

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Є.О. Легеза, Р.М. Опацький

**ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЩОДО НАДАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

*Монографія*

Дніпропетровськ – 2011

ББК 67.9 (4 УКР) 301

Л 38

УДК 351.74 : 342.922

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ  
(Протокол №1 від 29.09.2011р.)*

## РЕЦЕНЗЕНТИ

**Курінний Є. В.** – заступник завідувача кафедри кримінально-правових дисциплін Академії митної служби України, доктор юридичних наук, професор;

**Петков С. В.** – проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародних зв'язків Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, професор;

**Дроздова І. В.** – професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук.

### **Л 38 Легеза Є.О., Опацький Р.М.**

Діяльність міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг: Монографія. – Дніпропетровськ.: ДДУВС, 2011. – 180 с.

Монографію присвячено дослідженню адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки. Проаналізовано загальнотеоретичні положення щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки: поняття, види, класифікації та правову основу. Визначено види та стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. Розглянуто критерії оцінювання адміністративних послуг та запропоновано шляхи розв'язання основних проблем, що існують у цій сфері.

Для науковців, викладачів, студентів та слухачів юридичних факультетів і закладів освіти, а також працівників правоохоронних органів.

ББК 67.9 (4 УКР) 301

© Легеза Є.О., Опацький Р.М., 2011

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ .....                                                                                                                        | 4   |
| ВСТУП.....                                                                                                                                             | 5   |
| РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА ОСНОВА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ<br>АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ МІЛІЦІЄЮ<br>ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ .....                       | 7   |
| 1.1. Поняття та сутність адміністративних послуг в Україні.....                                                                                        | 7   |
| 1.2. Поняття, ознаки та класифікація адміністративних послуг, що<br>надаються міліцією громадської безпеки.....                                        | 23  |
| 1.3. Міліція громадської безпеки як суб'єкт надання адміністративних<br>послуг.....                                                                    | 33  |
| 1.4. Правова основа надання адміністративних послуг міліцією<br>громадської безпеки.....                                                               | 53  |
| РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ<br>ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ<br>ПОСЛУГ ТА ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ ..... | 66  |
| 2.1. Поняття, види та стадії процедури надання адміністративних<br>послуг міліцією громадської безпеки.....                                            | 66  |
| 2.2. Особливості діяльності міліції громадської безпеки щодо<br>надання адміністративних послуг.....                                                   | 78  |
| 2.3. Оцінювання якості адміністративних послуг, що надаються<br>міліцією громадської безпеки.....                                                      | 89  |
| 2.4. Удосконалення надання адміністративних послуг міліцією<br>громадської безпеки.....                                                                | 102 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                                                          | 127 |
| ДОДАТКИ.....                                                                                                                                           | 130 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....                                                                                                                        | 160 |

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

|                |                                                                         |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------|
| <b>ВІТ</b>     | – відділ інформаційних технологій                                       |
| <b>ВКБ</b>     | – відділ капітального будівництва                                       |
| <b>ВРУ</b>     | – Верховна Рада України                                                 |
| <b>ГІРФО</b>   | – служба у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб |
| <b>ГУМВС</b>   | – Головне управління Міністерства внутрішніх справ                      |
| <b>ДАІ</b>     | – Державна автомобільна інспекція                                       |
| <b>ДПП</b>     | – Департамент профілактики правопорушень                                |
| <b>ДДУВС</b>   | – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ              |
| <b>ДСО</b>     | – Державна служба охорони                                               |
| <b>КМУ</b>     | – Кабінет Міністрів України                                             |
| <b>КУпАП</b>   | – Кодекс України про адміністративні правопорушення                     |
| <b>МВС</b>     | – Міністерство внутрішніх справ                                         |
| <b>МГБ</b>     | – Міліція громадської безпеки                                           |
| <b>МТЗ</b>     | – Служба матеріально-технічного забезпечення                            |
| <b>МФУ</b>     | – Міністерство фінансів України                                         |
| <b>НДЕКЦ</b>   | – Науково-дослідний експертно-криміналістичний центр                    |
| <b>ОВС</b>     | – органи внутрішніх справ                                               |
| <b>ЛьвДУВС</b> | – Львівській державний університет внутрішніх справ                     |
| <b>РФ</b>      | – Російська Федерація                                                   |
| <b>СУЯ</b>     | – Система управління якістю                                             |
| <b>США</b>     | – Сполучені Штати Америки                                               |
| <b>УМВС</b>    | – Управління Міністерства внутрішніх справ України в областях           |
| <b>ФРН</b>     | – Федеративна Республіка Німеччини                                      |

## ВСТУП

Удосконалення відносин між людиною і органами публічної влади передбачає формування ефективної системи адміністративних послуг. Якісне їх надання не можливе без докорінної трансформації органів виконавчої влади в цілому та органів внутрішніх справ зокрема.

Основним надавачом адміністративних послуг у сфері охорони громадського порядку і безпеки в Україні є підрозділи міліції громадської безпеки. Зокрема, у 2010 р. ними було: здійснено контроль за дотриманням законодавства у сфері дозвільної системи 685,2 тис. власниками мисливської вогнепальної зброї; видано 352,3 тис. дозволів фізичним та юридичним особам на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї; перевірено 327 складів з вибуховими матеріалами, 250 приміщень з реалізації зброї та засобів самооборони, 82 тири, стрільбища, стенди, 739 інших об'єктів; забезпечено охорону громадського порядку під час проведення 478 масових заходів комерційного характеру.

Вказані показники свідчать про значну роботу, що виконують підрозділи міліції громадської безпеки у цій сфері. Втім, незважаючи на значення підвищення ефективності надання адміністративних послуг у формуванні взаємовідносин між міліцією та громадянами, існування нагальної потреби суспільства у якісному їх задоволенні, діяльність підрозділів міліції громадської безпеки вимагає удосконалення.

Науково-теоретичним підґрунтям монографії є роботи В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, О. М. Бандурки, В. М. Гаращука, Є. В. Додіна, Ю. В. Дубка, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Т. А. Коломосьць, М. В. Корнієнка, В. І. Курила, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, О. В. Негодченка, Д. В. Приймаченка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, В. Ф. Погорілка, С. Г. Стеценка, О. Н. Ярмаша, Х. П. Ярмачі та ін.

Концептуальні засади надання адміністративних послуг сформульовані К. К. Афанасьєвим, С. О. Барановим, В. М. Бесчастним, В. Л. Грохольським, І. П. Голосніченком, Ю. В. Іщенком, Р. А. Калюжним, С. Ф. Константіновим, І. Б. Коліушко, В. В. Столбовою, Г. М. Писаренко, В. П. Тимощуком та ін.

Серед досліджень, які безпосередньо присвячені наданню адміністративних послуг ОВС, слід виокремити монографічні дослідження захищені у 2009 році І. В. Дроздової та О. О. Сосновика. У цих роботах виокремлено основні положення теорії адміністративних послуг та специфіку їх реалізації МВС України в цілому.

Однак комплексного наукового дослідження адміністративних послуг,

що надаються міліцією громадської безпеки, не проводилося.

У зв'язку з цим існує необхідність визначити та охарактеризувати закономірності виникнення й розвитку суспільних відносин, які формуються у ході надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки, виявити й усунути прогалини, що існують у правовому регулюванні такої діяльності, та виробити науково обґрунтовані пропозиції для удосконалення діяльності міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг.

Монографічне дослідження спрямовано на реалізацію Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 № 90, «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 27.06.2007 № 494, п.п. 24, 25 «Пріоритетних напрямів наукових і дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2010-2014 рр.» (затверджені наказом МВС України від 29.07.2010 № 347).

Монографію присвячено з'ясуванню сутності та особливостей адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки, і розробці науково обґрунтованих пропозицій для удосконалення законодавства та практики їх надання.

## **РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА ОСНОВА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

### **1.1. Поняття та сутність адміністративних послуг в Україні.**

Європейський вибір України означає, зокрема, активніше впровадження теорії адміністративних послуг у діяльність публічної адміністрації, без якої не можуть нормально розвиватися підприємницька, наукова і громадська діяльність, інші форми суспільної активності громадян, міжнародні зв'язки тощо.

Людина, її права та свободи в Україні визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням органів виконавчої влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Надання адміністративних (управлінських) послуг населенню органами виконавчої влади, зокрема і органами внутрішніх справ, є пріоритетним напрямком їх діяльності, що вимагає нагального переосмислення ролі та призначення держави в суспільстві та радикальної зміни відносин між владою та громадянами від суто розпорядницьких до обслуговуючих, в яких, як вірно, на нашу думку, зазначають В. П. Тимошук та А. В. Кірмач, «громадяни є не прохачами, а споживачами адміністративних послуг» [217, с. 37]. Таким чином, одним із напрямів демократизації діяльності органів внутрішніх справ є більш широке надання ними так званих адміністративних (управлінських) послуг фізичним та юридичним особам.

Відповідно, громадяни у відносинах із владою стають активними суб'єктами споживання послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є насамперед представники науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук). Через те, що головними опонентами цієї теорії є представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади

та місцевого самоврядування [137, с. 109-114], в юриспруденції із цього питання виникли й оформилися особливо жваві дискусії.

Але крім ідеологічного значення категорії «послуги» існують і інші причини, які зобов'язують вивчати проблематику адміністративних послуг для потреб практики. По-перше, термін «послуги» в публічному праві вже зустрічається, і не лише в програмних документах з адміністративної реформи [82], а й у чинних нормативно-правових актах, в яких згадуються поняття «державні послуги» (п.п. 7.11.13 ст. 7 Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств») [185] та «платні послуги, що надаються органами влади». При цьому нинішня практика використання категорії «послуги» стосовно органів виконавчої влади не має майже нічого спільного з доктриною послуг у західному розумінні.

Виокремлення категорії адміністративних послуг, на нашу думку, надасть можливість забезпечити правомірне та ефективне використання публічних ресурсів, відмежувати господарську діяльність, яку, якщо проаналізувати ті ж самі переліки «платних послуг», нерідко здійснюють адміністративні органи, і послуги, які надаються через реалізацію владних повноважень адміністративних органів.

По-друге, розуміння юридичного змісту такого явища, як адміністративні послуги, надасть змогу уніфіковано регулювати відповідні відносини та впроваджувати нові організаційні форми їх надання шляхом реалізації принципу «єдиного офісу», «єдиного вікна» та «універсамів послуг», що набуло поширення у багатьох західних країнах [7, с. 36; 74, с. 29]. Крім того, виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг може використовуватися для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики та поточного адміністрування. З огляду на це цілком очевидно стає практична потреба в дослідженні питання послуг у публічному праві. І це теоретичне дослідження мало б відповісти принаймні на питання: в яких випадках може йтися про послуги органів виконавчої влади?

В англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services». Але через особливості категорійного апарату він так само, як і термін «публічна адміністрація», помилково перекладається як «державне управління»; замість терміна «публічні послуги» в Україні спочатку прижився термін «державні послуги». У Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовуються терміни «державні послуги» та «управлінські послуги». При цьому особливої межі між ними не проводиться. Останнім часом найбільш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінські послуги» вже має своє змістове навантаження в економічній науці. Визначення «адміністративні» є більш вдалим і тому, що

вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [6, с. 117].

Цілком підтримуючи думку В. П. Тимощука, вважаємо за доцільне для підвищення ефективності виконання завдань держави та місцевого самоврядування використовувати поняття «публічні послуги», тобто всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада. Але, зважаючи на проблематичність перспектив реформування найближчим часом таких сфер публічного сектора, як охорона здоров'я, комунальні послуги тощо, є цілком обґрунтованою пропозиція обмежитися для початку впорядкуванням системи адміністративних послуг, тобто послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тим більше що ці органи мають такі найбільш типові відносини з приватними особами, як здійснення різних видів «втручальної» діяльності, а також розгляд звернень (адміністративна реформа в Україні, принаймні дотепер, обмежувалася реформуванням органів виконавчої влади та системи державної служби).

Для запровадження справжньої теорії послуг в діяльності держави необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять видів та ознак послуг.

Взагалі, будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або від діяльності, який задовольняє певну людську потребу) [201, с. 13].

Тут є цілком виправданим запозичення категорійного апарату з приватного права, тим більше що цей випадок не є винятком: запозиченням зі сфери приватного права є, наприклад, інститут «публічно-правового (адміністративного) договору».

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів.

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють такі види послуг:

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями. До державних послуг також належать послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому разі на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету [81, с. 52].

Таким чином, термін «державні» є досить поширеним, але він не визначає специфіку інституту, що розглядається.

Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями. Термін «муніципальні» також не дає повного визначення, оскільки залишає поза увагою одного з основних суб'єктів надання відповідних послуг.

Державні та муніципальні послуги разом складають сферу адміністративних (публічних) послуг.

Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання «управлінських послуг», а «управлінські послуги» визначені як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [82].

На сьогодні це питання відбудовується з боків дещо протилежних методологічних підходів, тому вчені ще не виробили загальновизнаного тлумачення поняття «управлінських послуг».

Так, відомий професор В. Б. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських». Натомість дослідник акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організовуючий вплив), а на тій ознаці, що вони здійснюються органами публічної (державної й самоврядної) адміністрації. Тобто найдоцільнішим, на його думку, є термін «адміністративні» послуги» [34, с. 38]. Вчений пропонує пояснення, що зазначена термінологічна заміна ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що державна влада – це реалізація аж ніяк не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за стан чого (виконання) вона цілком відповідальна перед ним. Кількість таких обов'язків є головною ознакою справжньої демократичної держави [2, с. 126].

Такі вчені, як І. Б. Коліушко і В. П. Тимошук, вважають за доцільне використання визначення «адміністративні послуги», звертаючи увагу, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке фактично охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога).

Звернено також увагу на те, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом

адміністративно-процедурної діяльності, тому є раціональним використання терміна «адміністративні послуги» [73, с. 171].

Відомий професор І. П. Голосніченко підкреслює, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже вся діяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб має призначенням забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб [28, с. 87]. Вчений визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [13, с. 8].

У свою чергу, В. С. Долечек зазначає, що управлінські послуги як вид державних послуг закріплюють відмінну від традиційної ієрархію цінностей у відносинах між громадянами і виконавчою владою, згідно з якою права і свободи громадян є пріоритетними [40, с. 7].

Розглядаючи адміністративні послуги, В. М. Гаращук висловлює думку, що не треба взагалі поспішати із запровадженням «платних управлінських послуг», адже платність означає їх «купівлю», а «інститут платних послуг» є «системою торгівлі владою». Сумнівність таких «послуг» вчений вбачає і в тому, що така «купівля» практично унеможлиблює оскарження громадянином результатів таких послуг, тому що управлінська послуга – не той товар, який можна обміняти.

Дослідники Центру політико-правових реформ визначають адміністративні послуги як публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Вони зазначають, що прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрацію) та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [81, с. 54].

Вважається, що прикметник «адміністративні» є більш вдалим і коректним, тому що, як слушно було зазначено вище, вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, слід цілком погодитися з дослідниками, які вживають прикметник «адміністративні», що точно характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання таких послуг.

Виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг дозволяє змінювати характер відносин між адміністративними органами та приватними особами; відмежовувати публічно-службову діяльність адміністративних органів від їх господарської діяльності; може використовуватися для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики (розробки політичних програм, нормативних актів) та поточного адміністрування (вирішення конкретних життєвих ситуацій).

Розглядаючи поняття адміністративних послуг, О. Люхтергандт вважає, що вони не охоплюють речових (наприклад, видача самої ліцензії) і фінансових послуг (видача грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під адміністративними (управлінськими) послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [112, с. 27].

Взаємовідносини осіб з органами влади передбачають здійснення останніми різноманітних процедурних дій, які, до речі, існували і раніше (наприклад, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, легалізація об'єднань громадян, призначення субсидій, пенсій), однак на концептуальному рівні майже не розглядалися, а на нормативному розглядалися фрагментарно, що, у свою чергу, сприяло появі зловживань з боку посадових осіб і обмеженню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [225, с. 140].

Запровадження поняття «адміністративні послуги» суттєво впливає на переосмислення змісту предмету адміністративного права і дає підстави визначати цю категорію через відповідні правовідносини.

У своєму монографічному дослідженні Г.М. Писаренко зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [141, с. 60].

Такі відомі вчені, як В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан, надають поняття адміністративних послуг у широкому та вузькому розуміннях, а саме: «адміністративна послуга – 1) юридичне оформлення суб'єктом публічної адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів; 2) 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)» [10, с. 6].

У звіті, який підготувала Головна державна служба в Україні на офіційному веб-сайті, пропонується таке значення категорії «адміністративна послуга»: це здійснювана за заявою приватної (фізичної або юридичної) особи діяльність адміністративного органу та її результат щодо юридичного оформлення прав, свобод і законних інтересів особи (наприклад, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), а також виконання обов'язків особи [16].

Розглянемо висвітлення категорії адміністративних послуг у правових джерелах України.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, адміністративна послуга є результатом 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) [84].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.09 № 737 «Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [170].

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи позитивну публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [83, с. 6].

Згідно зі ст. 2 Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789) адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифікати, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо) [199]. Як бачимо, законодавцем та вченими тлумачення категорії «адміністративні послуги» викладається в різній інтерпретації, що потребує уточнення.

Показовим у аспекті недосконалості сучасної нормотворчої діяльності є законопроект «Про адміністративні послуги» (реєстр. № 6199), поданий до Верховної Ради України народним депутатом України В.І. Коновалюком (реєстр. № 83), в якому визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь в преамбулі, а саме: «адміністративні послуги – прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та

захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків» [145]. На наш погляд, відповідно до правил законотворчої практики у преамбулі необхідно зазначати не визначення понять, а висвітлення основного змісту закону.

Для з'ясування змісту категорії, що аналізується, розглянемо ознаки адміністративних послуг, які надано в науковій літературі.

Доктор юридичних наук, професор В. Б. Авер'янов до обов'язкових ознак адміністративних послуг відносить такі:

а) надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків;

б) приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг [27, с. 150].

Поряд з тим В. П. Тимошук як другорядну ознаку адміністративних послуг виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака є особливо актуальною для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», «єдині офіси», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [6, с. 120].

Отже, ознаками адміністративних послуг в Україні слід визначити, на нашу думку, такі положення:

1. Адміністративні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. І. Б. Коліушко наголошує, що не має значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за конкретною адміністративною послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням будь-якої ліцензії [72, с. 105]. Вважаємо доречним не погодитися з тим, що отримання загальногромадянського паспорта є адміністративною послугою. Так, якщо у громадян є законом визначений обов'язок звернутися за послугою до адміністративного органу, а в держави є обов'язок безумовно вчинити ці дії (наприклад, отримання внутрішнього паспорта), то таку дію не варто зараховувати до адміністративних послуг.

З іншого боку, якщо у громадянина є право звернутися за послугою, а в держави є право на прийняття рішення про вчинення або відмову у вчиненні такої дії (дискреційні повноваження), то таку дію слід вважати адміністративною послугою.

2. Необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачена законом. Надання адміністративної

послуги можливе лише у разі, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим [67, с. 5]. Не можна вимагати від органу влади надати адміністративну послугу, якщо її надання не передбачено законом.

3. Закон наділяє повноваженнями щодо надання кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. За загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

4. Для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом. Отримати адміністративну послугу можна лише за умови дотримання встановлених законом вимог. З точки зору процедури немає різниці, чи виконає, чи ні особа певні вимоги, необхідні для отримання певної ліцензії або реєстрації її як суб'єкта підприємницької діяльності, результат буде однаковий – відмова органу надати послугу.

5. Адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, в якому вказано його адресата [72, с. 105-106]. При задоволенні заяви особи цей акт має типову форму (свідectтво, ліцензія), хоча власне адміністративним актом може вважатися лише саме рішення органу про реєстрацію чи видачу свідectва.

Отже, під адміністративною послугою слід розуміти *врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

Для кращого розуміння сутності адміністративних послуг доцільно проаналізувати існуючі класифікації адміністративних послуг.

Першим критерієм класифікації пропонуємо вважати зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг, в залежності від якого розрізняють такі її види:

а) видача дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї; у тому числі акредитація, атестація, сертифікація – зокрема, акредитація вищих

навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

б) реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

в) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

г) соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [6, с. 120]. Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [194].

Другим критерієм класифікації обирається рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли відбуваються водночас централізоване і локальне регулювання) [6, с. 125].

Третій критерій класифікації має базуватися на загальному поділі послуг залежно від форми їх реалізації на такі групи:

а) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти тощо);

б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій) [42, с. 94].

Окремим видом класифікації адміністративних послуг є класифікація за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів. Серед них можна виокремити підприємницькі (або господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові та інші види адміністративних послуг. Під соціальними адміністративними послугами розуміються послуги,

пов'язані з реалізацією владних повноважень (наприклад, призначення державної соціальної допомоги тощо). Прикладом земельних адміністративних послуг може бути прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування, а прикладами підприємницької адміністративної послуги – реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, видання ліцензій тощо. Такий підхід ніяким чином не вступає в суперечність із загальним поняттям «адміністративні послуги», оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не простежується жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий – рішення адміністративного органу. Аналіз вищезазначених груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістових ознак.

Сучасна нормативна база, що регулює соціальні питання, характеризується надзвичайною «рухливістю», наявністю багатьох змін та доповнень, хоча здебільшого є досить детальною. Соціальні послуги, як правило, надаються на найнижчих рівнях влади, що цілком виправдано, адже коло споживачів таких послуг є досить широким і для останніх зручно, коли відповідні служби стоять якнайближче до них. Скажімо, дуже зручно, якщо за призначенням житлових субсидій можна звертатися через житлово-експлуатаційні організації. Із прикладу призначення житлових субсидій можна запозичити позитивний досвід надання адміністративних послуг: порівняно велика кількість прийомних годин, обґрунтований перелік документів, що вимагаються, тощо [6, с. 127].

Надання деяких соціальних послуг тісно пов'язане з наявністю відповідних ресурсів, адже для особи важливо, щоб допомогу не лише призначили, а й виплатили, і бажано вчасно. Тому необхідно бути обережним із запровадженням додаткових соціальних послуг, оскільки це іноді може призводити до протилежних наслідків. Для прикладу, встановлення додаткової матеріальної допомоги місцевою владою може, навпаки, погострити соціальну несправедливість, якщо в місцевому бюджеті немає достатніх ресурсів, щоб надавати таку допомогу не вибірково, а певному колу осіб за чіткими критеріями. Зважаючи на те, що для отримання більшості соціальних послуг вимоги є досить схожими: різноманітні довідки, наприклад, з житлово-експлуатаційної контори, довідки про доходи тощо, – доцільно розглянути питання про можливість встановлення ефективного документообігу, наприклад, між соціальними відділами і житлово-експлуатаційними організаціями та податковими органами.

Щодо послуг, пов'язаних із землею, то фактично існує три види таких послуг: надання земельної ділянки у власність або користування, реєстрація прав власності на земельні ділянки, видача різних довідок.

Питання будівництва та благоустрою регулюються переважно актами локального рівня, тому і можливостей для спрощення процедур тут не бракує. Скажімо, можна спростити процедури витребування документації від бюро технічної інвентаризації, якщо створити ефективну систему документообігу.

Існує нагальна потреба в оновленні законодавства, яке стосується житлових питань, причому зі зміною принципів державної житлової політики. Фактично послуг тут не так багато, адже крім взяття на квартирний облік та видачі ордерів у громадян існує небагато інших причин для звернення до адміністративних органів. Крім того, значна кількість житлових питань вирішується колективним методом (тобто не індивідуально), і не завжди за ініціативою осіб, яких стосуватиметься рішення (наприклад, це стосується таких справ, як капітальний ремонт житлового фонду, зняття з балансу міської ради приватизованих будинків, зміна статусу гуртожитку тощо). Але доки частка державної та комунальної власності в житловому фонді буде суттєвою, доти порядок вирішення цих питань також потрібно вдосконалювати.

У своїх дослідженнях І. В. Дроздова та О. О. Сосновик пропонують класифікацію адміністративних послуг за критерієм платності, згідно з яким адміністративні послуги поділяються на платні й безоплатні. Залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, пропонується їх поділ на адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади, та на адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування [51; 209, с. 67].

Розглянувши погляди науковців та законодавство України щодо визначення категорій, ознак та видів адміністративних послуг, окреслимо сфери правовідносин, у яких надаються адміністративні послуги.

Як вже зазначалося вище, Концепція адміністративної реформи в Україні визначає адміністративні послуги як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [82].

Державна реєстрація суб'єктів підприємництва, ліцензування певних видів господарської діяльності, сертифікація, стандартизація та дозвільні процедури при введенні в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів становлять комплекс дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємницької діяльності.

Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності врегульована Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та

фізичних осіб-підприємців» [150], який має позитивний вплив на регулювання відносин у цій галузі. Цей закон є прикладом вдалого державного регулювання, оскільки має концептуальні відмінності від нормативно-правового розмаїття вузько спрямованих відомчих норм та приписів, які, по суті, розпорошували організаційно-правовий вплив держави у сфері реєстрації.

Щодо ліцензування певних видів господарської діяльності, то тут діють Господарський кодекс України [31] та Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [180], які визначають головні принципи ліцензування видів господарської діяльності та критерії діяльності державної системи ліцензування. Зазначеним законом запроваджено механізми подання заяви на отримання ліцензій, встановлено єдиний перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, визначено разову плату за видачу ліцензій та ін.

Але відомча нормотворча діяльність з видання підзаконних нормативних актів у сфері ліцензування після введення в дію Закону не припинилася, що встановлює додаткові адміністративно-бюрократичні приписи [66, с. 239; 97, с. 9].

Ще одним засобом безпосереднього адміністративного впливу на підприємництво є обов'язкова сертифікація і стандартизація продукції. Стандартизація врегульована Законом України «Про стандартизацію». Відповідно до ст. 5 Закону «... метою стандартизації в Україні є забезпечення безпеки для життя та здоров'я людини, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля. Створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів та відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню, сприяння усуненню технічних бар'єрів у торгівлі» [196].

Сертифікація врегульована не Законом, а Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» [197]. Викликає сумнів необхідність обов'язкової сертифікації певних видів продукції, наприклад, кіно- та фототехніки або товарів легкої промисловості. Потрібно звернути увагу на те, що обов'язкова сертифікація в існуючому вигляді виконує майже ті самі функції, що й ліцензування.

Ліцензування є самодостатнім методом для того, щоб держава могла здійснювати регулювання підприємницької діяльності з позицій додержання найбільш важливих публічних інтересів [86, с. 47], і не потребує дублювання.

Якщо розглядати обов'язкову сертифікацію як необхідний метод адміністрування, то вона має стосуватися лише тієї продукції, яка має безпосередній вплив на життя та здоров'я людей, тому необхідно звужити коло продукції, яка підлягає сертифікації (наприклад, медикаменти, товари особистої гігієни, дитяче харчування).

Велика кількість нормативно-правових актів та численні зміни й доповнення до них обумовлюють необхідність систематизації законодавства шляхом його кодифікації та інкорпорації [62]. Головним недоліком організаційно-правового регулювання підприємництва є наявність адміністративних перешкод, а головним шляхом їх подолання – впровадження у практику адміністративних послуг як одного з напрямів адміністративної реформи.

Створенню функціонально прийнятної системи надання дозволів в Україні сприяло прийняття Верховною Радою України Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [151].

Цим Законом вперше на законодавчому рівні встановлено основні принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, запроваджено норми щодо встановлення виключно законами необхідності отримання того чи іншого документа дозвільного характеру, визначено порядок їх отримання, засади адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення встановлених законодавством процедур видачі дозвільних документів, впроваджено європейські принципи видачі документів дозвільного характеру, зокрема, принцип організаційної єдності, принцип декларування тощо.

З метою поліпшення умов отримання документів дозвільного характеру в усіх регіонах України була проведена робота стосовно запровадження видачі дозвільних документів за принципом організаційної єдності, що передбачало створення дозвільних центрів «єдиних офісів».

Представництвами Держпідприємництва забезпечуються методичне супроводження та моніторинг дій органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо впровадження відповідного порядку видачі документів.

Прийняттю рішень райдержадміністрацій та міськвиконкомів щодо створення «єдиних офісів» передувало підписання Меморандумів між відповідними дозвільними органами щодо участі їхніх фахівців у роботі таких офісів [117; 118].

У Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Закарпатській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Миколаївській, Одеській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Київській областях зазначені Центри створені у всіх районах та містах обласного підпорядкування; у решті областей створення дозвільних центрів завершується [62].

Одним із факторів, що гальмує впровадження принципу організаційної єдності, є сформовані районні бюджети, де коштів на фінансування запровадження відповідного порядку видачі документів дозвільного характеру не передбачено.

Впровадження принципу організаційної єдності в дозвільній системі в першу чергу потребує перерозподілу обов'язків серед наявних посадових осіб місцевих органів влади та місцевого самоврядування в межах коштів, виділених на утримання апарату, та налагодження взаємодії органів влади з підрозділами дозвільних органів на місцях.

У роботі «єдиних офісів» здебільшого беруть участь структурні підрозділи райдержадміністрацій або міськвиконкомів, територіальні/місцеві органи Державної пожежної служби МНС, місцеві органи санітарно-епідеміологічної служби (СЕС), територіальні екологічні інспекції, територіальне управління ветеринарної медицини, комунальні підприємства.

Найпоширенішими дозволами, що видаються в зазначених офісах, є: акт відведення земельної ділянки; дозвіл на розміщення об'єкта торгівлі та сфери послуг; дозвіл на початок роботи (пожежна служба, санітарно-епідеміологічна служба); узгодження оренди комунального майна; дозвіл на розміщення малої архітектурної форми; дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; погодження місця розташування об'єкта та надання дозволу на розробку проекту будівництва.

Необхідно вказати, що цей перелік постійно розширюється.

Таким чином, для остаточного врегулювання проблемних питань функціонування дозвільної системи необхідно розробити єдину методику формування вартості адміністративних послуг з видачі документів дозвільного характеру.

Успішність першого етапу реформування дозвільної системи, а також завершення регуляторної реформи значно спростять дозвільні процедури у сфері господарської діяльності.

Пропонується також передбачити у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування (особливо сільської місцевості) підрозділи, які надавали би максимум послуг, включаючи наявність у приміщенні цих підрозділів каси або відділення банку для зручності оплати адміністративних послуг, та створити у складі органів, які мають розгалужену систему надання послуг, довідкову службу.

Запровадження інституту адміністративних послуг потребує системного бачення. Передусім існує потреба у визначенні чіткого політичного бачення розвитку системи адміністративних послуг в Україні.

Вкрай важливим є якнайшвидше ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу, який має вирішити проблему загальних положень, принципів надання адміністративних послуг та встановити правові гарантії захисту прав громадян у відносинах з органами виконавчої влади.

До питання правового регулювання адміністративних послуг слід підходити комплексно. Має бути розроблено уніфікований нормативно-правовий акт, що встановить засади та принципи надання адміністративних

послуг, у тому числі врегулює питання якості надання послуг, усуне суперечності та закладе основи для максимального задоволення інтересів споживачів адміністративних послуг.

Слід погодитись із Г. М. Писаренко, яка вважає за доцільне зосередитися на прийнятті Закону України «Про адміністративні послуги» та Адміністративно-процедурного кодексу [141, с. 8].

Основою ефективного механізму надання адміністративних послуг повинна стати нова система взаємовідносин влади і громадян, що має базуватися на принципах прозорості та ефективності, сприяти наданню компетентних та зрозумілих для громадян роз'яснень щодо застосування законодавства [41, с. 356-361], підвищити рівень виконавчої дисципліни та ділової культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які безпосередньо співпрацюють із громадянами у напрямі надання їм адміністративних послуг [69, с. 69], зобов'язати чиновників мотивувати прийняті рішення і надати можливість громадянам брати участь у підготовці та прийнятті рішень, що безпосередньо стосуються інтересів громадян [68, с. 57]. Враховується, що запровадження інституту адміністративних послуг допомогло б досягти найважливішої мети адміністративної реформи – змінити ідеологію діяльності держави із владарювання на служіння.

Таким чином, можемо підбити деякі попередні підсумки. Так, проведений аналіз наукових джерел дозволив виокремити основні теоретичні підходи до розуміння сутності адміністративних послуг: по-перше, як різновид правовідносин (Г. М. Писаренко); по-друге, як форму юридичного оформлення результату розгляду відповідної справи або як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан); по-третє, як спосіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів та виконання правових обов'язків (В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, І. В. Дроздова, О. О. Сосновик).

Встановлено, що у підзаконних актах «адміністративна послуга» розглянута як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом. Зроблено висновок про те, що адміністративна послуга – це не лише результат правозастосовної діяльності владних органів (що є по суті лише завершальною стадією), а й передусім увесь процес процедури, починаючи з подання заяви до оскарження правозастосовного акта.

Запропоновано під адміністративною послугою розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів

та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

Разом з тим недостатньо вивченими залишаються питання щодо розуміння надання адміністративних послуг як функції міліції, визначення строків, параметрів платності, формування державних стандартів оцінки якості та процедури з надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

Наголошено на тому, що адміністративні послуги міліції громадської безпеки та їх надання потребують дослідження на монографічному рівні. Це зумовлено їх роллю у подальшому запровадженні сервісно-публічної функції у побудові взаємовідносин між органами внутрішніх справ і громадянами.

## **1.2. Поняття, ознаки та класифікація адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки.**

Розглянувши адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади в Україні, дамо авторське визначення поняттю «адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки» та охарактеризуємо класифікацію надання зазначених послуг.

На жаль, у чинних законодавчих нормативно-правових актах нашої держави немає визначення терміна «адміністративні послуги, що надаються органами внутрішніх справ, зокрема міліцією громадської безпеки». Звернемось до вивчення поглядів науковців з цього приводу.

Безпосереднім вивченням адміністративних послуг займався відомий дослідник К. К. Афанасьєв, який зазначає, що державні адміністративні послуги органів внутрішніх справ є систематичним і цілеспрямованим здійсненням органами внутрішніх справ (посадовими особами) на підставі норм і з урахуванням принципів адміністративного права комплексу різноманітних заходів правового й організаційного характеру зі створення належних умов для реалізації громадянами або іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин своїх прав, свобод і законних інтересів у сфері громадського порядку та громадської безпеки, результатом якої є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо) [23, с. 155].

Зовсім інше формулювання категорії «адміністративна послуга що надається органами внутрішніх справ» пропонує С. О. Шатрова: це «результат публічно-владної діяльності органу чи 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)» [234, с. 163].

На нашу думку, слід погодитись із ознаками поняття адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, що наводить В. П. Тимошук, а саме: 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, яка звернулася за даною послугою [6, с. 119].

Спеціаліст з адміністративного права О. О. Сосновик обрав об'єктом аналізу адміністративні послуги, які надаються органами внутрішніх справ взагалі. Дослідник виявив, що вони мають такі ознаки: як правило, оплатний характер за визначеними нормативними актами розцінками; ці послуги надаються конкретним приватним (фізичним і юридичним) особам за їх ініціативою (тобто за їх зверненням) з приводу задоволення їх правомірних вимог, потреб та інтересів; результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу; такі послуги безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень ОВС; в силу важливості предмету цих послуг (зброя, вибухові пристрої, паспорта тощо), а інколи і їх небезпеки, держава має монопольний характер на їх надання; надання конкретної адміністративної послуги (реєстрації, видачі дозволу, ліцензії) передуює перевірка приватної особи; для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій) користуватись результатами наданих їм послуг; надання цих послуг спрямоване на створення (дотримання) нормативно передбачуваних умов для належної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків [212].

Заслуговує уваги пропозиція І. В. Дроздової, яка визначає «діяльність МВС з надання адміністративних послуг» як публічно-владну діяльність органів, підрозділів, службових та посадових осіб МВС, яка здійснюється з метою забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів та виконання правових

обов'язків і за змістом адміністративних правовідносин є сервісно-публічною діяльністю МВС [48].

З вищевикладеного, на нашу думку, витікають такі висновки. По-перше, визначення слід було б почати зі слів: «підрозділів органів внутрішніх справ ...», по-друге, доцільно замінити слово «закону» на «нормативно-правових актів», так як нормативно-правові акти є більш широким за змістом правовим явищем (включають у себе закони та підзаконні акти).

Правосуб'єктність ОВС, зокрема й міліції громадської безпеки, у сфері надання адміністративних послуг – це здатність його органів, підрозділів, службових та посадових осіб мати права і обов'язки, реалізовувати їх та нести юридичну відповідальність за наслідки їх реалізації у сфері надання адміністративних послуг [50].

*Таким чином, адміністративні послуги, що надаються ОВС, – врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність органів внутрішніх справ із вирішення заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката, посвідчення тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

Тому за допомогою методу індукції (від загального до конкретного) спробуємо запропонувати власне визначення терміна «адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки»:

*Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки, – це врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність підрозділів міліції громадської безпеки із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

На основі визначення виділимо *ознаки* поняття адміністративних послуг, які надаються міліцією громадської безпеки.

