадян та інших осіб.

Надання послуг за форс-мажорних обставин, а також у визначених законодавством інших випадках приватним особам відбувається безо-

платно. Тому за критерієм фінансування адміністративні послуги поділяються на ті, які надаються за рахунок державного бюджету, бюджету органів місцевого самоврядування, та ті, що надаються за рахунок фізичних і юридичних осіб приватного права.

Перелік адміністративних послуг у сфері охорони навколишнього природного середовища на законодавчому рівні не встановлено, незважаючи на те, що стаття 5 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає саме такий порядок його визначення. Щоправда, проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг» розроблено Кабінетом Міністрів України та 03 лютого 2016 року подано до Парламенту. Після його розгляду профільний Комітет Верховної Ради України зробив висновок, що цей проект закону не відповідає вимогам антикорупційного законодавства, адже, керуючись його нормами, уповноваженими посадовими особами «може бути невинуватим встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень». Створюються умови для «виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [7]. 14 квітня 2016 року цей проект Уряд відкликав.

Нині органи, що здійснюють адміністративну діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища, керуються повноваженнями, установленними в положеннях про ці органи. Так, Міністерство екології та природних ресурсів України наказом від 14 вересня 2015 року

№ 333 затвердило інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг з видачі Міністерством екології та природних ресурсів України дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, дозволу на добування (збирання) тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, дозволу на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення [8]. Крім того, цей орган виконавчої влади видав наказ від 14 вересня 2015 року № 327, яким затвердив інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг з видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами для об'єктів першої групи, дозволу на провадження діяльності, пов'язаної зі штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях та внесення організації до Переліку установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності [9].

Треба зазначити, що в Законі України «Про адміністративні послуги» інформаційні та процедурні документи, що видаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, названо «інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг». Уважаємо, що ця назва не відповідає вимогам до позначення адміністративної пос-

луги. Особливо це стосується «технологічної картки адміністративних послуг». Надання послуги є адміністративно-правовою процедурою, тобто діями, які регулюються адміністративним правом. Тому правом не встановлюються «технології», адже цей термін більше підходить технічним процесам, а не правовим.

У Законі України «Про адміністративні послуги» потрібно передбачити регламент адміністративної послуги у відповідних регламентах, які будуть приймати центральні органи виконавчої влади, установити і зміст інформації про порядок її надання, і саму процедуру надання послуги. Установлені законодавчо інформаційні картки та технологічні картки адміністративних послуг, звичайно, регламентують порядок надання цих послуг, однак для чистоти термінології адміністративного права потрібно було б їх перейменувати в адміністративний регламент.

Висновки. Проаналізувавши адміністративне законодавство України у сфері надання адміністративних послуг, можемо зробити висновок, що окремі його норми потребують суттєвих змін. У Законі України «Про адміністративні послуги» необхідно передбачити регламент адміністративної послуги у відповідних регламентах, які будуть приймати центральні органи виконавчої влади, установити і зміст інформації про порядок її надання, і саму процедуру надання послуги. Установлені законодавчо інформаційні картки та технологічні картки адміністративних послуг, звичайно, регламентують порядок надання цих послуг, однак для чистоти термінології адміністративного права потрібно було б їх перейменувати в адміністративний регламент.

Список використаних джерел

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. Ст. 167.
3. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ: монографія / за ред. І. П. Голосніченка, О. Г. Циганова. Київ: ДНДІ МВСУ, 2015. 590 с.
4. Золотарьова Н. Взаємодія органів внутрішніх справ з органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища з метою надання адміністративних послуг у природоохоронній сфері. *Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.; (м. Київ, 23 квіт. 2010 р.). Київ, 2010. Ч. 1. С.171–172.
5. Буханевич О. М. Адміністративні послуги в Україні: теорія і практика реалізації: монографія. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 386 с.
6. Голосніченко І. П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості. *Наука і правоохорона*. 2008. № 1. С. 124–131.
7. Про перелік адміністративних послуг: проект Закону України від 12.10.2015 р. № 3319. URL: http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56815 (дата звернення: 11.05.2019).
8. Щодо затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг із видачі Міністерством екології та природних ресурсів України дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, дозволу на добування (збирання) тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, дозволу на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14.09.2015 р. № 333. URL: http://www.cct.com.ua/2016/14.09.2015_333.htm. (дата звернення: 11.05.2019).
9. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг з видачі Міністерством екології та природних ресурсів дозволу на викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами для об'єктів першої групи, дозволу на провадження діяльності, пов'язаної зі штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях та внесення організації до Переліку установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14.09.2015 р. N 327. URL: http://www.search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN014387.html. (дата звернення: 11.05.2019).

References

1. Pro zahodi shodo vprovadzhennya Konceptiyi administrativnoyi reformi v Ukrayini: Ukaz Prezidenta Ukrayini vid 22.07.1998 roku № 810/98. *Oficijnij visnik Ukrayini*. 1999. № 21. St. 943 [in Ukrainian].
2. Pro shvalennya Konceptiyi rozvitku sistemi nadannya administrativnih poslug organami vikonavchoyi vladi: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 15.02.2006 r. № 90-r. *Oficijnij visnik Ukrayini*. 2006. № 7. St. 167 [in Ukrainian].

