

Класифікація адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ

Розглянуто питання про адміністративні послуги, які можуть надаватися органами внутрішніх справ, і за певними ознаками здійснюється їх класифікація.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи внутрішніх справ.

Рассмотрен вопрос об административных услугах, которые когут предоставляться органами внутренних дел, а также по отдельным признакам их классификация.

Ключевые слова: административные услуги, органы внутренних дел.

Людина, її права та свободи в Україні визнані головною соціальною цінністю, а провідним завданням органів виконавчої влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [1].

Для запровадження адміністративних послуг у діяльності органів внутрішніх справ необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять видів та ознак послуг

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, треба розрізняти:

Державні послуги - це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами й організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету [2].

Муніципальні послуги - це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Контрольна діяльність адміністративного органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо) не є адміністративною послугою. Спеціально утворені для проведення контролю органи не можуть надавати платних послуг, пов'язаних з виконанням ними контрольних функцій [2]. А відтак, не всі завдання і функції, що виконуються органами внутрішніх справ, можна віднести до адміністративних послуг

Для класифікації адміністративних послуг, що надаються чи можуть надаватися органами внутрішніх справ, необхідно навести ознаки таких послуг:

Адміністративні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. І. Коліушко наголошує, що немає значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за конкретною адміністративною послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням будь-якої ліцензії [3].

2. Необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачена законом. Надання адміністративної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу внутрішніх справ вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим [4]. Не можна вимагати від органу внутрішніх справ надати адміністративну послугу, якщо її надання не передбачено законом.

3. Закон наділяє повноваженнями по наданню кожної адміністративної послуги органи (служби, підрозділи) внутрішніх справ. За загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до одного певного органу (служби, підрозділу) внутрішніх справ, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

4. Для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом, наприклад, надати відповідні документи для реєстрації автомобільного транспорту, вогнепальної зброї тощо.

5. Адміністративна послуга має кінцеву форму - індивідуальний адміністративний акт, у якому вказано його адресат. При задоволенні заяви особи цей акт має типову форму (свідоцтво, ліцензія, паспорт тощо), хоча адміністративним актом, на наш погляд, може вважатися й саме рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва.

В. Б. Авер'янов до обов'язкових ознак адміністративних послуг, крім визначених, зараховує такі:

а) надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав і виконання покладених на них обов'язків;

б) приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг [5]. З таким висновком у найзагальнішому вигляді можна погодитися. Разом з тим слід зазначити, що прийняте щодо приватної особи рішення в багатьох випадках породжує і зобов'язання, яких неможливо уникнути. Наприклад, якщо особа отримала дозвіл на придбання

вогнепальної зброї, купила і зареєструвала її, то вона не може просто на свій розсуд зберігати зброю, а зобов'язана виконувати певні правила щодо зберігання вогнепальної зброї, не може передати іншій особі для використання та ін.

Для кращого розуміння сутності адміністративних послуг, що надаються чи можуть надаватися органами внутрішніх справ, доцільно дослідити їх конкретні приклади та виділити декілька основ класифікації адміністративних послуг.

Частиною першою ст. 7 Закону України «Про міліцію» [6] визначено, що міліція виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Правове регулювання відносин у сфері реалізації цих функцій здійснюється нормами багатьох галузей права. Однак найширше коло зазначених відносин регулює адміністративне право, надаючи їм організуючого, цілеспрямованого характеру.

З наведеного переліку видів правоохоронної діяльності міліції слід виокремити адміністративну діяльність, яка є найбільш розгалуженою: а) охорона громадського порядку; б) здійснення дозвільної системи; в) забезпечення діяльності спеціальних установ; г) забезпечення реалізації права громадян на вільне пересування та вільне обрання місця проживання; ґ) контроль за безпекою дорожнього руху; д) забезпечення охорони об'єктів та ін.

Важливою складовою є визначення споживачів і обсягу адміністративних послуг, які надають органи внутрішніх справ. Передумовою для успішного розроблення системи адміністративних послуг є правильне визначення послуг, які надаються відповідними підрозділами і на забезпечення якості яких повинна бути спрямована сама система. Треба враховувати, що не будь-які функціональні обов'язки персоналу можуть бути віднесені до послуг. Основною ознакою послуги є те, що вона повинна створювати цінність для споживачів за межами органу внутрішніх справ та сприйматися ними як послуга.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90рУ [2], адміністративна послуга, яка надається органами внутрішніх справ, є результатом публічно владної діяльності певного органу, підрозділу, посадової особи Міністерства внутрішніх справ України, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою і полягає у видачі дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо.

Отже, поняття адміністративної послуги зводиться до діяльності органів внутрішніх справ з метою реалізації принципу верховенства права у взаємовідносинах між органами внутрішніх справ і фізичними, юридичними особами. Така новація передбачає сувору законодавчу регламентацію, встановлення чітких підстав та прозорого порядку здійснення. Однак слід передбачити виникнення потреби уніфікації дій, які здійснюються при наданні адміністративних послуг. Науковці намагаються сформулювати пропозиції щодо розробки єдиних процедур прийняття нормативно-правових актів. Зокрема, запропонований Порядок розробки адміністративних регламентів з надання державних послуг та виконання державних функцій, який був оприлюднений у Методичних рекомендаціях щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України [7], а у 2009 році була розроблена відповідна Методика [8]. Недоліком зазначених методичних розробок є те, що в них акцент зроблено на систему управління якістю, а не надання адміністративних послуг.