Не викликає особливих труднощів визначення суб'єктного складу відносин щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. Насамперед це «заявник» – фізична чи юридична особа, яка звернулася до уповноваженого державою суб'єкта з проханням виконати певну діяльність для задоволення певного інтересу, та «уповноважений орган» – орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, якого законом наділено повноваженнями надавати відповідні адміністративні послуги.

Серед небагатьох положень, які не викликають серйозних суперечок, визначимо те, що адміністративна послуга надається на ініціативу фізичної або юридичної особи (або її представника), яка має визначене

законодавством право на відповідну послугу. Зокрема, у Концепції адміністративної реформи [82, с. 9] наголошується, що критерієм «послуги» є можливість для особи вибору, отримувати цю послугу чи ні.

Але коло заявників, які можуть звернутися за адміністративною послугою, неможливо визначити наперед, і з цього випливають потреби загальної доступності інформації про повноваження окремих органів щодо надання таких послуг, а також мінімальних вимог до форми звернення за адміністративною послугою. Послуга не існує до її надання. Це робить неможливими порівняння і оцінку послуги до її отримання. Порівнювати можна тільки очікувані вигоди та отримані послуги [25, с. 7].

Навіть якщо адміністративна послуга як така є безоплатною, відсутність чіткої інформації про умови її надання, а також надмірні витрати, пов'язані з формою звернення (наприклад, численні довідки, копії, нотаріальні посвідчення, що дублюють інші документи), можуть неправомерно обмежувати попит на адміністративні послуги. Це призводить до того, що заявник змушений звертатися за отриманням тих чи інших адміністративних послуг через посередників, що є додатковим чинником корупції і втрат доходів бюджету.

Не належать до адміністративних послуг відносини, які виникають між особами та адміністративними органами за ініціативою останніх (наприклад, у ході перевірок суб'єктів господарювання чи притягнення до адміністративної відповідальності).

Не належить до адміністративних послуг діяльність адміністративних органів, що не пов'язана з реалізацією ними владних повноважень.

Спираючись на наукові здобутки в галузі адміністративного права, використовуючи теоретичну конструкцію О. О. Сосновика стосовно адміністративних послуг, що надаються ОВС в цілому, виділимо *ознаки* адміністративних послуг, які надаються міліцією громадської безпеки:

- 1) надаються конкретним приватним (фізичним і юридичним) особам,
- 2) за їх ініціативою (тобто за їх зверненням) з приводу задоволення їх правомірних вимог, потреб та інтересів;
- 3) результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу;
- 4) такі послуги безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень ОВС;
- 5) в силу важливості предмету цих послуг (зброя, вибухові пристрої тощо), а інколи і їх небезпеки, держава має монопольний характер на їх надання; надання конкретної адміністративної послуги, як правило, реєстрації, видачі дозволу, ліцензії, передусе перевірка приватної особи;

- 6) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги;
- 7) приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій) користуватись результатами наданих їм послуг;
- 8) надання цих послуг спрямоване на створення (дотримання) нормативно передбачуваних умов для реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків.

Сформоване уявлення про сутність та ознаки адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки, дозволяє перейти до питання класифікації цих послуг.

Актуальність вирішення цієї теоретичної проблеми не підлягає сумніву, оскільки класифікація адміністративних послуг, по-перше, дає можливість використати порівняльний аналіз для відмежування сервісно-публічних процедур надання адміністративних послуг від інших видів адміністративних процедур ОВС; по-друге, забезпечує можливість всебічного дослідження юридичної природи процедур надання послуг (суб'єктив, об'єктивної, суб'єктивної сторони адміністративного процедури). Враховуючи методологічну невизначеність зазначеної теми, розглянемо існуючі в адміністративно-правовій науці підходи до класифікації адміністративних послуг.

При всій чисельності варіантів класифікації адміністративних послуг, і в цьому неможливо не погодитись із висновком І. Б. Коліушка, найважливішими слід визнати типізації за видами, що насамперед дозволяють докладніше висвітлити сукупність адміністративних послуг та покращити їх правове регулювання. Однак класифікувати послуги, що надаються органами виконавчої влади, можливо при умові створення загального переліку управлінських послуг. Для кращого розуміння сутності такого явища, як управлінські послуги, необхідно досліджувати їх конкретні приклади [75, с. 31]. В. П. Тимошук надає перевагу тим критеріям класифікації, які мають практичне значення, тобто уможлиблюють давання рекомендацій щодо покращення системи надання адміністративних послуг [6, с. 125]. Отже, для вироблення власних критеріїв класифікації адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки, розглянемо існуючі сьогодні критерії класифікації адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади загалом.

Найбільш вживаним серед науковців визнається критерій класифікацій адміністративних послуг за галузями законодавства. В. П. Тимошук такий підхід до класифікації пояснює тим, що земельні, господарські, соціальні відносини належать до галузей законодавства, які, так би мовити, «виросли»

з адміністративного права і мають адміністративний характер. Тому існує ще одне визначення критерію такої класифікації – за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів [40]. За зазначеними критеріями можна виділити підприємницькі або господарські (реєстрація особи як суб'єкта підприємницької діяльності), соціальні (призначення державної соціальної допомоги), земельні (прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування), будівельно-комунальні та інші види адміністративних послуг. У процедурному аспекті вчений також не вбачає жодних суттєвих відмінностей між цими послугами, оскільки процедурний результат перелічених видів адміністративних послуг – той самий адміністративний акт.

Не менш важливим критерієм класифікації адміністративних послуг слід вважати рівень правового регулювання процедури їх надання [11, с. 457], або рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг. За останнім критерієм ми відокремлюємо адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (насамперед акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання). Така класифікація, на думку В. П. Тимошука, дозволяє виробити певні правила щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо послуг з локальним регулюванням, оскільки саме цей вид послуг запроваджується за ініціативою органів місцевого самоврядування без урахування об'єктивних можливостей їх надання [6, с. 125].

Ще одним критерієм класифікації адміністративних послуг, який може мати і теоретичне, і практичне значення, є зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги, або, за визначенням В. С. Долечека, зміст самого процедурного результату [40, с. 132]. Якщо сформулювати простіше, йдеться про кінцевий результат, якого очікує споживач послуги, його остаточне оформлення, тобто індивідуальний адміністративний акт, видання якого для особи є принципово важливим, оскільки за однаковою назвою процедури може критися різне змістове навантаження. Суттєвим у цій класифікації є також те, що кожен вид адміністративних послуг має специфіку форми (оформлення) адміністративного акта, яку також необхідно враховувати при правовому регулюванні діяльності з надання відповідної адміністративної послуги.

На нашу думку, можна виокремити різні критерії для класифікації адміністративних послуг, що надаються ОВС. Однак для дослідження адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки, на

наш погляд, особливе значення мають класифікації, які надають можливість сформулювати рекомендації щодо покращення системи надання міліцією громадської безпеки адміністративних послуг.

Саме тому для класифікації адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки, ми вважаємо за доцільне використати такі критерії:

*1. За результатом видачі адміністративного акта:*

1) дозвільні (дозвіл на придбання та зберігання вогнепальної зброї тощо);

2) ліцензійні (ліцензія на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; ліцензія на виробництво, ремонт вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду тощо).

*2. За юридичними наслідками:*

1) правонаділяючого характеру (видача дозволів на придбання зброї тощо);

2) правоприпиняючого характеру (скасування дозволу на придбання, зберігання, перевезення, виготовлення, реалізацію, використання предметів, матеріалів дозвільної системи, на функціонування об'єктів дозвільної системи та ін.);

3) правообмежуючого характеру (узгодження умов забезпечення безпеки зберігання вогнепальної зброї чи об'єктів дозвільної системи).

*3. За змістом та обсягом процедурних дій:*

1) основні послуги, що надаються за заявами (отримання дозволу на зберігання, носіння вогнепальної зброї тощо);

2) супутні послуги, що передбачені як окремі обов'язкові процедури під час здійснення процедури по вирішенню конкретної адміністративної справи щодо надання основної адміністративної послуги, а саме:

– документальне оформлення послуг (надання заявникам бланків інформаційно-облікового характеру: реєстрації зброї (зняття з реєстраційного обліку тощо);

– використання каналів зв'язку (виконання запитів, пов'язаних з розшуком, установленням місця проживання/перебування родичів);

– проведення огляду з наданням експертного висновку щодо технічного стану зброї, транспортних засобів, приміщень;

3) додаткові послуги (консультування, надання практичної допомоги з питань приведення матеріально-технічної бази та документації у

відповідність до встановлених вимог для підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією зброї, спеціальних засобів тощо.

*4. За критерієм платності:*

1) платні (за надання яких стягується державне мито). До них належать адміністративні послуги, які носять оплатний характер та реалізація яких пов'язана з виданням адміністративного акта, тобто рішення або дії органу чи працівника міліції (наприклад, давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються.) надання таких послуг потребує забезпечення підрозділів міліції громадської безпеки особливими повноваженнями. Наприклад, відповідно до Реєстру адміністративних послуг платними послугами, що надаються підрозділами міліцією громадської безпеки, є видача ліцензій на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж (340.00 грн.); видача ліцензій на виробництво, ремонт вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду (340.00 грн.); видача ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами (340.00 грн.); видача ліцензій на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів (340.00 грн.); видача направлення на реалізацію зброї (9.00 грн.);

2) безоплатні (державне мито не стягується). Повноваження підрозділів міліції громадської безпеки обов'язково мають носити безоплатний характер, наприклад, виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, приймати і реєструвати заяви й повідомлення про злочини, припиняти правопорушення, затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях певні категорії громадян та багато інших, тобто тих, які не були віднесені нами до переліку прав та обов'язків органів міліції, виконання яких пов'язане з наданням адміністративних послуг. Наприклад, відповідно до Реєстру адміністративних послуг безкоштовними послугами є видача сертифікату на відповідність зброї, боєприпасів, вибухових речовин і піротехнічних засобів державним стандартам; видача дозволу на виготовлення вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів; видача дозволу на

придбання і зберігання вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів; реєстрація газових пістолетів й револьверів та патронів до них, що заряджені речовинами сльозоточивою і дратівною дії; надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів з питань дозвільної системи.

Також, на наш погляд, повинна бути безкоштовною послугою реєстрація щодо укладання договору про виконання послуг, пов'язаних із забезпеченням охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру, та надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів щодо забезпечення охорони громадського порядку в приміщеннях або під час проведення масових заходів комерційного характеру.

*5. Залежно від юридичної сили нормативно-правових актів:*

1) законодавчі (закони Верховної Ради України). Наприклад, видача ліцензії на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивою та дратівною дії, індивідуального захисту, активної оборони опосередковано регламентована Законом України від 01.06.2000 № 1775 «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» тощо;

2) підзаконні (акти Президента, Кабінету Міністрів України, нормативні акти МВС України та інших центральних органів виконавчої влади). Наприклад, видача дозволу на виготовлення вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів відповідно до Реєстру адміністративних послуг, де зазначено, що ця послуга регламентована Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» тощо.

*6. Залежно від забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян і юридичного обов'язку фізичних та юридичних осіб:*

1) адміністративні послуги міліції громадської безпеки, що забезпечують можливість реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та законних інтересів (наприклад, надання дозволу (ліцензій та копій ліцензій) суб'єктам господарювання на право відкриття тиру, майстерень);

2) адміністративні послуги міліції громадської безпеки, що забезпечують можливість для виконання фізичними та юридичними особами своїх обов'язків (наприклад, вогнепальна зброя і бойові припаси, нарізна вогнепальна зброя повинна зберігатися фізичними та юридичними особами, які виконують свої функціональні обов'язки, у міцно прикріплених до підлоги або стіни металевих ящиках (шафах), товщина стінок яких повинна бути не менше 3 мм з надійними (не менше двох) внутрішніми замками. Дверці шаф для міцності укріплюються металевими накладками або

косинцями. На дверцях шафи з внутрішнього боку має бути опис зброї за номерами. Допускається зберігання вогнепальної зброї у важких сейфах, які мають внутрішні замки).

*7. Залежно від суб'єкта отримання адміністративної послуги:*

- 1) фізичні особи (видача дозволів на придбання зброї тощо);
- 2) юридичні особи (отримання ліцензії на провадження діяльності з виробництва зброї або боєприпасів до зброї на підставі укладених з юридичними особами договорів надання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку, за рахунок вільного від служби часу тощо).

