

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2023.39.09>

Токарева К. С.

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена вивченню особливостей адміністративних послуг, надання яких забезпечується правоохоронними органами. Наголошено на тому, що переосмислення сучасних потреб суспільства обумовило реалізацію ідей «сервісної держави», що полягає в розвитку та вдосконаленні концепції якісного надання адміністративних послуг. Удосконалення системи надання адміністративних послуг є умовою успішного реформування державного управління, яке відтепер повинно орієнтуватися на домінування горизонтальних комунікацій. За ліквідації функціональної монополії держави адміністративні послуги повинні орієнтуватися на споживача, виключаючи участь бюрократичних структур у його відносинах із державою. Встановлено, що правоохоронний «сервіс» адресований фізичним та юридичним особам, які потребують задоволення певних інтересів, пов'язаних з виконанням правоохоронної функції та реалізацією повноважень службовими особами. Виявлено, що розгалуженість та певна складність системи надання адміністративних послуг досі залишаються актуальними проблемами для України. Навіть в умовах швидкого впровадження інновацій та інформаційних технологій, правоохоронні органи, як і інші суб'єкти надання адміністративних послуг, не здатні повноцінно забезпечувати потребу громадян в таких послугах через об'єктивні чинники та недосконалість сервісів адміністрування. Наголошено на тому, що досі залишається відкритим питання щодо абстрактності оцінювання якості надання таких послуг і створення єдиної системи моніторингу за наданням електронних адміністративних послуг правоохоронними органами. Запропоновано задля забезпечення необхідного рівня гарантій для суспільства варто переглянути нормативно-правові акти, які вказують на поєднання в компетенції правоохоронного органу як контрольно-наглядових повноважень, так і функцій з надання адміністративних послуг, оскільки вказані правові норми суперечать загальним цінностям реалізації антикорупційної політики.

Ключові слова: адміністративна послуга, електронна адміністративна послуга, сервісна держава, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронна система.

Постановка проблеми. Переосмислення сучасних потреб суспільства обумовило реалізацію ідей «сервісної держави», що полягає в розвитку та вдосконаленні концепції якісного надання адміністративних послуг. Удосконалення системи надання адміністративних послуг є умовою успішного реформування державного управління, яке відтепер повинно орієнтуватися на домінування горизонтальних комунікацій. За ліквідації функціональної монополії держави адміністративні послуги повинні орієнтуватися на споживача, виключаючи участь бюрократичних структур у його відносинах із державою. Взаємодія держави та індивіда є систематичною, тому саме під час надання адміністративних послуг громадянин формує власне бачення та ставлення до держави в залежності від якості наданих послуг. Розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні є незбалансованим. Правоохоронні органи є важливим елементом системи органів публічної влади України і потребують реформування для реалізації ідеї сервісної держави, а встановлення проблем надання такими органами адміністративних послуг дозволить виявити завдання подальшої трансформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У світлі нових реформ впродовж тривалого часу для науковців не втрачають своєї актуальності дослідження та аналіз різноманітних аспектів розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. Так, вивченню правової природи, нормативно-правового регулювання та механізмів надання адміністративних послуг у правоохоронній діяльності присвячено праці таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. А. Задохайло, К. А. Фуглевич, В. Ю. Терехов, Д. Йосифович та інших. Водночас стрімкі зміни та ускладнення суспільних відносин потребують перегляду особливостей надання адміністративних послуг правоохоронними органами.

Метою статті є визначення особливостей надання адміністративних послуг правоохоронними органами України.

Виклад основного матеріалу. У Законі України «Про адміністративні послуги» термін «адміністративна послуга» вживається у значенні результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання таких послуг за заявою фізичної або юридичної особи, що спрямований на набуття, зміну, припинення прав та/або обов'язків особи відповідно до законодавства [1]. Проте адміністративні послуги є багатоаспектною категорією адміністративного права, тому на сьогодні відсутня єдність науково-правової думки щодо правової природи, змісту та ознак таких послуг. При цьому законодавче визначення поняття «адміністративні послуги», на думку наукової спільноти, не відображає вичерпну повноту характеристик, притаманних цій категорії.

