

Д.С. ДЕНИСЮК

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджено питання щодо теоретичного та законодавчого визначення поняття “адміністративні послуги” в діяльності органів внутрішніх справ.

The author researches the problem of theoretical and legislative determination of administrative services. Special attention is paid to determining the term “administrative services by police”.

Запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади є одним із основних завдань адміністративної реформи. Наголос робиться на необхідності вироблення нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування орієнтації управлінського персоналу на служіння людині. Демократична, гнучка та ефективна організація управління повинна базуватися на формуванні ефективного механізму надання населенню повноцінних адміністративних послуг.

Мета запровадження адміністративної послуги полягає у створенні гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, формуванні системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові та національним інтересам.

Разом з тим термін “послуга”, що застосовується в нормативно-правових актах для регулювання суспільних відносин, використовується у словосполученнях адміністративна, державна або управлінська послуга. Це у свою чергу, призводить до неадекватності розуміння і потребує глибокого вивчення та унормування. Насамперед, це стосується визначення категоріального апарату, оскільки надання послуг здійснюється в різних напрямках діяльності органів державної влади. Сфера надання послуг стосується, зокрема, і діяльності органів внутрішніх справ.

На цей час у наукових дослідженнях питання надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ майже не вивчалися. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми державного управління. Так, на важливість дослідження адміністративних послуг у державному управлінні наголошують провідні науковці: В. Авер'янов, О. Бандурка, І. Коліушко, А. Селіванов, В. Тимошук, М. Тищенко та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого

наукового пошуку.

Враховуючи те, що метою надання послуг органами державної влади є створення гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, особливого значення набувають дослідження, предмет яких складає питання визначення сутності адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, оскільки така діяльність є передумовою формування ефективної, відкритої, прозорої і відповідальної державної влади.

Для визначення сутності та ознак адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, насамперед необхідно дослідити сутність “адміністративної послуги”. Таке визначення можливо зробити, виходячи з аналізу законодавчих і теоретичних положень про сутність адміністративної послуги.

Вперше поняття управлінських послуг у вітчизняному законодавстві згадується в Концепції адміністративної реформи, де одним із завдань ставиться впровадження нової ідеології функціонування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання їм якісних управлінських послуг [2].

Наступним кроком законодавця в цьому напрямку стали “Заходи щодо реалізації Основних напрямків конкурентної політики на 2002 – 2004 рр.”, схвалені Указом Президента України від 19 листопада 2002 р. № 1097, які передбачають оптимізацію обсягів господарської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [3].

Разом з тим, на думку В. Авер'янова, термін “державні послуги” є ширшим, ніж управлінські послуги, оскільки, крім останніх, він також включає послуги, які надаються державним установам, такі як державна освіта, медичне обслуговування тощо. У цьому сенсі було б коректним розрізняти поняття “державних” та “муніципальних” послуг залежно від джерела фінансування, що надає такі послуги [4]. Це знайшло своє відображення в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [7].

Робилися спроби розкрити поняття “управлінські послуги” через етимологію поняття “послуга”. Послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства [6]. Але деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії “послуги” щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження. На жаль, не дає визначення “адміністративної послуги” і Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” який визначає правові та організаційні засади надання адміністративних послуг [1].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних

послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, адміністративна послуга – це 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) [7]. Тотожне визначення адміністративної послуги закріплюється в наказах Міністерства аграрної політики України від 28 березня 2008 р. № 195; Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219; Національної комісії регулювання електроенергетики України від 31 серпня 2007 р. № 49 тощо.

Що стосується постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ” від 4 червня 2007 р. № 795, то в ній взагалі не дається визначення, а мова іде про перелік платних послуг, які надаються підрозділами та органами Міністерства внутрішніх справ.

Перш ніж дати визначення “адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ”, необхідно зупинитись на їх ознаках. По-перше, адміністративна послуга надається за заявою особи; по-друге, надання адміністративних послуг пов’язано із забезпеченням умов для реалізації суб’єктивних прав конкретної особи; по-третє, адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади) і обов’язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; по-четверте, результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [5, с. 119]. Слід також додати, що право адміністративного органу надавати будь-яку послугу є його повноваженням, і належною правовою підставою для здійснення цього повноваження є лише закон і акти, прирівняні до нього за ієрархією. Це впливає зі ст. 6, 92 та 120 Конституції України, згідно з якими організація, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади повинні визначатися лише Конституцією і законами України. На нашу думку, зважаючи на положення Конституції України, правове регулювання права на отримання особою конкретної адміністративної послуги, порядок її надання та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачене законом.

Крім того, формальною ознакою адміністративної послуги можна вважати право безперешкодно отримати інформацію щодо переліку та

умов надання адміністративної послуги. Слід також додати до ознак адміністративних послуг типовість або ординарність процедури її реалізації.

Експерти Інституту Конкурентного суспільства запропонували розглянути ще одну ознаку адміністративних дій, які належать до адміністративних послуг. Так якщо у громадян є законодавчо визначений обов'язок звернутись за певними діями до адміністративної системи, а у держави є обов'язок безумовно вчинити ці дії (наприклад, отримання внутрішнього паспорту), то таку дію не варто відносити до послуг. З іншого боку, якщо у громадянина є право звернутись по певну адміністративну дію, а в держави є право вчинити чи відмовити у вчиненні такої дії (дискреційні повноваження), то таку дію можна вважати адміністративною послугою [8, с. 10].

Отже, адміністративна послуга, яка надається органами внутрішніх справ – це результат публічно-владної діяльності, органу або підрозділу Міністерства внутрішніх справ, 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).

Таким чином, введення у правовий обіг поняття адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між ОВС та людиною, а на перегляд взаємовідносин між ними, оскільки за змістом цього поняття реалізується принцип верховенства права. Сенс змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології “панування” держави над людиною посіла протилежна – ідеологія “служіння” держави інтересам людини.

У роботі знайшли відображення лише окремі проблемні питання, які стосуються визначення сутності та ознак адміністративних послуг, які надаються Міністерством внутрішніх справ але їх наявність свідчить про потребу подальших досліджень у цьому напрямку.

Література:

1. Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” від 06.09.2005 № 2806-IV // ВВР України 2005. – № 48. – С. 2537. – Ст. 483. – (2 груд.).

2. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 21. – Ст. 32.

3. Указ Президента України “Про основні напрямків конкурентної політики на 2002 – 2004 рр.” від 19 листопада 2001 р. № 1097/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 47. – Ст. 14.

4. *Авер'янов В.Б.* До питання про поняття так званих “управлінських

послуг” // Право України. – 2002. – № 6. – Ст. 125 – 127.

5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

6. Державне управління та державна служба: Слов.-довід. / Уклад. Ю. Оболенський. – К.: Вид-во КНЕУ, 2005 – С. 283.

7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 168 – 170.

8. Матеріали круглого столу Адміністративна реформа – скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави 12 лютого 2003 р. / Спец. видання до Укр. конф. з питань регіонального та місцевого економічного розвитку, Харків, 11 – 13 червня 2003 р. – К., 84 с.

Надійшла до редколегії 21.12.2007 р.