Аналіз адміністративних послуг, які надаються підрозділами міліції громадської безпеки, дозволяє виділити два їх різновиди: 1) адміністративні послуги, надання яких супроводжується виданням адміністративного акта, що надає певне право або підтверджує його, і безпосередньо пов'язане з реалізацією їх владних повноважень; 2) адміністративні послуги, надання яких не потребує видання певного адміністративного акта, безпосередньо не пов'язане з реалізацією наданих їм владних повноважень, однак зобов'язує посадову особу підрозділів міліції громадської безпеки здійснити певні дії, пов'язані із забезпеченням реалізації прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Підсумовуючи, зазначимо, що питання класифікації адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки, відзначається поліаспектністю підстав класифікування. У цьому підрозділі виокремлено такі критерії класифікації адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки: а) за результатом видачі адміністративного акта (дозвільні, ліцензійні); б) за юридичними наслідками (правонаділяючого, правоприпиняючого, правообмежуючого характеру); в) за змістом та обсягом процедурних дій (основні, супутні, додаткові); г) за критерієм платності (платні, безоплатні); д) залежно від юридичної сили нормативно-правових актів (законодавчі, підзаконні), е) залежно від забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян і юридичного обов'язку фізичних та юридичних осіб (для реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та законних інтересів, для виконання фізичними та юридичними особами своїх обов'язків), ж) залежно від суб'єкта отримання адміністративної послуги (фізичні, юридичні особи).

### **1.3. Міліція громадської безпеки як суб'єкт надання адміністративних послуг.**

Держава виникає за необхідності створення в суспільстві порядку, щоб життя людей проходило в умовах безпеки та добробуту, без ексцесів і в гармонії один з одним. По суті, саму державу слід розуміти як організоване суспільство, тобто суспільство, в якому панує порядок [58, с. 179]. Так, у докласовому суспільстві порядок регулювався звичаями та традиціями; з появою держави такими регуляторами стали мораль та право; з поділом праці та появою приватної власності держава почала створювати спеціальні механізми охорони внутрішнього порядку, забезпечення охорони громадського порядку та безпеки. Виходячи з цього, можна зазначити, що будь-які зміни в соціально-економічному розвитку суспільства неодмінно приводили до реформування всієї сукупності органів, покликаних підтримувати внутрішній порядок у державі. До таких органів передусім варто віднести міліцію, одним із головних складників якої є міліція громадської безпеки.

З часу проголошення незалежності України система, призначення, функції та напрями діяльності міліції громадської безпеки зазнали суттєвих змін. Це насамперед пов'язано із закріпленням у Конституції України курсу на побудову демократичної правової держави, трансформацією відносин власності, бурхливим розвитком підприємництва, плюралізмом у всіх сферах суспільного життя, розвитком міжнародного співробітництва тощо. Згідно з цими суспільними тенденціями основні завдання міліції громадської безпеки були приведені у відповідність до загальноприйнятих міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина [87, с. 32].

У загальній теорії права під нормативно-правовим регулюванням прийнято розуміти сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин з метою підкорення цієї поведінки встановленому в суспільстві правопорядку [30, с. 19]. З огляду на зазначений підхід правове регулювання міліції громадської безпеки ми можемо визначити як сукупність форм і засобів правового впливу на її діяльність, визначення її статусу, тобто структури, основних функцій, завдань, напрямів, форм і методів діяльності, а також принципів взаємодії з іншими державними органами та громадськими організаціями. Центральним елементом системи правового регулювання є норми права, тобто загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, що встановлюються та охороняються державою [202, с. 209].

Діяльність органів внутрішніх справ, у тому числі міліції громадської безпеки, має здійснюватись виключно на правових засадах, у суворій

відповідності до чинного законодавства. Водночас різноманітність завдань і функцій, покладених на підрозділи міліції громадської безпеки, вимагає розгалуженого правового регулювання. Але ми не будемо аналізувати докладно усі нормативно-правових акти, що тією чи іншою мірою регулюють діяльність даного підрозділу (тому що це не є безпосереднім предметом нашого дослідження), а розглянемо лише найбільш важливі з метою виявлення існуючих прогалин, а також розробки можливих пропозицій до чинного законодавства.

У першу чергу діяльність міліції будується на нормах Конституції України, в якій визначені основні права, свободи та обов'язки людини та громадянина, засоби їх забезпечення та охорони, а також принципи організації та функціонування органів публічної адміністрації. Норми Конституції безпосередньо не регулюють діяльність міліції громадської безпеки, але мають вищу юридичну силу, тобто є нормами прямої дії; є основою при розробці та прийнятті інших нормативно-правових актів.

В умовах побудови в Україні демократичної правової держави особлива роль у нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції громадської безпеки відводиться міжнародним нормативно-правовим актам, які імплементуються в національне законодавство шляхом ратифікації ВРУ відповідного міжнародного документу. Нині Україною ратифіковано не один десяток міжнародних документів у сфері охорони громадського порядку та безпеки, а також забезпечення прав і свобод людини та громадянина, серед яких можна виділити такі: «Загальна декларація прав людини» [59], «Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права» [125], «Міжнародний пакт про громадянські та політичні права» [124], «Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини» [55], «Декларація про поліцію» [32], «Європейський кодекс поліцейської етики» [56] та інші.

Безпосередньо завдання, структура, напрями, принципи, форми та методи діяльності міліції громадської безпеки визначаються в кодексах, законах і підзаконних нормативно-правових актах: постановах, указах, наказах, розпорядженнях, інструкціях тощо. Наприклад, серед кодексів і Законів України можна назвати такі: КУпАП [71], «Про міліцію» [181], «Про оперативно-розшукову діяльність» [184], «Про об'єднання громадян» [182], «Про боротьбу з корупцією» [146], «Про звернення громадян» [177], «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [198] тощо.

Потрібно зауважити, що саме Закон України «Про міліцію» визначив структурну побудову міліції, невід'ємною складовою якої є міліція громадської безпеки. Незважаючи на те, що цей закон досить повно регулює основні положення організації та діяльності міліції, він усе ж таки містить

ряд недоліків та суперечностей. По-перше, Закон не регламентує конкретно кількість та назви підрозділів, які слід відносити до блоку міліції громадської безпеки. Крім того, постійна зміна політичної та соціально-економічної обстановки обумовлює періодичний перегляд і зміну структури зазначеного блоку. Водночас відсутність законодавчого закріплення загальної його системи обумовлює відсутність чіткого визначення завдань і функцій складових елементів цього блоку. По-друге, завдання, функції, обов'язки та права міліції в Законі наводяться єдиним переліком, без розмежування на окремі блоки, в залежності від її внутрішньоорганізаційної побудови, що спричиняє покладання на міліцію громадської безпеки невластивих їй функцій, а це негативно позначається на ефективності її діяльності, призводить до дублювання одних і тих же завдань, функцій у різних підрозділах ОВС.

Доцільно погодитись з В. Ю Кривендою в тому, що в Законі України «Про міліцію» варто розділити всі завдання, функції та обов'язки міліції на два блоки: загальні для усіх підрозділів міліції та спеціальні, притаманні конкретним блокам, зокрема блоку міліції громадської безпеки [87, с. 19]

Окремі аспекти діяльності міліції громадської безпеки регулюються також Указами та Розпорядженнями Президента України, Постановами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; серед основних можна назвати: 1) укази Президента України «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» [148], «Про затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України» [160], «Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» [173] тощо; 2) розпорядження Президента України «Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах» [176] тощо; 3) розпорядження КМУ «Про затвердження Концепції реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів» [156] та інші.

Потрібно сказати, що цими правовими актами не вичерпується зміст нормативно-правового забезпечення діяльності міліції громадської безпеки. На підставі Конституції, законів і підзаконних нормативно-правових актів МВС України здійснює внутрішньовідомче регулювання у вигляді розробки та прийняття наказів, розпоряджень, вказівок тощо. За допомогою таких нормативних документів визначаються завдання, функції, форми та методи діяльності окремих підрозділів міліції громадської безпеки, а також їх діяльність в окремих умовах і сферах суспільного життя. Безумовно, в умовах побудови в Україні демократичної правової держави більшістю науковців і практичних працівників наголошується на необхідності

скорочення обсягів відомчої нормотворчості та розширення сфери законодавчого регулювання суспільних відносин [87, с. 21].

У ст. 7 Закону України «Про міліцію» законодавець окреслює структуру МВС у вигляді сукупності таких підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції [181].

Кожен із названих підрозділів утворює відносно самостійне галузеве організаційне формування, кероване власним центром, що має своє призначення, організаційно-структурну побудову, специфічні завдання та функції, особливі форми та методи діяльності, що також дає підстави розглядати їх як складні системні утворення.

Міліція громадської безпеки входить до загальнодержавної системи забезпечення охорони громадського порядку. Залежно від адміністративно-територіального поділу України, а також від обсягу та специфіки виконуваних завдань, МГБ функціонує на трьох рівнях: центральному, регіональному та місцевому. Тому характер правоохоронного впливу міліції громадської безпеки на сферу громадського порядку залежить від функціонального призначення та наявних рівнів управління, що відповідають адміністративно-територіальному устрою держави. Чим вищим в цій системі є положення підрозділів міліції громадської безпеки, тим більший обсяг повноважень у сфері організаційного, правового, кадрового та матеріально-технічного забезпечення вони виконують. Пропонуємо докладніше розглянути організацію міліції громадської безпеки на кожному з указаних рівнів.

Так, на центральному рівні діє Департамент профілактики правопорушень МВС України (далі – ДПП МВС України), який відповідно до наказу МВС України від 09.06.2011 № 312 «Про затвердження Положення про Департамент профілактики правопорушень МВС України» [158] є провідним підрозділом МВС України з питань охорони громадського порядку та громадської безпеки. Основне призначення ДПП МВС України як центральної ланки полягає в такому: 1) він узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; 2) готує пропозиції щодо удосконалення законодавства з питань забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки; 3) здійснює контроль за організацією діяльності підпорядкованих йому підрозділів і служб, надає їм організаційно-методичну та практичну допомогу; 4) виступає як центральний суб'єкт управління всіма підрозділами міліції громадської безпеки. Отже, ДПП МВС України номінально є відповідальним за такі напрями діяльності МВС України, як охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

На регіональному рівні діють управління громадської безпеки ГУ МВС, УМВС, УМВСТ, що є об'єктами управління з боку ДПП МВС України та водночас виступають як суб'єкти управління відносно місцевих підрозділів міліції громадської безпеки. На цьому рівні головна увага приділяється забезпеченню кваліфікованого керівництва цими підрозділами, контролю за їх діяльністю та наданню практичної та методичної допомоги. Крім того, управління громадської безпеки ГУМВС, УМВС, УМВСТ окрім функцій оперативного керівництва надають безпосередню допомогу міськрайлінорганам внутрішніх справ у разі ускладнення оперативної обстановки (проведення масових заходів міжрайонного характеру, розкриття тяжких злочинів, розшук злочинців тощо).

На місцевому рівні діють підрозділи міліції громадської безпеки міськрайлінорганів внутрішніх справ, які організовують і безпосередньо здійснюють охорону громадського порядку на території обслуговування, забезпечують особисту безпеку громадян і громадську безпеку, попереджають і припиняють злочини та адміністративні правопорушення, надають різноманітні управлінські послуги населенню тощо. Розглядаючи діяльність місцевих підрозділів міліції громадської безпеки, ми не можемо не відзначити досить складну систему управління ними. Так, працівники таких підрозділів мають одночасно декілька керівників: це начальники міськрайлінорганів внутрішніх справ; їх заступники – начальники міліції громадської безпеки; начальники підрозділів і служб, що входять до складу міліції громадської безпеки; начальники відповідних відділів і управлінь МВС України, ГУМВС, УМВС, УМВСТ. Також окремі управлінські функції здійснює адміністрація міста (району) [43, с. 132]. Як уже зазначалося вище, такий підхід перешкоджає комплексному використанню всіх сил і засобів міліції громадської безпеки в охороні громадського порядку та забезпеченні особистої та громадської безпеки, а тому потребує негайного перегляду.

Внутрішня структура міліції громадської безпеки спирається на лінійний принцип її організації та діяльності (лінійна спеціалізація та відповідне підпорядкування), відповідно до якого утворюються та функціонують структурні підрозділи цієї служби за окремими напрямками їх діяльності. Зауважимо, що організаційна структура міліції громадської безпеки включає в себе систему її апаратів і підрозділів, тобто їх побудову зверху донизу та внутрішню побудову окремо взятих підрозділів, зокрема перелік посад і співробітників. З огляду на той факт, що міліція громадської безпеки має досить розгалужену структуру, її повний аналіз потребує окремого наукового дослідження. Тому в межах дослідження розглянемо лише основні напрями організаційної побудови міліції громадської безпеки та основні проблеми, що виникають у цій сфері.

