

УДК 351.753

**ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ
ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ДОЗВІЛЬНІЙ СИСТЕМІ**

**SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE
SERVICES PROVIDED BY THE INTERIOR IN LICENSING SYSTEM**

Яценко О.В.,
*здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

Розглянуто наукові підходи до правового унормування сервісної діяльності органів внутрішніх справ. Доведено недосконалість нормативно-правового забезпечення дозвільних адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. Визначено окремі проблеми функціонування дозвільної системи у сфері обігу зброї та запропоновано правовий інструментарій їхнього вирішення через законодавче унормування надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Ключові слова: дозвільна система, правове регулювання, органи внутрішніх справ, сервісна діяльність, адміністративні послуги.

Рассмотрены научные подходы к правовому урегулированию сервисной деятельности органов внутренних дел. Доказано несовершенство нормативно-правового обеспечения разрешительных административных услуг, которые предоставляются органами внутренних дел. Определены отдельные проблемы функционирования разрешительной системы в сфере оборота оружия и предложен правовой инструментарий их решения через законодательное урегулирование предоставления административных услуг органами внутренних дел.

Ключевые слова: разрешительная система, правовое регулирование, органы внутренних дел, сервисная деятельность, административные услуги.

We consider scientific approaches to the legal service of normalization of the Interior. Proved imperfect regulatory legal provision permitting administrative services provided by the Interior. Detected some problems of permit system in the sphere of weapons and proposed legal instruments address them through legal normalization of administrative services by the interior.

Key words: licensing system, legal regulation, internal affairs agencies, service activities, administrative services.

Постановка проблеми. Ґрунтовні перетворення в усіх сферах політичного й соціально-економічного життя українського суспільства нерозривно пов'язані із забезпеченням безпеки особистості, суспільства та держави, створенням необхідних умов реаліза-

ції конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Зокрема, особливу увагу привертає проблема створення ефективної системи нормативного контролю з боку держави за використанням предметів, речовин, матеріалів, здійсненням

окремих видів діяльності, виробництва, робіт, які являють собою підвищену суспільну небезпеку. Так, в Україні передбачається особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення й використання вогнепальної, пневматичної, холодної зброї тощо відповідно до положень чинного законодавства, що визначає основи дозвільної системи, яка є одним з основних адміністративно-правових засобів забезпечення суспільної безпеки та суспільного порядку [9, с. 3].

Стан дослідження. Окремі аспекти правового забезпечення адміністративних послуг органів внутрішніх справ, зокрема в дозвільній системі, розглянуто в наукових працях В.А. Гуменюка, Д.С. Денисюка, О.В. Джафарової, Л.В. Карабут, Є.О. Легези, С.В. Лихачова, С.Д. Подлінева, О.О. Сосновика, В.І. Ткаченка, О.В. Харитонова та інших учених. Однак і на сьогодні не вирішеною залишається проблема щодо вироблення науково-обґрунтованої стратегії розвитку нормативно-правового забезпечення сфери надання дозвільних адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Метою статті є аналіз проблемних аспектів нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у контексті надання адміністративних послуг у дозвільній системі.

Виклад основного матеріалу. Правову основу здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи становлять численні нормативні акти різної юридичної сили, які у своєму змісті містять загальнооб'язкові правила поведінки, спрямовані на врегулювання суспільних відносин у сфері надання дозвільних адміністративних послуг населенню.

Такі загальнооб'язкові правила здійснення дозвільної системи можна визначити як приписи правових і техніко-юридичних норм, що встановлюються та охороняються державою для закріплення й регулювання суспільних відносин, які виникають і розвиваються в процесі здійснення дозвільної системи з метою забезпечення громадського порядку та безпеки [2, с. 52].

Гене́за нормативної бази, спрямованої на врегулювання дозвільної системи в Україні, розпочалась після проголошення незалежності держави. Її формуванню сприяло попереднє законодавство, яке діяло на території УРСР, а подальший розвиток базувався на нормах міжнародного права та на тих соціально-економічних і політичних змінах, що відбувалися в ході розбудови української державності.

