

ШАТРАВА С. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної
діяльності органів внутрішніх справ
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.743(477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ:
ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ**

У статті розглянуто позиції вчених щодо розуміння процедури надання адміністративних послуг у діяльності органів внутрішніх справ. Запропоновано на законодавчому рівні визначити правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративна процедура, органи публічної адміністрації, органи внутрішніх справ.

В статье рассмотрены позиции ученых о понимании процедуры предоставления административных услуг в деятельности органов внутренних дел. Предложено на законодательном уровне определить правовые основы реализации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в сфере предоставления административных услуг Министерством внутренних дел Украины.

Ключевые слова: административные услуги, административная процедура, органы публичной администрации, органы внутренних дел.

The article deals with the position of scientists understanding of the procedure of administrative services in the internal affairs bodies. It is proposed at the legislative level to determine the legal basis of the implementation of the rights, freedoms and lawful interests of individuals and legal entities in the provision of administrative services to the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: administrative services, administrative procedure, public administration bodies, bodies of internal affairs.



Вступ. Розвиток України на демократичних засадах не може відбуватись без належного правового регулювання й організації діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг, які зорієнтовані на забезпечення належного стану захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави. Досягти цього неможливо без істотної модернізації відносин громадян з органами публічної влади. Модернізація полягає в тому, що місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною повинна посісти ідеологія «служіння» держави інтересам людини [1, с. 3].

Варто зазначити, що останнім часом теоретичним і практичним аспектам надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг у різних сферах присвятили свої праці багато вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, В.В. Петьовка, Г.М. Писаренко, О.П. Рябенко, А.О. Селіванов, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко та інші. Водночас виникає необхідність у дослідженні процедури надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ у зв'язку зі здійсненням реформування останніх.

Постановка завдання. Основна мета статті полягає в тому, щоб на підставі аналізу позицій учених-адміністративістів з'ясувати розуміння процедури надання адміністративних послуг та надати пропозиції щодо законодавчого їх закріплення в діяльності органів внутрішніх справ у сучасних умовах із метою мінімізації корупційних ризиків під час їх надання.

Результати дослідження. Підтримуємо позицію Р.С. Мельника щодо того, що питання процедурної складової діяльності публічної адміністрації є актуальним і важливим. Розвиток європейського адміністративного права загалом та німецького адміністративного права зокрема останнім часом здійснювався насамперед у напрямі його процедуралізації. Такі ж тенденції зберігаються в законодавстві Європейського Союзу, у межах якого процедурні питання також посідають важливе місце. Такий стан справ дозволяє вченим стверджувати, що на довгострокову перспективу з усіх галузей адміністративного права саме процедурне право першим може стати придатним для того, щоб бути предметом для кодифікації на рівні права Співтовариств [2, с. 354]. Водночас слушною є позиція Р.С. Мельника щодо виокремлення таких ознак адміністративної процедури: у межах адміністративної процедури знаходиться вираження юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процедурними нормами; у свою чергу адміністративно-процедурні норми виступають як засоби реалізації матеріальних норм адміністративного права та норм інших галузей права, що не мають «власних» процесуальних (процедурних) норм; обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є суб'єкт публічного управління (орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, якому делеговані державно-владні повноваження); юридична діяльність, що здійснюється в межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто спрямовується на фізичних або юридичних осіб, організаційно не підпорядкованих суб'єкту публічного управління (ця ознака є головною, визначальною в характеристиці адміністративної процедури, дозволяє відмежувати останню від інших видів юридичної діяльності); наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного чи індивідуального акта управління або вчинення дій, які безпосередньо не стосуються правового статусу фізичних чи юридичних осіб [3, с. 97–101].

Водночас Т.О. Коломєць наголошує, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством (офіційний) порядок діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративних органів) щодо розгляду й вирішення індивідуально визначених справ [4, с. 221]. В.П. Тимошук під адміністративною процедурою розуміє встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [5, с. 58]. А.М. Школик зазначає, що це порядок, закріплений нормами адміністративного права, вчинення дій органами публічної адміністрації [6, с. 123].

Крім того, В.В. Петьовка у монографії «Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика» виокремив ознаки й поняття адміністративної процедури надання адміністративних послуг. При цьому ознаки такої процедури класифіковано на дві групи: загальні, тобто притаманні адміністративній процедурі, які дозволяють ідентифікувати її як правове явище, та спеціальні, що стосуються ознак адміністративної процедури предметної належ-



ності. Спеціальні ознаки повинні містити конкретизацію мети здійснення відповідних дій, суб'єкту складову відповідних відносин та вид юридичного акта як результату процедури надання адміністративних послуг. Отже, В.В. Петювка під адміністративною процедурою надання адміністративної послуги розуміє сукупність послідовно здійснюваних визначених законодавством дій уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямованих на сприяння легалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права, унаслідок здійснення яких такий орган або його посадова особа приймає правовий акт індивідуальної дії [7, с. 128].