На думку В. В. Петьовки, адміністративна послуга позначає діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (їхніх посадових осіб), що проводиться в заявному порядку за зверненням суб'єкта (фізичної, юридичної особи) і полягає у виконанні обов'язків держави перед такими суб'єктами, зокрема тих, які полягають у юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів [2, с. 103]. А. В. Солонар та С. В. Семенников також вважають, що адміністративна послуга являє собою встановлену законом послугу, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної чи юридичної особи і сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників шляхом прийняття відповідного адміністративного акта [3, с. 21].

Уніфіковане визначення «адміністративної послуги» також надає О. А. Задихайло. На думку науковця, адміністративна послуга – це публічно-сервісна діяльність адміністративного органу, яка спрямована на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та/або на виконання визначених законом обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [4, с. 383]. Натомість К. А. Фуглевич, крім ототожнення з діяльністю щодо створення умов для реалізації прав і свобод громадян, виокремлює кілька підходів щодо визначення «адміністративних послуг», а саме: підхід, відповідно до якого адміністративна послуга характеризується акцентом на суб'єкті надання адміністративних послуг; підхід, де зміст адміністративної послуги ідентифікується з конкретним результатом; підхід, відповідно до якого адміністративна послуга є відображенням тільки специфічної функції публічної адміністрації; підхід, де адміністративна послуга розуміється через поняття «правовідносини» [5, с. 7–8].

Видатний український вчений у галузі державного управління та адміністративного права В. Б. Авер'янов зазначав, що термін «адміністративні послуги» спрямований на змістовну переоцінку характеру взаємовідносин між державою та людиною, а не на виокремлення нового виду правовідносин держави та приватних осіб. Науковець відзначав, що владне розпорядництво є концептуальним форматом оцінки взаємин державних органів та громадян, тоді як надання державними органами адміністративних послуг має принципово інший характер. Дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед фізичними та юридичними особами. Надання адміністративних послуг як підхід відповідає новій ідеології, відповідно до якої держава «служить» перед людиною. Прийнятність такого підходу підтверджується тим, що публічна влада в демократичній державі полягає не лише в реалізації імперативних норм, а й у виконанні чітко визначених обов'язків держави перед приватними особами, за які вона має нести визначену відповідальність перед ними [6, с. 84].

Правоохоронний «сервіс» адресований фізичним та юридичним особам, які потребують задоволення певних інтересів, пов'язаних з виконанням правоохоронної функції та реалізацією повноважень службовими особами. Надмірно широкий зміст розуміння поняття «послуга» призводить до низки проблем у практичній реалізації правоохоронних функцій. Забезпечення якості та доступності правоохоронних послуг не тільки підвищує довіру населення, але й сприяє подальшому розвитку правоохоронної системи як професійної та соціально орієнтованої публічної служби. З іншого боку, правоохоронні органи не можуть бути позбавлені

своїх правозастосовних повноважень, оскільки саме в такий спосіб реалізується воля держави щодо забезпечення верховенства права. Тому основним викликом у з'ясуванні природи правоохоронної служби є пошук балансу між гармонійним співіснуванням адміністративного примусу та реагуванням на потреби громадян і юридичних осіб у контексті «доброго урядування». На цьому ґрунтується ідея ініціювання послуги, тобто переходу від інспекційної роботи у формі контролю та нагляду до адміністративної роботи у формі затребуваного сервісу [7, с. 110–111].

Виходячи з Постанови Кабінету Міністрів України № 795 від 04.06.2007 року, якою затверджено Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, основними правоохоронними органами-суб'єктами надання адміністративних послуг є підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Національна поліція України та Державна міграційна служба України [8]. Серед видів адміністративних послуг, які надають вказані органи, передбачено видачу дозволів на придбання та перевезення зброї, видачу ліцензій на виробництво та ремонт зброї, видачу ліцензій на надання послуг з охорони громадян та власності, видача посвідчення водія на право керувати транспортними засобами тощо.