Відповідно до даних офіційного веб-сайту МВС, міліція громадської безпеки складається з Департаменту охорони громадського порядку, Департаменту профілактики правопорушень, відділ ветеринарної міліції та координується управління Державної автомобільної інспекції.

До Департаменту профілактики правопорушень МВС України входять наступні підрозділи:

1. Управління дільничних інспекторів міліції.
2. Управління профілактичної роботи серед дітей.
3. Управління дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду:
  - відділ дозвільної системи та ліцензування
  - Відділ державного охоронного нагляду [214].

Основні завдання Департаменту профілактики правопорушень МВС щодо надання адміністративних послуг є:

- дотримання правил виготовлення, ремонту, реалізації, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання предметів, матеріалів і речовин, щодо зберігання і використання яких установлені спеціальні правила, та на які поширюється дія дозвільної системи органів внутрішніх справ, відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються і використовуються, ліцензування певних видів господарської діяльності;
- здійснення ліцензування господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу; виробництва, торгівлі піротехнічними засобами; діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонуванням мисливських стендів; надання послуг з охорони власності та фізичних осіб.

У п. 1 абз. 1 Постанови КМУ від 14.04.1997 № 341 «Про затвердження Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС» зазначено, що державна автомобільна інспекція (Державтоінспекція) є головним органом, на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, що входить до системи органів Міністерства внутрішніх справ України. У п. 6, абз. 1. цієї ж постанови зазначено, що Департамент державної автомобільної інспекції підпорядковується МВС [159].

Враховуючи, що законом відокремлено міліцію громадської безпеки як окрему функціональну складову міліції, а нас цікавить перш за все функціональний, а не організаційно-структурний аспект, у монографічному дослідженні розглядаємо міліцію громадської безпеки як самостійний підрозділ ОВС, що являє собою сукупність взаємопов'язаних органів і служб, які, переважно із застосуванням адміністративно-правових форм і методів, із залученням громадськості та у взаємодії з місцевими органами державної влади та самоврядування, забезпечують охорону громадського порядку, попередження злочинності та інших правопорушень на вулицях та інших громадських місцях, охорону власності, прав та законних інтересів громадян, підприємств, організацій, установ від злочинних посягань та інших антигромадських дій; беруть участь у розкритті злочинів та затриманні осіб, які їх вчинили; здійснюють контроль і нагляд за додержанням правил дозвільної системи тощо.

Оскільки ж державна автомобільна інспекція також відокремлена законом у самостійну функціональну одиницю міліції, а Управління ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів за своїми функціями тільки формально внесено в структуру блоку міліції громадської безпеки, зазначені підрозділи не становитимуть для нас наукового інтересу, а в монографічному дослідженні будуть розглядатися саме підрозділи міліції громадської безпеки.

Підрозділи моніторингу введені в структуру міліції громадської безпеки як самостійні одиниці, функції яких полягають в узагальненні наявного досвіду та участі в експериментах із формування позитивного досвіду; у відомчій діяльності служб міліції громадської безпеки, підпорядкованих їм підрозділах на місцях; організації та впровадженні нових форм і методів роботи; підготовці матеріалів для колегій, внесенні пропозицій до законодавчих та підзаконних актів стосовно напрямів діяльності служб.

Слід зазначити, що Департамент профілактики правопорушень МВС України та його підрозділи у складі територіальних органів внутрішніх справ останнім часом зазнають суттєвих реформаційних перетворень, пов'язаних із вдосконаленням організації охорони громадського порядку і безпеки; налагодження співпраці, довірчих відносин міліції з населенням, активізації залучення громадян до участі в охороні громадського порядку; суттєвого зміцнення професійного ядра, підвищення кваліфікації особового складу патрульної служби; усунення факторів дублювання функцій окремих підрозділів; ефективного використання особового складу, оптимізації чисельності підрозділів громадської безпеки, працівники якого безпосередньо працюють з населенням.

Міліція громадської безпеки здійснює свої функції у сфері охорони громадського порядку, профілактики та розкриття злочинів у взаємодії з іншими службами і підрозділами органів внутрішніх справ, державними та місцевими органами самоврядування і об'єднаннями громадян, у тому числі інших держав, з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та господарювання, підрозділами Міноборони, Служби безпеки, Держкомкордону, Державної митної служби, з посадовими і службовими особами та громадянами, а також надає їм необхідну практичну допомогу. Необхідно зазначити, що відповідно до абз. 1 ст. 7 Закону України «Про міліцію» міліція здійснює ряд функцій: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу, охоронну (на договірних засадах). Але такої функції, як сервісно-публічна, в діяльності міліції взагалі і міліції громадської безпеки зокрема законодавець не передбачив. Більш детально питання змісту цієї функції та впровадження в діяльність міліції буде розкрито в підрозділі 2.4 монографічного дослідження.

Таким чином, перелік завдань і функцій, покладених на підрозділи міліції громадської безпеки, обумовлюють таку їх внутрішню побудову: підрозділи патрульно-постової служби, міліції особливого призначення «Беркут», дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду, судової міліції, служби дільничних інспекторів міліції, спеціальні установи та конвойні підрозділи міліції.

Водночас зауважимо, що на сьогодні в законодавстві відсутній навіть приблизний перелік служб і підрозділів міліції громадської безпеки, що негативно позначається на централізованому управлінні ними, знижує ефективність комплексного використання всіх сил і засобів у охороні громадського порядку, призводить до безпідставного розширення їх штатів, дублювання завдань і функцій, перекладання відповідальності за неефективне виконання покладених обов'язків. Зважаючи на це, слід закріпити в єдиному законодавчому акті (Законі України «Про міліцію громадської безпеки») чіткий перелік служб і підрозділів, що входять до структури міліції громадської безпеки, а також їх внутрішню побудову.

Окрім системи та нормативно-правового регулювання, аналіз адміністративно-правового статусу підрозділів міліції громадської безпеки передбачає розгляд основних принципів, що визначають спрямованість діяльності вказаних підрозділів. При цьому, незважаючи на важливість і актуальність цього питання, у юридичній літературі воно досліджено недостатньо ретельно. Водночас лише через аналіз принципів діяльності можна виявити основні прогалини в організаційно-структурній побудові міліції громадської безпеки та розробити конкретні пропозиції щодо їх подолання [87, с. 21].

Загальна теорія права під «принципами права» розуміє «першооснови», «відправні ідеї існування права», «передумови будь-якої теорії» [17, с. 162], «концепції, керівні ідеї, основні правила поведінки» [222, с. 497] тощо. Така неоднозначність наукових підходів, покладених в основу розуміння категорії принципів, обумовлює віднесення до їх числа великої кількості правил, ідей, положень, що не є такими за своєю природою. З огляду на це, розробляючи визначення та характеризуючи принципи діяльності міліції громадської безпеки, в першу чергу слід звернути увагу на такі їх ознаки.

Розглянемо класифікацію принципів надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. Серед них виокремлено загальноправові та спеціальні (галузеві) принципи.

До перших віднесено: законність; оперативність та своєчасність; загальнодоступність правової та іншої необхідної інформації; неупередженість та справедливість; принцип юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб тощо.

До спеціальних (галузових) принципів належать: юридична визначеність, що полягає у необхідності визначати безпосередньо в законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як особливості надання адміністративних послуг; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання адміністративних послуг; впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Охарактеризуємо тільки основні положення спеціальних принципів надання адміністративних послуг, адже загальні принципи вже розглядалися неодноразово науковцями різних спеціальностей.

Так, принцип *юридичної визначеності* полягає у необхідності визначати безпосередньо в законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як особливості надання адміністративних послуг; принцип надання міліцією громадської безпеки адміністративних послуг полягає в тому, що, як правило, адміністративні послуги надаються за місцем проживання (реєстрації) фізичних чи за юридичною адресою (місцем реєстрації) юридичних осіб. Виняток складають ті послуги, які мають право надавати тільки вищі адміністративні органи внутрішніх справ. Так, наприклад, відповідно до п. 2.3.1 Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів [153], виключно Головним управлінням адміністративної служби міліції МВС України видаються дозволи на: право ввозу з-за кордону та вивозу з України вогнепальної,

пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міждержавних угод та договорів; відкриття та функціонування загальнодержавних баз складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; зберігання і носіння нагородної зброї тощо.

Принцип *безперервності* полягає в постійному наданні міліцією громадської безпеки адміністративних послуг. Організацію такої діяльності ні в якому разі не можна розглядати як короткочасну кампанію, розраховану лише на вирішення якогось конкретного завдання. Пропозиція щодо доцільності надання адміністративних послуг не рідше ніж п'ять разів у тиждень, у робочі, післяробочі години та в один із вихідних днів була обґрунтована вже неодноразово різними авторами.

Принцип *результативності* передбачає спрямованість діяльності міліції громадської безпеки на позитивне вирішення справи, тобто на надання особі адміністративної послуги. Результативність також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання особою загального очікуваного результату.

Принцип *доступності* передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги. Доступність включає: наявність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повноту) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації за допомогою телефону, через мережу Інтернет; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу; наявність та безкоштовність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки ОВС; справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга платна).

Принцип *централізації (підпорядкованості)* визначає організуючий, забезпечуючий та координуючий характер діяльності з надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг. Так, окремими нормативними актами МВС встановлено особливий порядок візування вищестоящими органами матеріалів з питань дозвільної діяльності, які підготовлені нижчестоящими підрозділами. Цей принцип зумовлює необхідність постійно координувати діяльність підпорядкованих підрозділів, враховувати місце (компетенцію) кожної з них, застосовувати різноманітні методи узгодження

цієї діяльності для регулярного підвищення ефективності надання міліцією громадської безпеки адміністративних послуг.

Принцип *зручності* передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг. Зручність включає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна).

*Своєчасність* як один із принципів надання адміністративної послуги передбачає дотримання встановленого терміну надання адміністративної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси особи щодо прискореного надання адміністративної послуги. У ст. 7 Законопроекту «Про адміністративні послуги» (реєстр № 6199) зазначається: «Строк надання адміністративних послуг, для яких не вимагається проведення перевірок та витребування додаткових документів чи інформації, не може перевищувати п'яти робочих днів. Строк надання інших адміністративних послуг не може перевищувати тридцяти днів з дня прийняття адміністративним органом заяви та інших передбачених законом документів. Строк надання адміністративних послуг може бути продовжений адміністративним органом не більше ніж на п'ятнадцять днів з обґрунтуванням прийнятого рішення, про що фізичні та юридичні особи повідомляються письмово» [145]. Тобто законодавець визначив, що більш ніж сорок п'ять днів з моменту реєстрації заяви щодо отримання конкретної адміністративної послуги термін надання тривати не може.

Розглянувши погляди науковців стосовно цього питання, з'ясуємо цільове призначення, основні завдання та функції міліції громадської безпеки.

Обов'язковою умовою нормального функціонування будь-якого органу державної влади, в тому числі міліції, є чітке нормативно-правове регулювання її діяльності [205, с. 10]. Однак ні в Законі України «Про міліцію», ні в інших нормативно-правових актах ми не знайдемо чіткого визначення мети діяльності ні міліції, ні міліції громадської безпеки тощо.

Зважаючи на це, перш ніж перейти до визначення цільової спрямованості діяльності міліції громадської безпеки, вважаємо слушним розкрити етимологію аналізованого терміну. Так, в енциклопедичних

виданнях «мета» визначається як «те, до чого прагнуть», «те, чого необхідно досягнути», «кінцевий результат» [222, с. 121]. Виходячи з цього та підтримуючи позицію В. Ю. Кривенди, ми не можемо погодитися з визначенням мети діяльності міліції громадської безпеки як боротьби зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, їх профілактики тощо, тому що це вже буде не мета, а засіб її досягнення. Дійсно, зниження кількості злочинів і правопорушень метою бути не може, тому що реально ці негативні явища продовжують існувати та навіть стають більш небезпечними; іншими словами, мета всіх зусиль, покладених в основу такої боротьби, так і не буде досягнута.

Мета діяльності міліції громадської безпеки полягає в тому, щоб, з одного боку, захищати права та безпеку громадян, а з іншого – бути надійною опорою держави, забезпечувати втілення в життя її політики у сфері охорони правопорядку. При цьому працівники підрозділів міліції громадської безпеки при виконанні своїх обов'язків мають якнайближче стояти до населення; діяти так, щоб не порушувати права та законні інтереси громадян; брати до уваги потреби різних соціальних груп і інститутів; взаємодіяти з різноманітними органами та громадськими організаціями; використовувати співрозмірні обставинам методи та засоби, що не перевищують потреби правоохоронної діяльності. Для цього вони мають бути достатньо професійно підготовлені, забезпечені необхідними технічними засобами, а також мати авторитет і високий рівень довіри серед населення [87, с. 25-27].