Серед останніх наукових праць на цю тематику варто відзначити монографію О.В. Джафарової «Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики» [8]. Учений дійшла висновку, що наявність саме дозвільних процедур дає можливість державі в особі уповноважених органів публічної влади забезпечити безпеку потенційно небезпечної діяльності, не запроваджуючи державну монополію на її здійснення та тим самим не обмежуючи свободу підприємницької діяльності. Держава, запроваджуючи дозвільні процедури, бере на себе відповідальність за відповідність діяльності, що підпадає під дію дозвільного режиму, інтересам безпеки держави та її громадян [9, с. 123]. На думку О.В. Джафарової, сутність дозвільних процедур полягає в тому, що ця діяльність урегульовується нормами адміністративно-процесуального законодавства, перебуває в межах повноважень органів публічної влади, які визначаються чинним законодавством, спрямовується на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб тощо [9, с. 124].

О.В. Джафарова називає такі ознаки дозвільної процедури: 1) регламентується адміністративно-процесуальними нормами; 2) представлена однорідною групою організаційно-розпорядчих дій, які вчиняються послідовно, у певному порядку, та узгоджуються між собою; 3) метою реалізації є не лише матеріальні норми адміністративного права, а й матеріальні норми інших галузей права; 4) ця діяльність є цілеспрямованою; 5) завершується прийняттям певного індивідуального адміністративного акта [8, с. 203].

Отже, з метою виокремлення адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, варто звернутись до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 13 серпня 2014 р. № 401 [10], Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» від 26 жовтня 2011 р. № 1098 [11] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» від 4 червня 2007 р. № 795 [12]. Це дасть можливість зробити висновок, що Міністерство внутрішніх справ України є провідним суб'єктом надання адміністративних послуг.

Відповідно, можна виокремити такі повноваження Міністерства внутрішніх справ України щодо надання послуг:

- 1) видача дозволів на придбання й перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних і фізичних осіб);
- 2) видача дозволу на зберігання й носіння (реєстрація, перереєстрація) нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї та інших предметів, на які поширюється дозвільна система; переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого;
- 3) видача дозволу на відкриття й функціонування об'єктів дозвільної системи, які працюють із 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 [13];
- 4) видача дублікатів документів дозвільного характеру в разі їх втрати чи пошкодження;
- 5) видача ліцензії:
 - на виробництво й ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра та швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлю вогнепальною зброєю невійськового призначення й боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра та швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду;



- на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої й дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж;
- на надання послуг з охорони власності та громадян;
- на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами;
- на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення й функціонуванням мисливських стендів;
- а також переоформлення ліцензії, видача дублікату ліцензії, видача копії ліцензії відповідно до зазначеного переліку;
- 6) видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами:
 - після закінчення навчального закладу та складення іспитів;
 - повторне прийняття іспитів із Правил дорожнього руху та навичок керування транспортними засобами;
 - повторне прийняття іспитів із навичок керування транспортними засобами;
 - після закінчення строку позбавлення права на керування транспортним засобом, що становить 12 і більше місяців (зі складенням іспитів);
 - у разі відкриття іншої категорії (зі складенням іспиту);
 - у разі відкриття нижчої категорії (зі складенням іспиту);
- 7) видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (зі складенням іспитів):
 - повторне прийняття іспитів у водія на право керування транспортними засобами з небезпечними вантажами;
 - видача свідоцтва про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів (зі складенням іспитів);
 - повторне прийняття іспитів у кандидата на право уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів;
 - видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів;
- 8) реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів із видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки й номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів із видачею експертного висновку:
 - транспортних засобів усіх категорій вітчизняного виробництва та країн СНД або окремих агрегатів;
 - транспортних засобів усіх категорій іноземного виробництва або окремих агрегатів;
 - мототранспорту, причепів вітчизняного виробництва та країн СНД;
 - мототранспорту, причепів іноземного виробництва;
 - мопедів або їх окремих агрегатів;
 - видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з його пошкодженням чи непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон: автомобілів, автобусів; мототранспорту, причепів;
- 9) видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням): автомобілів, автобусів; мототранспорту, причепів;
- 10) оформлення та видача:
 - дозволу на встановлення й використання на транспортних засобах спеціальних звукових та (або) світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору;
 - дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів;
 - документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів;
- 11) розгляд проектів нормативно-технічної документації щодо погодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху з видачею свідоцтва про погодження конструкції;
- 12) підготовка документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, ідентифікаційні номери кузова (рами) якого підроблені, прийшли в непридатність або який розшукується правоохоронними органами іноземних держав;