Законодавство про надання адміністративних послуг не поширюється на правовідносини відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю); акредитації органів з оцінки відповідності; метрологічного контролю і нагляду; дізнання, досудового слідства; виконання покарань; доступу до публічної інформації; оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах та інші. Проаналізувавши адміністративні послуги, які надаються у сфері правоохоронної діяльності, Д. Йосифович класифікує їх за змістом конкретних адміністративних справ на такі види: дозвільні, що передбачають оформлення документів і видачу дозволів; ліцензійні, які полягають у видаванні, переоформленні ліцензій; реєстраційні; експертні; послуги документального оформлення; оформлення і видавання погоджувальних документів (наприклад, висновків, довідок) [9, с. 133].

Оскільки поєднання функцій надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій в одній організації вважається одним з основних інституційних та функціональних корупційних ризиків в системі публічної влади, відкритим питанням залишається правоздатність державних органів, у тому числі правоохоронних, поєднувати відповідну контрольно-наглядову діяльність з наданням адміністративних послуг. Правовий статус органів, що надають адміністративні послуги у сфері забезпечення правопорядку, визначається не лише нормативними актами загальної дії, які поширюються на ці органи і визначають їхню компетенцію надавати такі послуги. Завдання, функції та повноваження конкретних правоохоронних органів, які надають адміністративні послуги в тематичних сферах, визначаються також адміністративно-правовими нормами, що містяться в спеціальних (тематичних) нормативно-правових актах, які визначають найбільш важливі аспекти надання конкретних адміністративних послуг у цих сферах [10, с. 133].

Принцип спрощення процедур надання адміністративних послуг реалізується за допомогою створення реєстрів інформування та використання інформаційних технологій. Динамічний розвиток системи надання адміністративних послуг дозволив сьогодні говорити про нову категорію «електронна адміністративна послуга», яка позначає адміністративну послугу, яка повністю чи частково надається шляхом використання онлайн сервісів. Тобто, така послуга є результатом публічно-владної діяльності уповноважених суб'єктів, що реалізується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій. Відповідно до встановленого законом порядку електронна адміністративна послуга надається за заявою фізичної та юридичної особи, поданої в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного порталу адміністративних послуг або інших веб-ресурсів суб'єктів надання адміністративних послуг, і спрямовується на юридичне оформлення та/або створення умов для реалізації прав особи у правовідносинах з органами публічної адміністрації. Інтеграція адміністративних послуг до онлайн-простору забезпечує дотримання таких засад отримання цих послуг як оперативність, зручність, доступність, мобільність. У той же час мінімізується корупційний ризик публічного

управління, адже суб'єкт владних повноважень повністю або частково усувається від процесу прийняття рішення про надання чи відмову у наданні адміністративної послуги [11, с. 198].

Технічне забезпечення електронного надання адміністративних послуг правоохоронними органами в умовах повномасштабного вторгнення не дозволяє повноцінно надавати такі послуги громадянам. Наприклад, офіційний сайт Головного сервісного центру МВС, який є інструментом одержання адміністративної послуги, попереджає про можливі перебої в роботі через відсутність електропостачання та існуючу небезпеку ракетних обстрілів [12]. Разом з тим, інтереси і потреби споживачів адміністративних послуг потребують виконання усіх поставлених завдань задля того, аби механізми надання таких послуг характеризувалися доступністю, скорочували бюрократичні процедури відповідно до принципу «єдиного вікна», викоринювали корупційні звичаї, забезпечували безпеку громадян і підтримку внутрішньо переміщених осіб.

Електронне урядування, яке слід визнати головним досягненням сучасного етапу реформування системи надання адміністративних послуг, розвивається під впливом негативних чинників застосування ІТ-технологій. Так, з огляду на новизну такого підходу, попит громадян на отримання онлайн-послуг є недостатнім та нерівномірним. До того ж, у сільській місцевості низький рівень використання Інтернету, що порушує принцип доступності надання адміністративних послуг. Стійкі традиції паперового діловодства, недовіра громадськості, незахищеність електронних державних ресурсів, відсутність електронної комунікації між органами публічної адміністрації – усе це гальмує і без того недосконале інституційне забезпечення надання послуг за допомогою ІТ-технологій [13, с. 200]. Незважаючи на недоліки, з врахуванням безпекових викликів електронне надання адміністративних послуг залишається найбезпечнішим і найперспективнішим шляхом задоволення потреб населення.