Таким чином, цільове призначення міліції громадської безпеки полягає в забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки, захисті прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань. Тобто діяльність міліції громадської безпеки має бути спрямована на створення більш безпечних умов життя населення, підвищення громадського спокою, почуття безпеки, а також на мінімізацію шкоди, завданої об'єктами небезпеки.

Відзначимо, що жоден нормативно-правовий акт не містить чіткого переліку завдань, покладених на підрозділи міліції громадської безпеки. З огляду на це, визначаючи такі завдання, ми будемо виходити з положень ст. 2 Закону України «Про міліцію», що закріплює загальні завдання діяльності всіх підрозділів міліції. Серед них, зокрема, такі: 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; 2) запобігання правопорушенням та їх припинення; 3) охорона і забезпечення громадського порядку; 4) виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; 5) забезпечення безпеки дорожнього руху; 6) захист власності від злочинних посягань; 7) виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; 8) участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам,

сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [181].

Щодо питання основних завдань міліції громадської безпеки виразимо згоду з думкою В. Ю. Кривенди, який визначив їх таким чином: 1) забезпечення особистої безпеки громадян; 2) охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; 3) захист власності від протиправних посягань; 4) виявлення та попередження злочинів і адміністративних правопорушень; 5) розкриття злочинів у справах, у яких провадження досудового слідства не обов'язкове, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; 6) розшук окремих категорій осіб, встановлення місця перебування яких віднесено до компетенції підрозділів міліції громадської безпеки; 7) надання в межах своєї компетенції допомоги громадянам, підприємствам, установам й організаціям у реалізації їх прав і законних інтересів; 8) надання в межах своєї компетенції соціальних послуг [87, с. 93].

Аналізуючи завдання, покладені на міліцію громадської безпеки, слід наголосити, що кожне завдання має власну специфіку, механізм їх реалізації теж має неоднорідний характер, тобто обумовлює різноманітні напрями діяльності її структурних підрозділів. Зважаючи на викладене, пропонуємо докладніше розглянути виокремлені завдання міліції громадської безпеки, а також ті, що кореспондують їм, напрями діяльності структурних підрозділів міліції громадської безпеки (щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки).

В аспекті охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки можна виокремити такі напрями діяльності підрозділів міліції громадської безпеки: 1) адміністративний нагляд за виконанням посадовими особами та громадянами рішень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; 2) забезпечення громадського порядку та припинення правопорушень на вулицях, площах, парках, транспортних магістралях, вокзалах, аеропортах і в інших громадських місцях; 3) забезпечення громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, спортивних, культурно-масових і інших видовищних заходів; 4) вжиття невідкладних заходів для відвернення аварій, пожеж, катастроф, стихійних лих, масових порушень громадського порядку; ліквідація їх наслідків, рятування людей, захист їх життя та здоров'я, охорона майна, підтримання правопорядку, забезпечення діяльності підприємств, установ та організацій; 5) участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; 6) забезпечення режиму воєнного чи надзвичайного стану в разі їх оголошення на всій території України чи в окремій місцевості; проведення

передбачених законом заходів, необхідних для нормалізації обстановки, відновлення конституційного порядку та законності, а також для усунення загрози безпеці громадян, суспільства та держави [193]; 7) обмеження чи заборона руху транспорту та пішоходів на окремих ділянках місцевості чи об'єктах з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя та здоров'я людей при аваріях або інших надзвичайних обставинах; 8) забезпечення безпеки дорожнього руху, додержання законів, правил і нормативів у цій сфері; 9) реєстрація та облік автотранспортних засобів, прийняття іспитів на право керування ними та видача відповідних посвідчень; 10) проведення технічного огляду автотранспортних засобів [152]; 11) адміністративний нагляд за станом утримання шляхів, обмеження чи заборона проведення ремонтно-будівельних і інших робіт на автошляхах при недотриманні вимог забезпечення громадської безпеки; 12) видача дозволів на придбання, зберігання, носіння та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання та використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються; 13) контроль за дотриманням посадовими особами міністерств і інших центральних органів державної влади, підприємств, установ, організацій, господарських об'єднань і громадянами правил дозвільної системи; 14) здійснення паспортної системи: видача та облік паспортів, реєстрація громадян, перевірка виконання посадовими особами правил паспортної системи при прийомі на роботу тощо.

Діяльність міліції громадської безпеки, спрямована на надання допомоги в межах своєї компетенції громадянам, підприємствам, установам й організаціям у реалізації їх прав і законних інтересів, передбачає такі напрями її діяльності: 1) сприяння в межах своєї компетенції громадянам, посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям, трудовим колективам і громадським об'єднанням у здійсненні їх прав і законних інтересів; 2) надання правової допомоги населенню; 3) надання різноманітних управлінських послуг [138]; 4) роз'яснення законодавства [87].

Розглянувши мету, завдання, напрямки, функції, принципи, структуру, нормативно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки, вважаємо за доцільне висвітлити основні засади діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, які мають право надавати адміністративні послуги. Зокрема, розкриємо сутність діяльності служби дільничних інспекторів міліції, патрульної служби та спеціального підрозділу міліції особливого призначення «Беркут», дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду з надання адміністративних послуг.

Відповідно до Реєстру адміністративних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532, ОВС надають

понад 70 адміністративних послуг, але законодавець не зазначає, які саме послуги надаються підрозділами міліції громадської безпеки. У ході аналізу законодавства нами виокремлено всього лише одинадцять адміністративних послуг.

Відповідно до зазначеного Реєстру міліція громадської безпеки надає такі адміністративні послуги:

- 1) видає дозвіл на виготовлення вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів;
- 2) видає дозвіл на придбання і зберігання вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів;
- 3) видає ліцензії на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж;
- 4) видає ліцензії на виробництво, ремонт вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду;
- 5) видає ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами;
- 6) видає ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів;
- 7) видає направлення на реалізацію зброї;
- 8) реєструє газові пістолети й револьвери, та патрони до них, заряджені речовинами слезоточивої і дратівної дії;
- 9) реєструє (перереєструє) мисливську, холодну зброю, пневматичну та газову зброю; нагородну зброю;
- 10) видає сертифікат на відповідність зброї, боєприпасів, вибухових речовин і піротехнічних засобів державним стандартам;
- 11) надає консультаційну допомогу, довідкові та інформаційні матеріали з питань оформлення документів з питань дозвільної системи [200].

Виходячи з цього Реєстру, КМУ визначає єдиним підрозділом міліції громадської безпеки, що надає адміністративні послуги, підрозділ дозвільної системи та ліцензування. Проаналізуємо діяльність даного підрозділу міліції

громадської безпеки як суб'єкта надання адміністративних послуг, а також спробуємо відокремити адміністративні послуги, які не були внесені до цього переліку.

Водночас аналізу підлягатимуть нормативно-правові акти, які регулюють діяльність підрозділів дільничних інспекторів міліції, патрульної служби та спеціального підрозділу міліції особливого призначення «Беркут».

На підставі висновків буде здійснено дослідження повноважень зазначених підрозділів щодо надання адміністративних послуг, а також внесено пропозиції про доповнення Реєстру адміністративних послуг.

Основною формою організації роботи по боротьбі зі злочинами та правопорушеннями на вулицях є комплексне використання сил і засобів у забезпеченні охорони громадського порядку

Нормативне регулювання цієї сфери діяльності міліції громадської безпеки відбувається згідно з Наказом МВС України від 30.09.2008 № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку», у відповідності до якого з метою вдосконалення організації охорони громадського порядку, забезпечення ефективності комплексного використання наявних сил і засобів, задіяних у системі єдиної дислокації, до охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях щоденно залучається максимально можлива кількість особового складу гарнізону територіального органу внутрішніх справ, використовуючи для цього всі надані законодавством права та можливості. Охорона громадського порядку здійснюється за зональним принципом у межах конкретної адміністративної дільниці. Особовий склад підрозділів патрульної служби слід використовувати тільки в складі наряду (посту) для несення служби з охорони громадського порядку.

Відповідно до цього наказу з метою вдосконалення організації охорони громадського порядку, забезпечення ефективності комплексного використання наявних сил і засобів, задіяних у системі єдиної дислокації, визначено окремі напрямки покращення організації патрульної служби як основної сили, що забезпечує охорону громадського порядку. Так, згідно з зазначеним наказом, *патрульна служба* може надавати адміністративні послуги, а саме: «Дозволяється командирам окремих підрозділів ПС укладати договори про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру, за кошти організацій або осіб, які їх проводять. Вказані договори узгоджуються з підрозділами боротьби з організованою злочинністю, економічною злочинністю, фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, керівництвом ГУМВС, УМВС» [138].

Про існуючу практику надання таких послуг свідчать статистичні дані підрозділів міліції громадської безпеки: за 2010 р. було укладено 93 договори

про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру, які були відповідним чином зареєстровані в відповідних журналах підрозділів [149]. Тобто якщо ця діяльність існує в нормативно-правових актів та реалізується практичними підрозділами, то було б доцільно внести зміни і до Реєстру адміністративних послуг.

Відповідно до наказу МВС України від 18.05.2004 № 529 «Про затвердження Положення про підрозділ міліції особливого призначення «Беркут», із змінами та доповненнями, внесеними наказом МВС України від 01.01.2009 № 1, підрозділ міліції особливого призначення «Беркут» (далі – ПМОП) є високомобільним спеціальним підрозділом, створеним для забезпечення правопорядку під час проведення загальнодержавних, резонансних громадсько-політичних, спортивно-видовищних, культурно-масових, релігійних заходів, припинення групових порушень громадського порядку та масових заворушень, проведення спеціальних операцій із затримання озброєних злочинців, ліквідації аварій, стихійних лих, а також здійснення фізичної охорони службових осіб.

Підрозділ у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами МВС України, і здійснює її у межах своїх повноважень відповідно до принципів законності, гуманізму, гласності, поваги до прав людини.

Функції, які виконуються спеціальними підрозділом, можна умовно поділити на такі групи:

1. Проведення спеціальних операцій «Сирена», «Грім».
2. Припинення масових безпорядків (участь в операції «Хвиля»).
3. Участь у проведенні спеціальних операцій по лінії інших служб ОВС, а також інших правоохоронних органів.
4. Виконання завдань із ліквідації наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха, подій криміногенного характеру та інших надзвичайних подій.
5. Забезпечення охорони громадського порядку й безпеки.
6. Надання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку, за рахунок вільного від служби часу на підставі укладених з юридичними особами договорів.

Розглянемо більш детально останню функцію спецпідрозділу «Беркут». При цьому договори про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку за рахунок вільного від служби часу, укладаються командиром підрозділу та узгоджуються з підрозділами боротьби з організованою та економічною злочинністю, фінансових ресурсів та економіки, керівництвом ГУМВС, УМВС України.

На охорону громадського порядку за угодами у вільний від служби час залучаються, як правило, працівники, які мають високі показники у службовій діяльності та підготовлені психологічно до несення служби, яка здійснюється у форменому одязі. Міліціонери забезпечуються зброєю, відповідним спорядженням, засобами зв'язку, їх дані вносяться у книгу служби нарядів на поточну добу. Контроль за їх роботою здійснюється відповідно до вимог Статуту ППСМ України та інших нормативно-правових актів МВС України.

Отже, ще однією з функцій спецпідрозділу «Беркут» є надання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку, за рахунок вільного від служби часу на підставі укладених з юридичними особами договорів. Це положення також підтверджується статистичними даними Департаменту міліції громадської безпеки (реорганізованою у Департамент профілактики правопорушень): у 2010 р. було надано 253 послуги, пов'язані з охороною громадського порядку, за рахунок вільного від служби часу на підставі укладених з юридичними особами договорів [135].

Права і обов'язки дільничних інспекторів міліції визначаються Наказом МВС від 11.11.2010 № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України». Відповідно до п. 3.1. «Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» до основних функцій служби дільничних інспекторів міліції щодо надання адміністративних послуг можна віднести: «Забезпечення прав і свобод людини, її безпеки та захист від протиправних посягань, надання у межах своїх повноважень правової, соціальної допомоги та інших послуг населенню» [164]. Отже, служба дільничних інспекторів міліції також уповноважена надавати адміністративні послуги. Але, на жаль, статистичних даних щодо реалізації даного положення міліції громадської безпеки не має.

