

УДК 342.95:351.74

Віталій Комарницький,ректор Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ РОБОТИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті досліджуються поняття адміністративних послуг, правові засади їх надання органами внутрішніх справ відповідно до функцій та завдань міліції, обґрунтовується доцільність віднесення діяльності з надання адміністративних послуг до критеріїв оцінки роботи ОВС, вносяться пропозиції щодо вдосконалення системи оцінки роботи ОВС.
Ключові слова: адміністративна послуга, компетенція, повноваження, напрям діяльності ОВС, критерій оцінки.

Численні положення Конституції України підкреслюють важливість здійснення правоохоронної діяльності у суворій відповідності до вимог чинного законодавства. Відповідно до новітньої державної політики діяльність органів внутрішніх справ (далі — ОВС) має спиратися на міжнародно-правові та європейські стандарти поліцейської роботи, позитивні набутки світового поліцейського співтовариства. На слушну думку вчених, водночас ідеться про гостру потребу врахування корінних змін, що відбулися в українському соціумі в умовах сьогодення, підвищення ефективності та публічності влади, забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина [1]. За таких умов надання ОВС різноманітних адміністративних послуг, пов'язаних з видачею фізичним та юридичним особам за їх зверненням документів дозвільного характеру, здійсненням реєстрації тощо, набуває особливої ваги. Адже значна кількість правовідносин за участю ОВС формується у сфері їх публічно-сервісної діяльності, а якість послуг враховується при загальному оцінюванні населенням стану правоохоронної роботи. Саме тому вважаємо, що важливу роль у питаннях захисту та реалізації прав громадян, зміни характеру та сутності правовідносин між міліцією та населенням відіграватиме і діяльність, пов'язана з наданням ОВС адміністративних послуг.

Питанням удосконалення діяльності органів публічної влади, пов'язаної з наданням адміністративних послуг, присвячено значну кількість наукових праць, серед яких можна навести роботи В. Б. Аве-

р'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, 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 ОВС досліджували К. К. Афанасьєв, І. В. Басиста, І. В. Бойко, І. В. Дроздова, Д. Г. Заброна, 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 розгляд діяльності ОВС, пов'язаної з наданням адміністративних послуг, у якості критерію оцінки роботи міліції.

Насамперед, слід підкреслити, що, на думку В. Б. Авер'янова, сьогодні все більше коло відносин у сфері реалізації виконавчої влади набуває ознак, не властивих «класичній», так би мовити, природі управління, що характеризується загальноновизнаною формулою «влада — підпорядкування». А саме у зазначених відносинах втілюється новий, якісно відмінний від колишнього адміністративно-правовий режим регулювання відносин між державою (її органами та посадовими особами) і громадянами. Вчений акцентує, що на сучасному етапі розвитку нашого суспільства важливо домогтися цілком рівноцінного врахування у правових актах як потреб виконання з боку громадян обов'язків перед державою, так і потреб виконання з боку держави обов'язків щодо забезпечення прав і свобод громадян, за що держава несе відповідальність згідно з Конституцією України (ч. 2 ст. 3). Саме такий підхід повніше відповідає новій ідеології «служіння держави»

людині. А «служіння» з боку виконавчої влади — це передусім надання її органами адміністративних (управлінських) послуг [2].

Говорячи про можливість віднесення роботи з надання адміністративних послуг до критеріїв оцінки діяльності ОВС, слід зазначити, що належного законодавчого закріплення термін «адміністративна послуга» дотепер не отримав. Водночас, акцентуємо, що його визначення містить урядовий, тобто підзаконний, нормативний акт управління. Так, постановою Кабінету Міністрів України № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [3] було затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, згідно з яким адміністративна послуга — це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної чи юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо). При цьому вказаним актом Уряду України підкреслювалося, що Тимчасовий порядок діє у період до законодавчого врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Слід вказати й на правові заходи, що здійснені останнім часом для вирішення цієї проблеми. Так, у 2010 р. Міністерством юстиції України розроблено проект Закону України «Про адміністративні послуги», у якому під адміністративною послугою пропонується розуміти прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

Згідно зі ст. 5 законопроекту адміністративними послугами є:

— видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру: на діяльність певного виду, на окремі роботи і послуги, на певні об'єкти (земельна ділянка, будинок, споруда, їх комплекси, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проєктуються, інші) та операції з ними;

— реєстрація: фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів);

— акредитація, атестація і сертифікація,

нострифікація та верифікація;

— інші види діяльності, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають в їх власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус.

А згідно зі ст. 6 законопроекту суб'єктами надання адміністративних послуг (адміністративними органами) є органи виконавчої влади, міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти, які законом або рішенням про делегування уповноважені виконувати владні (виконавчі та розпорядчі) функції з надання адміністративних послуг.