Щодо концептуальних проблем, то тут варто навести роздуми П. С. Клімушина. Науковець відзначає, що система надання адміністративних послуг владними суб'єктами приватним особам у світі та в Україні відрізняється за принципами, змістом і метою функціонування. У світі керівним принципом надання адміністративних послуг є принцип підтримання порядку, тоді як в Україні переважає дозвільний принцип. Метою функціонування системи надання послуг у світі є забезпечення необхідного рівня гарантій для суспільства та зниження навантаження на державний бюджет, в Україні – виконання контрольної функції над громадськістю та наповнення бюджету. Змістом діяльності суб'єктів надання публічних послуг у зарубіжних країнах є досягнення результату з мінімальними витратами, а вітчизняна система надання послуг орієнтується на процес [14, с. 45].

Висновки. Розгалуженість та певна складність системи надання адміністративних послуг досі залишаються актуальними проблемами для України. Навіть в умовах швидкого впровадження інновацій та інформаційних технологій, правоохоронні органи, як і інші суб'єкти надання адміністративних послуг, не здатні повноцінно забезпечувати потребу громадян в таких послугах через об'єктивні чинники та недосконалість сервісів адміністрування. Крім того, досі залишається відкритим питання щодо абстрактності оцінювання якості надання таких послуг і створення єдиної системи моніторингу за наданням електронних адміністративних послуг правоохоронними органами. Задля забезпечення необхідного рівня гарантій для суспільства варто також переглянути нормативно-правові акти, які вказують на поєднання в компетенції правоохоронного органу як контрольно-наглядових повноважень, так і функцій з надання адміністративних послуг, оскільки вказані правові норми суперечать загальним цінностям реалізації антикорупційної політики.

Використана література:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Петьовка В. В. Окремі проблеми визначення поняття адміністративна послуга та шляхи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 99–104.
3. Солонар А. В., Семенников С. В. Поняття та ознаки адміністративної послуги. *Правові горизонти*. 2017. № 6. С. 17–22.

4. Задихайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.
5. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 23 с.
6. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упорядники: Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
7. Терехов В. Ю. Правова природа сервісу в діяльності правоохоронних органів. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2023. Вип. 4(22). С. 108–117. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-4\(22\)-108-117](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-4(22)-108-117)
8. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України; Перелік від 04.06.2007 р. № 795. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF#n15>
9. Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : *Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 131–137.
10. Циганов О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 130–134.
11. Берназюк О. Адміністративні електронні послуги: поняття та умови впровадження в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 196–199.
12. Головний сервісний центр МВС : офіційний вебсайт. URL: <https://hsc.gov.ua/index/poslugi/>
13. Туркова О. К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. ун.-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 238 с.
14. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Методологічні засади забезпечення якісного надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 1(60). С. 39–47.

References:

1. On administrative services [Pro administratyvni posluhy] (2013): Law of Ukraine dated September 6, 2012 No. 5203-VI. *Verkhovna Rada information*, No. 32. Art. 409. [in Ukrainian].
2. Petovka, V. V. (2013). Okremi problemy vyznachennia poniattia administratyvna posluha ta shliakhy yikh vyrishennia [Separate problems of defining the concept of administrative service and ways to solve them]. *Public law*, No. 2. P. 99–104. [in Ukrainian].
3. Solonar, A. V., Semennikov, S. V. (2017). Poniattia ta oznaky administratyvnoi posluhy [Concepts and features of administrative service]. *Legal horizons*, No. 6. P. 17–22. [in Ukrainian].
4. Zadyhaylo, O. A. (2011). Pravove rehuliuвання nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini [Legal regulation of the provision of administrative services in Ukraine]. *Law forum*, No. 1. P. 379–384. [in Ukrainian].
5. Fuhlevych, K. A. (2015). Administratyvni posluhy: poniattia, vydy, protsedurne rehuliuвання [Administrative services: concepts, types, procedural regulation] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Nats. un.-t «Odeska yurydychna akademiia», Odessa. 23 p. [in Ukrainian].
6. Averianov, (2011). V. B. Vybrani naukovy pratsi / uporiadnyky: Andriiko O. F., Nahrebelnyi V. P., Kysil L. Ye., Pedko Yu. S., Derets V. A., Pukhtetska A. A., Kirmach A. V., Liulka L. V. ; za zah. red. Yu. S. Shemshuchenka, O. F. Andriiko. Kyiv : Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy. 448 s. [in Ukrainian].
7. Terekhov, V. Yu. (2023). Pravova pryroda servisu v diialnosti pravookhoronnykh orhaniv [The legal nature of the service in the activity of law enforcement agencies]. *Expert: paradigms of legal sciences and public administration*, Iss. 4(22). P. 108–117. [in Ukrainian].
8. On the approval of the list of paid services provided by units of the Ministry of Internal Affairs, the National Police and the State Migration Service, and the amount of fees for their provision [Pro zatverdzhennia pereliku platnykh posluh, yaki nadaiutsia pidrozdilamy Ministerstva vnutrishnikh sprav, Natsionalnoi politsii ta Derzhavnoi mihratsiinoi sluzhby, i rozmiru platy za yikh nadannia] (2007): Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine; List dated June 4, No. 795. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF#n15> [in Ukrainian].

