

Дроздова Інна Вікторівна –
здобувач кафедри адміністративного права та процесу КНУВС,
викладач кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Прикарпатського юридичного інституту Львівського державного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МВС УКРАЇНИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

Визначено актуальність проблеми правового регулювання сервісно-публічної функції МВС України, розглянуто особливості правосуб'єктності МВС України у сфері надання адміністративних послуг населенню.

Determined a urgency of a problem of legal regulation of public function of MIA of Ukraine of grant of administrative services of people and considered features of powers MIA of Ukraine in sphere of rendering of administrative services to the population.

“Служіння суспільству” суб'єктів державної влади полягатиме, перш за все, в утвердженні поваги до людини, ефективному виконанні закону та “публічних функцій в публічних інтересах” [1]. З огляду на це, нова ідеологія функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як “... діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг” [2, с. 7], запроваджена ще Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 року, набуває сьогодні нового методологічного значення. “Найперспективнішим кроком”, “ідеологічною основою” оновленої адміністративної реформи в редакції проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, розробленого Центром політико-правових реформ, визначається саме “... раціональне, справедливе, правове регулювання процедурних відносин з приватними особами, впровадження доктрини публічних послуг загалом та адміністративних послуг зокрема” [1, с. 42, 43].

В адміністративному праві західних країн інститут надання публічних послуг населенню є достатньо відпрацьованим у правовому полі діяльності державних органів управління (наприклад, Кодекс адміністративного провадження у Польщі, Закон про адміністративну процедуру у ФРН, Естонії, Загальний закон про адміністративну процедуру в Австрії, Федеральний закон про адміністративну процедуру у США) [3]. У вітчизняному адміністративному праві правосуб'єктність органів виконавчої влади у сервісно-публічній сфері діяльності сьогодні залишається нормативно не визначеною, хоча і є предметом активного обговорення науковців. Адміністративісти-практики І. Коліушко, В. Тимошук, В. Маргуліс, О. Винников, К. Ляпіна першочерговими завданнями вбачають створення економічного та правового підґрунтя платності та безоплатності державних послуг, нормативне визначення їх ціноутворення, подальший громадський контроль та покращення якості надання адміністративних послуг шляхом визначення критеріїв оцінки їх якості. В. Авер'янов, І. Голосніченко, О. Кузьменко, В. Парашук та інші адміністративісти-науковці, які опікуються реформаційними перетвореннями в державі, найважливішим у створенні правового інституту адміністративних послуг визначають наукове обґрунтування правової природи адміністративно-процедурної діяльності органів державного управління за зверненнями громадян: від розгляду "загальних" звернень до вирішення конкретних справ за зверненнями, доктринальне визначення критеріїв класифікації управлінських послуг і правове регулювання самої процедури їх надання.

Сучасні наукові дослідження, об'єктом яких є правосуб'єктність МВС України, торкаються здебільшого галузі адміністративної юрисдикції (С.Т. Гончарук, Л.С. Анохіна, В.Ю. Шильник, С.М. Тараненко), виконавчого провадження (В.Р. Миронюк), адміністративного процесу (С.М. Тараненко, О.А. Коваль, О.В. Панько), у сфері застосування адміністративного примусу (Т.О. Коломієць, О.В. Пунько, А.Т. Комзюк), провадження щодо розгляду заяв, скарг та пропозицій громадян (А.А. Третьяков, О.В. Негодченко) охоплюють охоронну, ліцензійно-дозвільну, контрольно-наглядову, позабюджетну сфери діяльності МВС України (А.О. Шеваріхіна, Н.А. Буличева, А.Г. Губенко) обмежуються визначенням організаційно-правового аспекту, зокрема, проблеми забезпечення прав і свобод громадян в адміністративних правовідносинах.

Оскільки процедурна діяльність МВС України як органу публічної адміністрації залишається сьогодні поза межами правового поля, *проблема недосконалості правового регулювання сервісно-публічної функції МВС України щодо надання адміністративних послуг населенню набуває особливої актуальності.*

Метою цієї статті є окреслення особливостей правосуб'єктності МВС України у сфері надання адміністративних послуг населенню та особливостей її правового регулювання.

Адміністративна правосуб'єктність МВС України обумовлена різноманітністю функцій та комплексом наданих органам і підрозділам

внутрішніх справ України повноважень. Посадові та службові особи розглядають і вирішують стосовно фізичних та юридичних осіб величезний обсяг індивідуально-конкретних справ як деліктного, так і позитивного характеру. Якщо адміністративно-правовий статус органів і посадових осіб МВС України як суб'єктів юрисдикційного провадження, тобто їх повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень, детально виписаний Кодексом України про адміністративні правопорушення, то здійснення неюрисдикційних [4] (або "неконфліктних" [5] адміністративних проваджень) регулюється тільки підзаконними та відомчими нормативними актами.