13) видача висновку щодо можливості дублювання ідентифікаційних номерів транспортних засобів та нанесення ідентифікаційних номерів транспортних засобів;

14) видача:

– довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника-претендента умовам перевезень;

– висновку про відповідність перевізника-претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху;

15) виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків (за один комплект): три символи; кожний наступний (до восьми символів); графічний елемент;

16) оформлення й видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегата транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів;

17) оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних із придбанням чи реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам);

18) забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, супроводження великогазових і небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів (одним автомобілем) спеціалізованими автомобілями Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України з використанням спеціальних світлових чи звукових сигналів;

19) обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об'єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; обстеження ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів;

20) підготовка й видача технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми;

21) перевірка проектної документації щодо будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; перевірка забудови окремих територій населених пунктів; перевірка генеральних планів окремих забудов у населених пунктах, проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту;

22) перевірка схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам і нормативно-правовим актам із безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду й затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

23) 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);

24) проведення перевірки відповідності самостійно сконструйованого, конфіскованого транспортного засобу або транспортного засобу, право власності на який встановлено за рішенням суду, або такого, що визнаний у встановленому порядку безхазяйним, за правом спадкування перейшов у власність держави, подарований державі власником, вимогам безпеки дорожнього руху, нормам і стандартам, з видачею висновку тощо.

Поряд із зазначеним відбувається реформування органів внутрішніх справ. Аналіз Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [14] дає можливість виокремити адміністративні послуги, які надає поліція, а саме:

1) здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

2) відповідно до закону видає дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів;

3) у випадках, визначених законом, видає й погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;

4) здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках і порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;

5) здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної й комунальної власності;



6) здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання й використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ.

Крім того, можна стверджувати, що Законом України «Про Національну поліцію» регламентуються контрольні повноваження щодо об'єктів дозвільної системи, хоча не закріплюються повноваження щодо видачі дозволів на об'єкти дозвільної системи.

У зв'язку з викладеним є необхідним на законодавчому рівні визначити правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України. Варто зазначити, що акцент «служіння», «надання послуг» є актуальним для будь-якої сучасної держави. Тобто орієнтація на потреби й інтереси клієнта з боку органів публічної адміністрації є беззаперечним позитивним аспектом теорії публічних послуг і власне адміністративних послуг як різновиду публічних послуг. Адже йдеться про створення найзручніших та найдоступніших умов для отримання послуг споживачем [15, с. 80].

Висновки. Таким чином, необхідне прийняття закону України, який в умовах реформування органів внутрішніх справ визначав би правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України. Вважаємо за доцільне підтримати наукову позицію О.В. Джафарової щодо необхідності прийняття саме Закону України «Про дозвільні послуги та дозвільні центри Міністерства внутрішніх справ України», дія якого поширювалася б на суспільні відносини, пов'язані з наданням документів дозвільного характеру фізичними та юридичними особами. Прийняття такого закону забезпечить врегулювання питання отримання документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів та інших предметів, на які поширюється дозвільна система, і надання послуг у сфері дорожнього руху.

Список використаних джерел:

1. Сиверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.І. Сиверін. – Х., 2010. – 193 с.
2. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г.С. Рижков, І.В. Сойко, А.М. Баканов ; відп. ред. О.О. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
3. Мельник Р.С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ / Р.С. Мельник // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 97–101.
4. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
6. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посібник] / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
7. Петювка В.В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика : [монографія] / В.В. Петювка. – К. : Логос, 2014. – 214 с.
8. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : [монографія] / О.В. Джафарова. – Х. : Діса плюс, 2015. – 688 с.
9. Джафарова О.В. Сутність дозвільних процедур: питання сьогодення / О.В. Джафарова // Вплив права та закону на сучасний розвиток суспільства : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 28–29 грудня 2012 р.). – Херсон : ВД «Гельветика», 2012. – С. 123–134.
10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/401-2014-%D0%BF/paran8n8>.
11. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1098-2011-%D0%BF>.



12. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-%D0%BF>.

13. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/576-92-%D0%BF>.

14. Про національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.

15. Денисюк Д.С. Щодо необхідності прийняття Закону України «Про дозвільні послуги та дозвільні центри Міністерства внутрішніх справ України» / Д.С. Денисюк // Правовохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 13 листопада 2015 р.). – Х. : ХНУВС, 2015. – С. 77–80.