3. Golosnichenko, I. P., Ciganov, O. G. (2015) *Administrativni poslugi u sferi vnutrishnih sprav: monografiya*. Kiyiv: DNDI MVSU [in Ukrainian].
4. Zolotarova, N. (2010). *Vzayemodiya organiv vnutrishnih sprav z organami Ministerstva ohoroni navkolishnogo prirodnogo seredovisha z metoyu nadannya administrativnih poslug u prirodohoronnij sferi*. Aktualni pitannya derzhavotvorenniya v Ukrayini ochima molodih uchenih: materiali Mizhnar. nauk.-prakt. konf.; (m.Kiyiv, 23 kvit. 2010 r.). Kiyiv. Ch. 1 [in Ukrainian].
5. Buhanyevich, O. M. (2015). *Administrativni poslugi v Ukrayini: teoriya i praktika realizaciyi*. Kiyiv: Institut zakonodavstva Verhovnoyi Radi Ukrayini [in Ukrainian].
6. Golosnichenko, I. P. (2008). Publichni poslugi, sho nadayutsya miliciyeyu, yih klasifikaciya ta problema yakosti. *Nauka i pravoohorona*. 1, 124–131 [in Ukrainian].
7. Pro perelik administrativnih poslug: projekt Zakonu Ukrayini vid 12.10.2015 r. № 3319. URL: http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56815 (data zvernennya: 11.05.2019) [in Ukrainian].
8. Shodo zatverdzhennya informacijnih ta tehnologichnih kartok administrativnih poslug iz vidachi Ministerstvom ekologiyi ta prirodnih resursiv Ukrayini dozvolu na specialne vikoristannya dikih tvarin ta inshih ob'yektiv tvarinnogo svitu, dozvolu na dobuvannya (zbirannya) tvarin i roslin, zanesenih do Chervonoyi knigi Ukrayini, dozvolu na import ta eksport zrazkiv vidiv dikoyi fauni i flori, sertifikativ na peresuvni vistavki, reeksport ta introdukciyu z morya zaznachenih zrazkiv, yaki ye ob'yektami reguluyuvannya Konvenciyi pro mizhnarodnu torgivlyu vidami dikoyi fauni i flori, sho perebuva'yut pid zagrozoyu zniknennya: Nakaz Ministerstva ekologiyi ta prirodnih resursiv Ukrayini vid 14.09.2015 r. № 333. URL: http://www.cct.com.ua/2016/14.09.2015_333.htm. (data zvernennya: 11.05.2019) [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennya informacijnih ta tehnologichnih kartok administrativnih poslug z vidachi Ministerstvom ekologiyi ta prirodnih resursiv dozvolu na vikidi zabrudnyuyuchih rechovin stacionarnimi dzherelami dlya ob'yektiv pershoyi grupi, dozvolu na provadzhennya diyalnosti, pov'yazanoyi zi shtuchnimi zminami stanu atmosferi ta atmosfernih yavish u gospodarskih cilyah ta vnesennya organizaciyi do Pereliku ustanov, organizacij ta zakladiv, yakim nadayetsya pravo na rozrobku dokumentiv, sho obgruntovuyut obsyagi vikidiv dlya pidpriyemstv, ustanov, organizacij ta gromadyan - sub'yektiv pidpriyemnickoyi diyalnosti: Nakaz Ministerstva ekologiyi ta prirodnih resursiv Ukrayini vid 14.09.2015 r. N 327. URL: http://www.search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN014387.html. (data zvernennya: 11.05.2019) [in Ukrainian].

N. Zolotareva, *Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Police Law of the National Academy of Internal Affairs*
e-mail: soloprado@ukr.net; ORCID ID: 0000-0002-3614-8328

Topical issues of providing administrative services to law enforcement bodies

The analysis of the current legislation on the provision of administrative services in the field of environmental protection is carried out. The necessity of legal regulation of the provision of administrative services by law-enforcement bodies at the departmental level is shown. Administrative service is defined as the form of administrative activity of law enforcement bodies, and its features are shown. The

concept of administrative service is analyzed and distinguished according to the criterion of expressing the will to receive it.

The changes to the Law of Ukraine «On Administrative Services» are stipulated in relation to the provision of an administrative service regulation in the relevant regulations to be adopted by the central executive authorities and to establish both the information on the procedure for its delivery and the very procedure for providing the service. The renaming of the established legislative information cards and technological cards of administrative services, which regulate the procedure for providing these services, is substantiated in the administrative regulation.

After analyzing the administrative legislation of Ukraine in the sphere of providing the administrative services, the author makes the conclusion that some of its norms require significant change. The Law of Ukraine «On administrative services» should be amended with the administrative service regulations in the relevant regulations, which will be adopted by the central executive authorities. It is also necessary to establish and to include the relevant information about the order and procedure of providing such service.

Keywords: *administrative service; law enforcement agencies; provision of services; procedure; regulations; executive bodies; information cards; technological cards.*

Надійшла до редакції 13.05.2019