Легалізоване Законом України "Про звернення громадян" конституційне право кожного громадянина на участь в управлінні державними та громадськими справами, вплив на поліпшення роботи органів державної влади, місцевого самоврядування, керівників установ, підприємств, організацій усіх форм власності, відстоювання своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав породжує конфліктні правовідносини, які "... мають на меті привернути увагу відповідних органів і посадових осіб до проблем щодо приватних або соціальних інтересів" [6]. Дозвільно-реєстраційна, наприклад, діяльність МВС України за змістом правовідносин є позитивною, оскільки виключає будь-яке протистояння інтересів суб'єктів надання послуг та суб'єктів звернення шляхом створення режиму сприяння в отриманні населенням адміністративних послуг, незалежно від їх процедурного змісту та щільності. Тому звернення громадян до органів державної влади щодо вирішення їх індивідуальних адміністративних справ про надання адміністративних послуг не можна нівелювати із загальним провадженням по розгляду звернень громадян. Порядок надання адміністративних послуг населенню органами і підрозділами внутрішніх справ, що існує сьогодні, свідчить про особливий механізм здійснення адміністративної процедури, який виходить за сферу дії цього Закону.

Законами України "Про громадянство України", "Про дорожній рух", "Про імміграцію", "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", "Про правовий статус іноземців", "Про біженців", "Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України", "Про інформацію", "Про судову експертизу", "Про наукову та науково-технічну діяльність" та іншими окреслені тільки окремі аспекти адміністративних процедур МВС України. Зрозуміло, що загальні правові засади процедурної діяльності МВС України, законність його повноважень у сервісно-публічній сфері ми можемо визначити тільки шляхом його ідентифікації як адміністративного органу, уповноваженого здійснювати провадження в індивідуальних адміністративних справах, у тому числі і з надання адміністративних послуг населенню, іншими словами, як органу публічної адміністрації. Це дає нам право, по-перше, накреслити ідеологічні та методологічні засади удосконалення діяльності МВС України відповідно до положень Концепції ре-

формування публічної адміністрації в Україні та Концепції "Адміністративні послуги – нова якість держави", розроблених Центром політико-правових реформ у рамках виконання науково-дослідних робіт на замовлення Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, проекти яких держава в рамках адміністративної реформи змушена буде врешті-решт схвалити, а також "... визначити принципи та напрями подальшого реформування діяльності у сфері адміністративних послуг" у рамках Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р) [7]. По-друге, надає правову підставу розглядати діяльність МВС України щодо видачі дозволів, реєстрації та інших функцій, пов'язаних із юридичним оформленням умов реалізації прав, свобод і законних інтересів особи, не як разових процедур (застарілий традиційний погляд на процедурні функції органів внутрішніх справ), а як цілу низку визначених нормативними актами послідовних процедурних дій уповноважених посадових осіб щодо розгляду індивідуальної конкретної справи та її вирішення, тобто як адміністративні провадження.

Більшість неюрисдикційних проваджень, суб'єктом яких є органи та підрозділи дозвільної служби, ПРФО, ДАІ, ЦЗ, НДЕКЦ, оперативної інформації, охорони здоров'я, ресурсного та фінансового забезпечення, а також відомчі навчальні заклади, полягає у розгляді та вирішенні індивідуальних адміністративних справ щодо надання певного дозволу (забезпечення реалізації особами відповідних суб'єктивних прав) або реєстрації (надання та офіційного закріплення певного статусу), тобто у юридичному оформленні умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявами. Водночас дозвільна та реєстраційна діяльність створює підґрунтя для реалізації іншого виду адміністративних проваджень – контрольного, зміст якого полягає у здійсненні контролю окремих підрозділів МВС України за дотриманням населенням відповідних правових режимів. Взагалі елементи контролю реалізуються у кожному з адміністративних проваджень МВС України і є гарантом вирішення конкретних індивідуальних справ відповідно до закону. При цьому обов'язковою складовою контрольного провадження органів МВС України є процедура нагляду. Взаємообумовлення та взаємопроникнення адміністративних процедур ускладнює проблему визначення меж правової безумовності звернення приватної особи відповідно до законодавства, тобто обов'язку звернення за цією послугою або реалізації населенням можливості звернення. Законом України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", наприклад, фізичним особам не стільки надається право, скільки покладається обов'язок зареєструвати обране місце проживання. А невиконання юридичного обов'язку щодо звернення громадян за наданням послуг щодо вклеювання в паспорт фотокарток особи після досягнення нею двадцяти п'яти та сорока п'яти річного віку й оформленням паспорта

у зв'язку з одруженням та зміною прізвища взагалі тягне адміністративну відповідальність за бездіяльність.

