

УДК 342.518(477)

I.M. ШОПІНА, канд. юрид. наук, Державний науково-дослідний інститут МВС України

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Ключові слова: адміністративні послуги, органи внутрішніх справ України

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р, зазначалося, що розвиток системи надання адміністративних послуг, забезпечення належної якості їх надання потребує розроблення законодавства у цій сфері. Першочергове значення при цьому має розроблення проектів та прийняття основоположних законів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [1].

Разом із тим, не зважаючи на час, який минув з моменту затвердження вказаної Концепції, законодавство щодо надання адміністративних послуг досі не сформовано, а правове регулювання у даній сфері здійснюється підзаконними правовими актами, в яких відсутні критерії віднесення тих чи інших дій органів публічного управління до адміністративних послуг. Невпорядкованість адміністративних послуг, наявність на ринку їх надання великої кількості посередників стала предметом критики з боку керівництва держави [2]. Вказане у поєднанні з недостатньою розробленістю проблематики надання адміністративних послуг на теоретичному рівні свідчить про актуальність даної статті, метою якої є визначення напрямів вдосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначила, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги 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. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги – 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). При цьому уповноваженим суб'єктом визначено орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установу, організацію, що на виконання закону надає адміністративну послугу [1]. Ці положення мають суттєве значення для розуміння шляхів подальшого розвитку надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України, оскільки в них закладено розуміння сутності означених послуг та можливість відмежувати їх від інших дій центральних органів виконавчої влади.

Як відомо, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» від 05.07.2011 р. було скасовано обов'язковий технічний огляд для легкових автомобілів, що не використовуються у комерційних цілях; здійснено суттєве спрощення порядку проходження обов'язкового технічного контролю для інших транспортних засобів; усунуто Державтоінспекцію МВС України від проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів та передано ці повноваження суб'єктам господарювання [3]. За попередньою редакцією Закону України «Про дорожній рух» усі транспортні засоби, що беруть участь у дорожньому русі, а також причепа (напівпричепа) до них підлягали обов'язковому державному технічному огляду в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Відповідно до цього Закону державний технічний огляд транспортних засобів, призначених для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування, здійснювався підрозділами Державтоінспекції, а перевірка технічного стану таких транспортних засобів під час проведення державного технічного огляду – уповноваженими суб'єктами господарювання на підставі дозволу, виданого Державтоінспекцією у порядку і за плату, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. При цьому, як зазначалося у пояснювальній записці до законопроекту, така система технічного огляду не дозволяла забезпечити реальний контроль за технічним станом транспортних засобів. Це зумовлено тим, що у більшості випадків (за оцінками експертів, близько 90 %) власники транспортних засобів отримують талон про проходження технічного огляду без здійснення перевірки, за допомогою налагоджених корупційних схем. За оцінками експертів, щороку обсяг таких неофіційних платежів становить близько мільярда гривень.

Разом із тим, проведений МВС України аналіз причин аварійності на автошляхах України показав, що в існуючій ситуації на

автошляхах дорожньо-транспортні пригоди здебільшого відбуваються не через неналежний технічний стан автомобілів, а з інших причин. Як свідчить статистика, основними причинами дорожньо-транспортних пригод у 2010 році були порушення правил маневрування (39,5 %), недодержання дистанції (20 %), перевищення швидкості руху (17,3 %), порушення правил проїзду перехресть (6,7 %), виїзд на смугу зустрічного руху (3 %), керування у нетверезому стані (2,5 %). Несправність же транспортних засобів зумовила менше 0,3 % дорожньо-транспортних пригод. Наведене засвідчило, що такий механізм обов'язкового технічного огляду всіх транспортних засобів, який є надзвичайно витратним і тривалим для автовласників (а щороку техогляд проходило понад 6 млн транспортних засобів), безпосередньо не впливає на безпеку дорожнього руху [4]. Отже, до Законів України «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про міліцію», «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», «Про страхування», а також до Цивільного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення було внесено відповідні зміни, і обов'язок міліції проводити державний технічний огляд зареєстрованих транспортних засобів було скасовано.