Варто відмітити, що на сучасному етапі правове регулювання відносин, які виникають у такій специфічній сфері суспільного життя, як дозвільна система, здійснюється нормами чинного адміністративного, цивільного й кримінального законодавства, згідно з якими існує порядок, що зобов'язує різні установи, організації, підприємства, колективи та окремих громадян отримати в уповноважених на те органах виконавчої влади попередній дозвіл на право здійснення чітко визначених дій. Перелік таких органів є досить численним, а сфера відносин, у яких функціонує дозвільний порядок, – різноманіт-

ною [4, с. 16–17]. Саме це пояснює значну кількість нормативно-правових актів, які так чи інакше регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи. До нормативно-правових актів, що регулюють сферу дозвільних послуг органів внутрішніх справ, належать як законодавчі акти, так і підзаконні нормативно-правові акти: від Конституції України до відомчих наказів Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України. Одним з основних нормативних актів, яким керуються у своїй діяльності співробітники структурних підрозділів міліції громадської безпеки МВС України, надаючи адміністративні послуги в дозвільній системі, є Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» від 21.08.1998 р. № 622. Це вже привертає увагу як проблема, адже така важлива сфера, як дозвільна система, предметом якої виступають об'єкти підвищеної небезпеки (а саме різні види зброї та боєприпаси до неї) та в межах якої надаються дозволи органами внутрішніх справ, врегульовується насамперед нормами не спеціального законодавчого акта, а підзаконного нормативного акта, що є меншим за юридичною силою та був прийнятий майже 17 років тому.

Окрім того, під час дослідження правової основи здійснення дозвільної системи органами внутрішніх справ та аналізу положень відповідних нормативно-правових актів було встановлено низку інших проблемних питань у досліджуваній сфері. У цьому контексті привертає увагу вивчення правових засад надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки МВС України, яке було проведено експертами Асоціації українських моніторів дотримання прав людини [1, с. 32–43].

Насамперед зазначимо, що недосконалість надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки МВС України виникає на основі численних прогалин і правових колізій у законодавстві. Прикладом цього може слугувати зміст ст. 178 Цивільного кодексу України, відповідно до якої зброя та інші предмети, на які поширюється дозвільна система, віднесені до об'єктів, обмежених у цивільному обігу [10]. Натомість згідно з п. 13 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. його дія не поширюється на відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу [6].

Таким чином, на основі вказаних положень можна дійти висновку, що весь чинний перелік адміністративних послуг міліції громадської безпеки МВС України, пов'язаний зі зброєю та іншими предметами, на які поширюється дозвільна система, априорі не може бути віднесений до адміністративних послуг. Хоча такий перелік платних адміністративних

послуг, які надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС України, визначається п. п. 2–10 Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [7]. Зазначений документ відносить до адміністративних послуг 31 процедуру, які виконуються посадовими особами підрозділів Департаменту громадської безпеки МВС України. Усі вони пов'язані з видачею документів та спрямовуються на набуття прав щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу, на які поширюється дозвільна система, а тому, як уже зазначалося, з огляду на положення п. п. 1, 3 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. до адміністративних послуг належати не можуть.

На нашу думку, для того щоб ліквідувати зазначений недолік, який негативно впливає на правове регулювання реалізації адміністративних послуг органами внутрішніх справ, необхідно внести відповідні зміни й доповнення до ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. Відповідно, на основі цього слід поширити сферу дії вказаного закону на суспільні відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема, на набуття права на володіння й користування вогнепальною, пневматичною та холодною зброєю, пристроями для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами не смертельної дії, а також боєприпасами до зброї та вибуховими матеріалами.

Наступною проблемою правового забезпечення надання дозвільних адміністративних послуг органами внутрішніх справ є те, що Перелік платних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795, не узгоджується з іншими нормативно-правовими актами, у тому числі й законами України, які мають більшу юридичну силу, насамперед Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. Адже ст. 5 зазначеного закону закріплює низку важливих принципів діяльності в цій сфері, а саме:

«1. Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- 1) підстави для одержання адміністративної послуги;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

2. Перелік адміністративних послуг визначається законом».

Згідно з положеннями ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. Кабінет Міністрів України в шестимісячний строк повинен був підготувати та подати до Верховної Ради України проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» [6]. Проте й нині такий закон в Україні не прийнято, тому Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 продовжує залишатися чинним нормативно-правовим актом державного рівня, який визначає види адміністративних послуг МВС України та встановлює розміри плати за їх надання, хоча це суперечить діючим положенням законодавчого акта у сфері реалізації адміністративних послуг.

Звернемо увагу також на те, що згідно з п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України «виключно законами України встановлюються <...> податки і збори». У ст. 67 Конституції України вказано: «Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом» [3]. Однак збори, пов'язані з отриманням послуг від підрозділів Департаменту громадської безпеки МВС України, регулюються постановою Кабінету Міністрів України. Абсолютно очевидно, що ці обставини порушують не лише вимоги чинного законодавства, а й права людини, гарантовані Конституцією України.

Таким чином, наразі досить актуальним вважаємо прийняття Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», який має затвердити чіткий перелік платних і безоплатних адміністративних послуг, у тому числі й тих, що надаються органами внутрішніх справ у дозвільній сфері. Прийняття такого закону сприяло б забезпеченню прозорості, законності та юридичної визначеності в цій сфері.