Виходячи з наведеного, основним критерієм класифікації адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ, є зміст адміністративної діяльності органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг.

За критерієм платності адміністративні послуги можна поділяти на платні й безоплатні.

М. Г. Вербенський зазначає, що відпрацьовано багато конкретних заходів щодо запровадження системи управління якістю в МВС. Серед них, насамперед, він виділяє конкретні кроки в напрямі проведення регламентації процедур надання державних платних послуг споживачам та виконання органами внутрішніх справ державних функцій за напрямками діяльності служб, безпосередньо пов'язаних із наданням відомчих послуг фізичним та юридичним особам.

Нормативно-правове регулювання правовідносин у сфері внутрішніх справ найтіснішим чином пов'язане з якістю функціонування системи МВС України. Для покращення правового регулювання 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 вдосконалити внутрішню організацію діяльності [9, с. 8].

Нині, незважаючи на низку вже прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють відносини у цій сфері, у державі ще немає необхідної нормативно-правової бази для забезпечення ефективної роботи зі стандартизації послуг, які надаються органами виконавчої влади, і не завершено формування Реєстру державних та адміністративних послуг. Як зазначено в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні», низькою залишається якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями. Це пов'язано з невідповідністю професійного рівня частини з них

сучасним потребам суспільства, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг.

Цілком очевидно, що відсутність стандартів якості та доступності державних послуг в Україні не дозволяє повною мірою упорядкувати й конкретизувати зобов'язання органів виконавчої влади перед суспільством (тобто зобов'язань держави, визначених законами, іншими нормативно-правовими актами, договорами чи угодами, перед фізичними або юридичними особами), а також упровадити процедури ефективного контролю й оцінки діяльності органів виконавчої влади.

Зважаючи на це, першочергово мають бути розроблені й запроваджені стандарти масових, суспільно значимих державних послуг, які безпосередньо стосуються конституційних прав і свобод громадян, а також визначено рівень відповідальності за неякісне надання таких послуг [9, с. 118].

Про це йдеться в Указі Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [10], де зазначається, що в 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.

Суттєвим кроком у напрямі активізації роботи з надання державних, у тому числі адміністративних, послуг стала постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних, послуг» [11].

Згідно із Законом України «Про стандартизацію» [12] Міністерство внутрішніх справ України може проводити самостійно, оскільки визначено, що центральні органи виконавчої влади та організації мають право у відповідних сферах діяльності та в межах повноважень з урахуванням своїх господарських та професійних інтересів визначати порядок надання адміністративних послуг, розробляти, затверджувати й запроваджувати відомчі (внутрішні) стандарти.

На сьогодні 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 в цьому напрямі працюють Департамент державної служби охорони при МВС України, Департамент громадської безпеки, Департамент державної автомобільної інспекції та Департамент інформаційних технологій МВС, якими вже підготовлено ряд проектів типових адміністративних регламентів із надання державних платних послуг

Логічним продовженням діяльності із запровадження СУЯ в системі МВС буде стандартизація державних платних послуг у межах наданих законодавством повноважень. Слід зауважити, що при цьому не порушується принцип послідовності в розробці стандартів надання адміністративних послуг, оскільки зазначені документи є взаємопов'язаними. Перший із них включає в себе вимоги до регулювання суспільних відносин між фізичними (юридичними) особами, одержувачами державних послуг та органами внутрішніх справ, які надають такі послуги, і їх результату, а другий - встановлює процедури, результатом яких є адміністративна послуга.

Зважаючи на те, що робота зі стандартизації адміністративних послуг органами внутрішніх справ є відносно складним та тривалим у часі процесом, передбачає здійснення значної кількості якісних досліджень та потребує ґрунтовної організаційної підготовки, слід, насамперед, визначитися з необхідними організаційними поетапними заходами та напрацювати відповідну методiku розробки стандартів якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. - К. : Факт, 2003. - С. 116.
2. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [ІІПр: // zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
3. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / Коліушко І. Б. - К. : Факт, 2002. - С. 105.
4. Ківалов С. В. Основні напрямки реформування адміністративного права / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. - Вип. 19. - Одеса : Юрид. літ., 2003. - С. 5.
5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Ін-Юре, 2002. - С. 150.
6. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 № 565ХП // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 4. - Ст. 20 (зі змінами та доповненнями).
7. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України : метод. рекомендації / [І. П. Голоснічен- ко, О. Г. Циганов] ; за ред. О. Н. Ярмиша. - К. : ДНДІ МВС України, 2008. - 24 с.
8. Методика розроблення адміністративних регламентів з надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ / О. Г. Циганов, І. П. Голо - сніченко, І. В. Бойко ; за заг. ред. Т. О. Проценка. - К. : ДНДІ МВС України, 2009. - 24 с.
9. Вербеньський М. Г. Вступне слово / М. Г. Вербеньський // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 27 лист. 2009 р. / упор. : Т. О. Проценка, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов та ін.; за заг. ред. Т. О. Проценка. - К. : ДНДІ МВС України, 2009. - 231 с.

10. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 10. - Ст. 578.
11. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних, послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 [Електронний ресурс]. - Режим доступу :
ІШр: zakonl.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.
12. Про стандартизацію : Закон України від 17 трав. 2001 р. № 2408 ШУ/ Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 31. - Ст. 145.
13. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 черв. 2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. - 2007. - № 42. - Ст. 1671.