Разом із тим, такий захід торкнувся лише незначної частини адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» від 04.06.2007 р. № 795 таких послуг встановлено аж 107. До них, зокрема, належать підготовка та видача технічних умов на обладнання технічними засобами регулювання дорожнього руху окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів під час виконання ремонтно-будівельних та інших робіт,

крім аварійних (п.27), розроблення технічних умов на будівництво автокооперативів, автостоянок, пунктів технічного обслуговування транспортних засобів, споруд торговельно-побутового призначення та інших об'єктів дорожньої інфраструктури, установлення рекламних носіїв тощо; реконструкцію та капітальний ремонт автокооперативів, автостоянок та інших об'єктів дорожньої інфраструктури; будівництво та реконструкцію автозаправних станцій, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу (п.30), підготовка технічних умов та визначення маршрутів руху транспортних засобів для підприємств та власників, діяльність яких пов'язана з перевезенням пасажирів (п.32) та низка інших [5], які прямо не пов'язані з виконанням основних завдань міліції, до яких, відповідно до положень ст.2 Закону України «Про міліцію», належать забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [6]. Ці послуги за своїм змістом є послугами не адміністративного, а господарського характеру, оскільки не відповідають визначеній Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади основній ознаці адміністративної послуги – вони не є результатом здійснення владних повноважень органами внутрішніх справ.

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається зако-

ном; 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. При цьому 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. З огляду на вказане у розміщеному на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України проекті Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» не всі види послуг належать до адміністративних, а такі з них, як перевірка проектної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження (п.40), перевірка суб'єктів господарювання щодо відповідності матеріально-технічної бази та документації встановленим вимогам до діяльності, пов'язаної з реалізацією транспортних засобів, з видачею акта (висновку) (п.41) [7], взагалі не можуть визнаватися послугами

та здійснюватися на оплатній основі, оскільки є за своїм змістом контрольною діяльністю у розумінні Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Безумовно, Концепція не має сили закону і не призначена для регулювання суспільних відносин, вона є скоріше офіційно визнаним орієнтиром розвитку нормативно-правової бази надання адміністративних послуг. Сьогодні вкрай необхідним є прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», в якому було би чітко визначено поняття, види, порядок надання означених послуг, і, головне, критерії визначення необхідності у надання тієї чи іншої послуги. При цьому провідною ідеєю під час підготовки даного закону має бути ідея щодо дерегуляції, позбавлення від тих дій та адміністративних актів, які суттєво не впливають на суспільні відносини у певній сфері. Крім того, необхідно чітко додержуватися принципу спеціалізації центральних органів виконавчої влади, відповідно до якого адміністративні послуги можуть надаватися лише у межах виконання основних завдань таких органів.

В аспекті діяльності органів внутрішніх справ це означає зведення кола адміністративних послуг до тих, які безпосередньо пов'язані з їх правоохоронною діяльністю і можуть найбільш ефективно здійснюватися саме цими органами. До таких послуг належить, зокрема, сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, видача (реєстрація, перереєстрація) дозволу на зберігання і носіння нагородної, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, тощо. Крім того, необхідно чітко відмежувати адміністративні послуги, що надаються органами внутрішніх справ, від інших послуг, що надаються підприємствами та установами, що

входять до структури Міністерства внутрішніх справ України, як суб'єктами господарської діяльності.

На нашу думку, реалізація означених вище пропозицій дозволила би не лише упорядкувати законодавство у сфері надання адміністративних послуг, але й дала змогу вплинути на чинники і умови, які сприяють корупції в органах внутрішніх справ України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» : від 15.02.2006 р., № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 35246/2006.
2. Адміністративні послуги МВС та посередники // Правовий тиждень. – 29.03.2011. – № 12–13 (242–243). – С. 1.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2095.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40171.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» : від 04.06.2007 р., № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.
6. Закон України «Про міліцію» // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Держа-

вної міграційної служби платних послуг» | <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/623875>.
[Електронний ресурс]. – Режим доступу:

Шопіна І. М. Проблеми удосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / І. М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 889–893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11simvscu.pdf>

На підставі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, визначаються перспективи розвитку системи надання означених послуг.

Шопіна И.Н. Проблемы совершенствования оказания административных услуг органами внутренних дел Украины

На основании анализа нормативно-правовых актов, регулирующих оказание административных услуг органами внутренних дел, определяются перспективы развития системы предоставления указанных услуг.

Shopina I.M. Problems of Improving the Provision of Administrative Services by the Internal Affairs of Ukraine

On an analysis of legal acts governing the provision of administrative services, internal affairs bodies, determined by the prospects of development of the delivery of those services based.

Форум права Форум