Зазначимо, що важливим фактором перетворення МВС на сервісну службу європейського зразка, яка надає адміністративні послуги максимально прозоро, зручно й у стислі строки, є наявність відповідних стандартів у процедурі їх реалізації. Так, уперше вимога щодо розроблення й затвердження стандартів адміністративних послуг – окремих нормативних актів для кожної послуги (у тому числі тих, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС), які містили б інформацію про умови, порядок та вартість отримання громадянами адміністративної послуги, а також визначали посадових осіб, відповідальних за її надання, – була висунута пп. 4 п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 р. № 737. Стандарти мали бути розробленими й затвердженими в місячний термін після набуття чинності зазначеною постановою, яка втратила чинність лише в квітні 2013 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 24.04.2013 р. № 309.

Постановою Кабінету Міністрів «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» від 26.10.2011 р. № 1098 уряд удруге зобов'язав

МВС у двомісячний строк розробити й затвердити власні стандарти адміністративних послуг. Проте й цього разу положення постанови не було вчасно реалізовано. І лише 31.01.2013 р. на офіційному веб-сайті МВС України було розміщено повідомлення про оприлюднення проекту Наказу МВС України «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС» [5].

Цим проектом наказу впроваджувався правовий механізм, яким конкретизувалися вимоги щодо надання адміністративних послуг, що дозволяло уникнути довільного тлумачення нормативно-правових актів у сфері видачі дозвільних документів і ліцензій на провадження певних видів господарської діяльності. Проект наказу став доволі вдалою спробою вдосконалити прозорість взаємовідносин між суб'єктами надання й отримання адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС України [8, с. 14].

Прийнятим у 2012 р. Законом України «Про адміністративні послуги» обов'язковість введення суб'єктом надання послуг подібних стандартів уже не передбачалася, проте вимоги уряду щодо їх запровадження, передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098, не скасовано. На сьогодні проект Наказу МВС України «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС» так і залишився проектом, і подальші наміри МВС щодо введення його в практичну діяльність наразі не відомі.

Таким чином, незважаючи на нормативні вимоги Кабінету Міністрів України щодо надання адміністративних послуг винятково відповідно до затверджених відомчих стандартів, і сьогодні підрозділи Департаменту громадської безпеки МВС України надають такі послуги за їх відсутності. Хоча, на

наше переконання, затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС України, дасть можливість визначити механізм якісного надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, адже нині таких стандартів взагалі не існує. Серед найактуальніших є введення стандарту адміністративної послуги для юридичних і фізичних осіб із видачі дозволів на придбання й перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, та стандарту адміністративної послуги з видачі дозволу на зберігання й носіння мисливської, холодної, пневматичної зброї.

Висновки. Таким чином, недосконалість існуючого нормативного врегулювання призводить до невизначеності у сфері обігу вогнепальної зброї, що є передумовою порушень у цій сфері та має наслідком зростання кількості злочинів із її застосуванням. Окрім проаналізованих недоліків, постає також низка питань щодо законності встановлення відомчими нормативно-правовими актами МВС України переліку документів, необхідних для надання цих послуг, термінів перереєстрації зброї, пов'язаних із цим витрат громадян тощо. Звернемо увагу також на те, що Україна залишається єдиною європейською країною, у якій питання придбання, володіння, зберігання й застосування, а також контролю у сфері обігу вогнепальної зброї не є врегульованим відповідним законом. Цей факт є вагомим недоліком у галузі правового регулювання дозвільної системи та являє собою прогалину в нормативному забезпеченні цієї сфери суспільних відносин. Тому з огляду на актуальність розглянутої проблематики та невирішеність багатьох питань правового забезпечення дозвільної системи, що здійснюється органами внутрішніх справ, цю проблему буде проаналізовано в подальших наукових публікаціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : [наук.-практ. видання] / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. – К., 2013. – 92 с.
2. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.А. Гуменюк ; Університет внутр. справ. – Х., 1999. – 201 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
4. Новоселов В.И. Разрешительный порядок осуществления гражданами некоторых действий / В.И. Новоселов // Советская юстиция. – 1974. – № 5. – С. 16–17.
5. Повідомлення про оприлюднення проекту наказу МВС України «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/813264>.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
7. 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 04.06.2007 р. № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF>.
8. Ратушняк В.В. Перспективні шляхи удосконалення управління міліцією громадської безпеки в Україні / В.В. Ратушняк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2013. – № 2(96). – С. 12–15.
9. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Харитонов ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.