9. Yosyfovych, D. (2017). Nadannia administratyvnykh posluh Ministerstvom vnutrishnikh sprav Ukrainy ta Natsionalnoiu politsiieiu [Provision of administrative services by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police]. *Bulletin of the Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, No. 876. P. 131–137. [in Ukrainian].
10. Tsyhanov, O. (2017). Administratyvno-pravovyi status subiektiv nadannia administratyvnykh posluh u sferi pravookhorony [Administrative and legal status of entities providing administrative services in the field of law enforcement]. *Entrepreneurship, economy and law*, No. 8. P. 130–134. [in Ukrainian].
11. Bernaziuk, O. (2019). Administratyvni elektronni posluhy: poniattia ta umovy vprovadzhennia v Ukraini [Administrative electronic services: concepts and conditions of implementation in Ukraine]. *Entrepreneurship, economy and law*, No. 5. P. 196–199. [in Ukrainian].
12. Holovnyi servisnyi tsentr MVS [The main service center of the Ministry of Internal Affairs: official website]. URL: <https://hsc.gov.ua/index/poslugi/> [in Ukrainian].
13. Turkova, O. K. (2017). Pravova pryroda protsedur nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini [The legal nature of procedures for providing administrative services in Ukraine]: dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. National law University named after Yaroslav the Wise. Kharkiv. 238 p. [in Ukrainian].
14. Klimushyn, P. S., Spasibov, D. V. (2018). Metodolohichni zasady zabezpechennia yakisnoho nadannia administratyvnykh posluh [Methodological principles of ensuring quality provision of administrative services]. *Theory and practice of public administration*, No. 1(60). P. 39–47. [in Ukrainian].

Tokarieva K. Features of provision of administrative services by law enforcement bodies in Ukraine

The article is devoted to the study of the features of administrative services, the provision of which is provided by law enforcement agencies. It is emphasized that the rethinking of modern needs of society conditioned the realization of the ideas of the "service state", which consists in the development and improvement of the concept of quality provision of administrative services. Improvement of the system of providing administrative services is a condition for successful reform of public administration, which from now on should focus on the dominance of horizontal communications. With the elimination of the state's functional monopoly, administrative services should be consumer-oriented, excluding the participation of bureaucratic structures in its relations with the state. It has been established that the law enforcement "service" is addressed to individuals and legal entities that need to satisfy certain interests related to the performance of law enforcement functions and the exercise of powers by officials. It was found that the branching and certain complexity of the system of providing administrative services still remain urgent problems for Ukraine. Even in the conditions of rapid implementation of innovations and information technologies, law enforcement agencies, like other entities providing administrative services, are unable to fully meet the needs of citizens for such services due to objective factors and imperfection of administration services. It is emphasized that the issue of the abstractness of the assessment of the quality of the provision of such services and the creation of a unified monitoring system for the provision of electronic administrative services by law enforcement agencies is still open. It is suggested that in order to ensure the necessary level of guarantees for society, it is worth revising the legal acts that indicate the combination of control and supervisory powers and functions of providing administrative services within the competence of the law enforcement body, since the specified legal norms contradict the general values of the implementation of anti-corruption policy.

Key words: *administrative service, electronic administrative service, service state, law enforcement agencies, law enforcement activity, law enforcement system.*