На думку вчених, одна з основних ознак адміністративних послуг полягає в тому, що вони надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень. При цьому поняття «адміністративного органу» живається не тільки у статутному значенні — такими є, насамперед, органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, — а й у функціональному. Тобто «органом» слід вважати будь-який суб'єкт (у тому числі установу, організацію, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції публічної адміністрації [4].

До адміністративних органів, які згідно з чинним національним законодавством мають повноваження з надання адміністративних послуг, безумовно, можна віднести й Міністерство внутрішніх справ України. Зокрема аналіз Положення про Міністерство внутрішніх справ, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 383, свідчить про наявність істотного обсягу роботи, що пов'язана з видачею дозвільних документів, реєстрацією суб'єктів, прав, об'єктів тощо. При цьому в Положенні підкреслюється, що здійснення такої роботи повинно відбуватися або у межах компетенції, або у межах повноважень.

Наприклад, Міністерство відповідно до покладених на нього завдань: забезпечує відповідно до законодавства функціонування дозвільної системи; у межах компетенції, визначеної законодавством, надає соціальну та правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків; здійснює державну реєстрацію та облік транспортних засобів і видає від-

повідні реєстраційні документи; дає дозволу на дорожнє перевезення небезпечних вантажів, рух транспортних засобів з надгабаритними, великогазовими вантажами, а також інші документи у сфері безпеки дорожнього руху; забезпечує у випадках, передбачених законодавством, ліцензування окремих видів господарської діяльності тощо (п. 4 Положення).

Виходячи з цього й погоджуючись з поглядами окремих науковців про доцільність визначення ефективності діяльності органу влади у безпосередньому зв'язку з виконанням покладених на нього функцій, бачиться доцільним розкрити зміст термінів «компетенція» та «повноваження». Заслуговує на увагу визначення терміна «повноваження», сформульоване Д. І. Голосніченком, а саме: повноваження — це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, отриманих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини й громадянина, окремих соціальних груп і суспільства в цілому [5]. Згідно зі спеціальними юридичними виданнями компетенція визначається як сукупність встановлених в офіційній — юридичній чи неюридичній — формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу (посадової особи) приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [6]. А повноваженнями є сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [7]. Не складно помітити тотожність змісту наведених визначень та їх безпосередній зв'язок з функціями суб'єктів права, які наділені владними повноваженнями.

Тому з метою уточнення функцій міліції доцільно звернутися до відповідних положень Закону України «Про міліцію». Так, ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міліцію» визначено, що міліція є єдиною системою органів, які входять до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. На наш погляд,

надання адміністративних послуг ОВС безпосередньо пов'язане з виконанням адміністративної, профілактичної та виконавчої функцій міліції.

Водночас вважаємо, що діяльність із надання адміністративних послуг тісно пов'язана з виконанням таких основних завдань міліції, як: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; охорона і забезпечення громадського порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань (ст. 2 Закону), а також є проявом реалізації принципів законності, гуманізму, гласності та поваги до особи (ст. 3 Закону).

Наведений аналіз свідчить про наявність достатніх правових підстав для надання ОВС адміністративних послуг, а також про обґрунтованість можливості включення до критеріїв оцінки роботи міліції показників, пов'язаних з наданням таких послуг.

Слід зазначити, що вирішення новітніх стратегічних завдань щодо формування демократичних правовідносин між громадянами та державою не залишилось поза увагою керівництва МВС України. Так, у наказі від 25.05.2010 р. № 197 «Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ на основі нових критеріїв» було зазначено, що в умовах соціально-економічних змін, які відбулися в країні, переорієнтації діяльності правоохоронних органів на реальне забезпечення прав і свобод громадян, їх захист від злочинних посягань та інших правопорушень, виникає необхідність у визначенні якісно нових критеріїв оцінки оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ. Підкреслювалося, що існуючі підходи до згаданої оцінки призводять до створення удаваного благополуччя, видимості успіхів у попередженні та розкритті злочинів, стали однією з причин недостатнього виконання ОВС завдань у галузі додержання прав і свобод людини та громадянина, захисту життя та здоров'я особи, підвищення рівня боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку і безпеки в країні.

Саме тому відповідно до наказу МВС України № 197 нова система оцінки діяльності ОВС України була побудована за такими напрямками: реєстрація, розгляд заяв і повідомлень про злочини та події; профілактична робота; виявлення злочинів; розкриття злочинів, розшукова робота; досудове слідство; забезпечення громадського порядку і безпеки; надання адміністративних послуг населенню; формуван-

ня позитивного іміджу органів і підрозділів внутрішніх справ.

За більшістю напрямів основними критеріями було обрано ефективність, якість та законність роботи, а показники мали кількісний характер. Основними індикаторами визначено розрахункову динаміку показника, а ріст індикаторів оцінювався позитивно або негативно.