І хоча адміністративні процедури дозвольно-реєстраційних і контрольно-наглядових проваджень МВС України породжують різні режими управлінських відносин, їх зміст полягає у реалізації владних повноважень "... органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами" [8, с. 4], що є, за визначенням В.П. Тимощука та А.В. Кірмача, однією з найсуттєвіших ознак адміністративних послуг. На думку, В.Б. Авер'янова, не всі владно-розпорядчі дії з боку органів виконавчої влади "... з прийняття обмежувачих чи обтяжувачих рішень, у тому числі вжиття до них адміністративно-примусових заходів, за своїм характером та юридичними наслідками підпадають під назву "послуги" [9, с. 126]. Тому не дивно, що навіть деякі науковці у запровадженні в системі органів виконавчої влади правового інституту надання адміністративних послуг населенню вбачають завуальовану "... систему торгівлі владою" [10, с. 126].

Чинні урядові акти, які визначають статус окремих підрозділів МВС України, взагалі нівелює поняття надання послуг як забезпечення публічних інтересів шляхом реалізації прав і законних інтересів осіб та поняття надання послуг як засобу залучення спецкоштів до бюджетного фонду органів внутрішніх справ. Низка постанов Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, що надаються підрозділами ДАІ МВС України" від 23 травня 2001 р. № 556, "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися службою громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб" від 7 квітня 2003 р. № 478, "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися підрозділами матеріально-технічного забезпечення МВС України" від 23 квітня 2001 р. № 383, "Про перелік платних послуг, які можуть надаватися інформаційними підрозділами ОВС" від 11 грудня 1999 р. № 2266 та інші, очевидно, визначають єдиним класифікуючим критерієм адміністративних послуг їх оплатність. Тому, регулюючи правовідносини з надання платних послуг у системі МВС України, слід нормативно визначити межі такого розсуду шляхом установлення особливої процедури надання адміністративних послуг, які мають обов'язковий характер і є обов'язковою передумовою для настання відповідних правових наслідків для замовників послуг.

Правова невизначеність процедур надання адміністративних послуг обумовлює багаточисельні негативні явища в системі МВС України. Надання не передбачених законами послуг, поділ адміністративних послуг на кілька платних послуг, що призводить до оплати всіх без винятку процедур і фактичного зобов'язання фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги, які не є обов'язковими, необґрунтовані строки розгляду індивідуальних адміністративних справ щодо забезпечення прав та законних інтересів громадян, відсутність належної інформації стосовно здійснення проваджень щодо розгляду звернень громадян – все це суттєво впливає на

рівень доступності послуг для їх споживачів, легалізує корупційні прояви з боку посадових осіб і формує негативний імідж міліції. Це зумовлює нагальність проблеми створення єдиного правового механізму регулювання процедурної діяльності в системі МВС України. Передумовою затвердження на урядовому рівні нормативних уніфікованих стандартів надання адміністративних послуг повинно стати функціональне обстеження структурних одиниць МВС України, у тому числі посадових і службових осіб, як суб'єктів сервісно-публічної процедурної діяльності, з метою усунення дублюючих ланок та штучно створеної конкуренції структурних підрозділів МВС України з державними підприємствами щодо якості надання послуг.

Види послуг повинні обумовлюватися напрямами діяльності та конкретизуватися залежно від цільового призначення і специфіки діяльності кожного окремого підрозділу, перелік адміністративних послуг науково обґрунтованим і виключним для кожного суб'єкта, тарифи – відображати реальні затрати на створення режиму сприяння для населення, а критерії якості послуг – визначати не тільки ступінь задоволення потреб та інтересів споживача (клієнта), а й професійність МВС України у виконанні сервісно-публічних функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція про реформування публічної адміністрації в Україні: проєкт. – Ел. ресурс: <<http://www.pravo.org.ua>>.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К., 1998.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2 т.: / Ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
5. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атика, 2005. – 352 с.
6. Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р.
8. Тимошук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. – К.: Факт, 2005. – 88 с.
9. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих "управлінських послуг" // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
10. Парашук В. Управлінські послуги новий інститут чи нова помилка? // Вісн. Акад. правових наук України. – 2001. – № 3. – С. 125–127.