Разом із тим, положення наказів МВС України від 25.05.2010 р. № 197 «Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв», від 29.06.2010 р. № 279 «Про затвердження системи оцінки діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв» втратили чинність внаслідок прийняття нового відомчого акта — наказу МВС України від 20.01.2011 р. № 17 «Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України з використанням сучасних технологій аналізу та прогнозування» (далі — наказ № 17). У преамбулі наказу вказано на позитивні результати запровадження у 2010 р. нової системи оцінки діяльності ОВС, яка дала змогу уникнути застарілої оцінки стану боротьби зі злочинністю за відсотком розкриття злочинів, визнана недовільною практика оцінювання роботи ОВС за динамікою окремих показників у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, оскільки остання призводить до нарощування інтенсивності роботи в кінці кожного кварталу.

Пунктом 1 наказу затверджено нову Систему оцінки діяльності ОВС із використанням сучасних технологій аналізу і прогнозування, експериментальне впровадження якої передбачено здійснити з 01.02.2011 р. до кінця цього року. При цьому наказом № 17 змінено не лише систему аналізу показників роботи, а й систему напрямів і критеріїв, за якими буде здійснюватися оцінка діяльності міліції. Зокрема замість 8-ми напрямів тепер визначено 19. Так, раніше визначені напрями доповнено напрями оцінювання діяльності підрозділів: карного розшуку; боротьби з незаконним обігом наркотиків; боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми; кримінальної міліції у справах дітей; боротьби з організованою злочинністю; боротьби з економічною злочинністю; дізнання ОВС; громадської безпеки; ДАІ; ГРФНО; Державної служби охорони; ОВС на транспорті.

Водночас було виключено напрями «забезпечення громадського порядку і безпеки» та «надання адміністративних послуг

населенню». Але якщо перший напрям компенсовано введенням напряму «діяльність підрозділів громадської безпеки» і він буде відображатися в окремих показниках деяких підрозділів внутрішніх справ (тобто по суті має місце заміна назви напряму), то напрям «надання адміністративних послуг населенню» виключено в цілому.

На наш погляд, це є недоречним, бо залишає поза оцінюванням актуальну складову діяльності ОВС. Адже положеннями наказу МВС № 17, що стосуються формування позитивного іміджу ОВС, закріплено критерій «Загальна оцінка роботи міліції», який вимірюється за наступним показником: «Громадська думка про стан правопорядку в регіоні за результатами проведених соціологічних досліджень (опитувань)». Переконані, що набувати позитивний імідж міліції значною мірою зможе саме завдяки наданню якісних адміністративних послуг населенню, яке відповідним чином впливатиме й на загальну громадську думку населення регіону про роботу ОВС.

Про вкрай важливе значення діяльності органів виконавчої влади з надання адміністративних послуг свідчать й новітні акти Уряду. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1076-р «Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг» передбачено завдання для Міністерства юстиції України, яке полягає у забезпеченні супроводження під час розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про адміністративні послуги». А стосовно сервісної діяльності ОВС можна вказати на постанову Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг».

Підсумовуючи, вважаємо, що надання адміністративних послуг слід визнати критерієм оцінки роботи ОВС унаслідок того, що означена діяльність є актуальною та пов'язана з реалізацією важливих функцій міліції, а також з реалізацією та захистом прав і законних інтересів конкретної фізичної або юридичної особи та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

А тому з метою створення необхідних правових засад для оцінювання роботи міліції з надання адміністративних послуг пропонуємо доповнити наказ МВС № 17 напрямом «надання адміністративних послуг населенню», який раніше був закріплений наказом МВС України від 25.05.2010 р. № 197.

ПРИМІТКИ

1. 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.
2. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд. : О. Ф. Андрійко (кер. кол.), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль, Ю. С. Педько, В. А. Дерезь, А. А. Пухтецька, А. В. Кірмач, Л. В. Люлька ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — С. 175–176.
3. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 54. — Ст. 1871.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : наук. вид. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наукова думка, 2007. — С. 247.
5. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія / Д. І. Голосніченко. — К. : Видавець Голосніченко А. М. (Г. А. М.), 2009. — С. 54.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2007. — С. 373.
7. Там само. — С. 639.

Комарницький Виталий. Предоставление административных услуг как критерий оценки работы органов внутренних дел.

В статье исследуются понятие административных услуг, правовые основы их предоставления органами внутренних дел в соответствии с функциями и задачами милиции, обосновывается целесообразность отнесения деятельности по предоставлению административных услуг к критериям оценки работы ОВД, вносятся предложения по совершенствованию системы оценки работы ОВД.

Ключевые слова: административная услуга, компетенция, полномочия, направление деятельности ОВД, критерий оценки.

Komarnitsky Vitaliy. Giving administrative services as the criterion of law enforcement body work estimation.

The notion of administrative service legal principles of its granting by law enforcement bodies according to functions and tasks of militia is researched in the article. The expediency of reference of activity on granting of administrative services to criteria of an assessment of work of law enforcement bodies is proved. Offers on perfection of system of an assessment of work of law enforcement bodies are made.

Key words: administrative service, competence, powers, line of activity of law enforcement bodies, criteria of an assessment.