Підрозділ *дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду* як основний суб'єкт міліції громадської безпеки ОВС у сфері надання адміністративних послуг забезпечують організацію діяльності органів внутрішніх справ України щодо виконання законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов Верховної Ради та постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів МВС України з питань забезпечення правил виготовлення, ремонту, реалізації, придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної зброї та боєприпасів до неї, вибухових матеріалів, спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система, ліцензування підприємницької діяльності тощо [33]. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Перелік

платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» 04.06.2007 № 795 можна визначити такі платні адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: оформлення документів, пов'язаних з видачею дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (п. 10); реєстрація (перереєстрація) мисливської, холодної зброї, пневматичної та газової зброї, реєстрація нагородної зброї (п. 11) тощо [138]. Як вже зазначалося раніше, саме цей підрозділ міліції громадської безпеки відповідно до Реєстру адміністративних послуг надає одинадцять адміністративних послуг.

Таким чином, на підставі аналізу нормативних джерел та статистичних даних ми встановили, що патрульно-постова служба міліції, підрозділ міліції особливого призначення «Беркут» та дільничні інспектори міліції також здійснюють діяльність щодо надання адміністративних послуг, перелік яких, однак, не внесено в Реєстр адміністративних послуг. Тому пропонується внести зміни до Реєстру адміністративних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532, шляхом його доповнення такими послугами (в редакції Реєстру):

- 1) реєстрація договорів про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру;
- 2) надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів щодо забезпечення охорони громадського порядку в приміщеннях або під час проведення масових заходів комерційного характеру.

Отже, на нашу думку, міліція громадської безпеки надає тринадцять видів адміністративних послуг, і цей факт потребує уточнення переліку адміністративних послуг у зазначеному Реєстрі.

Але якщо порівняти у кількісному співвідношенні послуги, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки, то більший обсяг адміністративних послуг надає підрозділ дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду (86 %), в той час як інші підрозділи міліції громадської безпеки (патрульно-постова служба міліції, дільничні інспектори міліції, спецпідрозділ «Беркут» тощо) – 14 % від загального переліку адміністративних послуг.

Ці показники підтверджуються «Зведеними даними результатів соціологічного опитування населення з питань підвищення ефективності діяльності міліції громадської безпеки», проведеного в рамках дослідження. Так, 98 % респондентів отримали адміністративні послуги, які надаються підрозділом дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду, та всього лише 2 % респондентів отримали адміністративні послуги,

які надаються підрозділами патрульно-постової служби міліції, дільничними інспекторами міліції, спецпідрозділом «Беркут» тощо. Потрібно зазначити, що відповіді респондентів майже збігаються зі статистичними даними міліції громадської безпеки ОВС України стосовно підрозділів, які надають ті чи інші адміністративні послуги.

Підбиваючи підсумки підрозділу, ще раз звернемося до основних зроблених нами висновків. Здійснення класифікації принципів надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки дозволило виокремити серед них загальноправові та спеціальні (галузеві) принципи. До перших віднесено: законність; оперативність та своєчасність; загальнодоступність правової та іншої необхідної інформації; неупередженість та справедливість; принцип юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб тощо. До спеціальних (галузевих) принципів належать: юридична визначеність, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як особливості надання адміністративних послуг; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання адміністративних послуг; впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Проведений аналіз нормативно-правових актів дав можливість дійти висновку, що більшість підрозділів міліції громадської безпеки (патрульно-постова служба міліції, дільничні інспектори міліції, дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду, спецпідрозділ «Беркут тощо) мають право надавати адміністративні послуги фізичним та юридичним особам. При цьому, спираючись на Реєстр адміністративних послуг, статистичні дані міліції громадської безпеки МВС та результати власного соціологічного дослідження, можемо впевнено констатувати, що найбільша кількість адміністративних послуг надається саме *підрозділами дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду* Департаменту профілактики правопорушень МВС України. Тому, на нашу думку, більшої уваги потребують питання щодо визначення правової основи та специфіки надання адміністративних послуг безпосередньо підрозділами дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду.

#### **1.4. Правова основа надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.**

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють напрямки діяльності міліції громадської безпеки, слід визнати Конституцію України, Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990; Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 26.06.2000 [198]; Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» від 19.07.2005 № 1119 [175]; Постанову КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ» від 04.10.2006 № 1383 [160]; Наказ МВС України «Про затвердження Положення про Департамент громадської безпеки МВС України» від 10.10.2005 № 868 [158]; Наказ МВС України «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції» від 28.07.1994 № 404 [169]; Наказ МВС України «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку» від 30.09.2008 № 505 [171]; Наказ МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11.11.2010 № 550 [164]; Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про роботу ІТТ ОВС та Інструкції з організації конвоювання затриманих і взятих під варту осіб в ОВС України» від 21.01.2005 № 60 [155]; Наказ МВС України «Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» від 19.11.2003 № 1390 [165]; Наказ МВС України «Про затвердження Положення про підрозділ міліції особливого призначення «Беркут» від 18.05.2004 № 529 [161] та інші.

Правові акти, що регулюють суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки, можна класифікувати за:

- а) юридичною силою (закони, підзаконні нормативні акти);
- б) об'єктом регулювання (ті, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки споживачів послуг як учасників адміністративно-правових відносин; та ті, які визначають правовий статус міліції громадської безпеки як суб'єкта надання адміністративних послуг);
- в) предметом регулювання (обіг зброї, діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами, відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів; консультаційна допомога, довідкова та інформаційна робота, оформлення матеріалів з питань дозвільної системи).

Для конструювання чіткої ієрархії нормативно-правових актів та збереження логічної структури дослідження, на наш погляд, необхідно розглянути саме першу класифікацію, визначивши всі законні та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють надання адміністративних послуг, в результаті чого виділити прогалини та запропонувати шляхи вирішення даної проблеми.

Серед зазначених відокремимо нормативно-правові акти, якими визначається правовий статус міліції громадської безпеки як суб'єкта надання адміністративних послуг.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [80].

Закон України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію» [181] у ст. 7 одним із завдань міліції визначає участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків. Статтею 10 цього закону на міліцію покладається обов'язок брати участь у правовому вихованні населення; давати відповідно до законодавства дозвіл на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів, де вони використовуються, контролювати додержання зазначених правил та функціонування цих об'єктів.

На підставі ст. 93 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 органи внутрішніх справ видають ліцензії на такі види господарської діяльності:

1) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлю вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення (за переліком, що затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань нагляду за охороною праці та державного гірничого нагляду);

2) виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності; надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності,

надання послуг з охорони громадян [180].

На підзаконному рівні основні засади надання адміністративних послуг в Україні визначено в низці Указів Президента України.

Зокрема, в Указі Президента України від 22.07.1998 № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» йдеться про запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання адміністративних (в Указі вони також визначаються як державні, громадські, управлінські) послуг, котрі визначено як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян (зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо), про переорієнтацію діяльності державних органів із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [82].

Серед урядових нормативно-правових актів виділяється Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р «Про затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», в якому визначено напрямки впорядкування адміністративних послуг та відмежування повноважень суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги, на законодавчому рівні. Разом з тим у розпорядженні надається визначення поняттю адміністративної послуги як результату 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). Однак положення щодо визначення принципів та напрямів подальшого реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг більш носять декларативний характер, ніж мають практичне значення, особливо для органів та підрозділів МВС – суб'єктів, наділених особливими повноваженнями у застосуванні заходів адміністративного примусу, здійсненні контрольно-наглядових проваджень [84].

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 «Про затвердження Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» визначаються такі адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки:

- оформлення документів, пов'язаних з видачею дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (п. 10);

- реєстрація (перереєстрація) мисливської, холодної зброї, пневматичної та газової зброї, реєстрація нагородної зброї (п. 11);
- видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів(п. 12);
- видача направлення на реалізацію зброї (п. 16);
- відстрілювання вогнепальної зброї та огляд її технічного стану (п. 71);
- ремонт вогнепальної зброї (п. 85);
- надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів з питань дозвільної системи (п. 105) [138].

Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» встановлює Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг, до прийняття законодавчого акта щодо адміністративних послуг, в якому зазначено, що повноваження суб'єктів надання адміністративних та платних державних послуг визначаються нормативно-правовими актами [170]. Взагалі цей нормативно-правовий акт більше відсилає на інші нормативно-правові акти.

Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532 «Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг» визначає, що реєстр адміністративних послуг – це єдина комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень.

Держателем Реєстру, який забезпечує його формування та ведення, є Головна державна служба. У п. 4 цієї постанови зазначено, що формування та ведення Реєстру передбачає: збирання, облік та оброблення інформації про державні та адміністративні послуги і суб'єктів їх надання; включення відомостей до Реєстру та їх виключення; видачу витягів з Реєстру; забезпечення доступу користувачів до Реєстру через офіційний веб-сайт Головної державної служби та їх інформування через інші засоби масової інформації [163].

Активною є відомча нормотворча діяльність, спрямована на правове регулювання адміністративних послуг у сфері обігу зброї та спецзасобів.

Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України та Міністерства економіки України від 05.10.2007 № 369/1105/336 «Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами і

підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння» визначає розміри плати за видачу того чи іншого дозволу.

Що стосується оплати надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки, то можна зазначити таке: в п. 10 Оформлення документів, пов'язаних з видачею документів дозволу на придбання і для видачі, перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, таким особам: 1) юридичним – 81 грн.; 2) громадянам України – 18 грн.; 3) іноземцям та особам без громадянства, що постійно проживають в Україні, – 81 грн. У п. 11 зазначено, що реєстрація (перереєстрація) однієї мисливської, холодної одиниці зброї, пневматичної та газової зброї коштує 9 грн.; реєстрація нагородної зброї – 54 грн. тощо [168].

Наказ МВС, МФУ, МЕ від 05.10.2007 № 369/1105/336 «Про затвердження Порядку справляння плати юридичними та фізичними особами за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ» (далі в тексті – Порядок справляння плати) запровадив більш гнучку систему відповідальності щодо дотримання цього порядку та правильності визначення розмірів плати за надання послуг. Відповідно до п. 11 Порядку справляння плати, контроль за повнотою надходжень та веденням бухгалтерського обліку покладається саме на МВС [168].

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 «Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг» визначається, що собівартість адміністративної послуги – це виражені в грошовій формі витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги. До складу собівартості адміністративної послуги входять: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи; інші прямі витрати; непрямі витрати [119].

У Постанові Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 № 915 «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» дається вказівка Міністерству внутрішніх справ щодо вжиття заходів до забезпечення надання адміністративних послуг з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб і видачі підрозділами Державної автомобільної інспекції за принципом «єдиного вікна» реєстраційних документів та документів дозвільного характеру [38].

У Постанові Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 № 33 «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» зазначається, що надання платних адміністративних послуг здійснюється виключно бюджетними установами, а також підприємствами, небюджетними установами та організаціями, на які законодавчими актами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, покладено повноваження щодо надання таких

послуг, і державними підприємствами, що належать до сфери управління Державної служби технічного регулювання (далі — підприємства, установи та організації) [37].

Потрібно вказати й законопроекти нормативно-правових актів, де зазначено засади надання адміністративних послуг в Україні. Це, наприклад, Законопроект України від 18.01.2008 «Про органи внутрішніх справ України», реєстр. № 1376, в якому визначено: поняття «органи внутрішніх справ»; їх структура; принципи діяльності; завдання та функції; загальні повноваження; організаційні засади діяльності ОВС та їх підпорядкованість; порядок взаємодії; умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; основи проходження служби в ОВС (від професійного відбору до звільнення); засади соціально-правового захисту працівників ОВС; основи фінансово-матеріального забезпечення ОВС; порядок нагляду та контролю за діяльністю ОВС [187].

У ч. 2 ст. 10 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008, реєстр. № 2789, закладена альтернатива платним послугам, оскільки зазначається, що адміністративні послуги надаються уповноваженим суб'єктом за плату, якщо інше не передбачено законом. Посилка на закон, який би мав вирішити проблему визначення загального переліку адміністративних послуг, органів та підрозділів внутрішніх справ, зобов'язаних надавати послуги на вимогу споживачів, відокремлення платних послуг, не діє, оскільки такого закону не існує. Тому проблема визначення переліків платних послуг та обґрунтування самого механізму їх оплати залишається невирішеною [199].

Законопроект від 16.03.2010 № 6199 «Про адміністративні послуги», поданий до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, містить 14 статей, а саме: законодавство, державна політика, види, інформація, забезпечення можливості отримання цих послуг, строки, оплата, фінансування діяльності, реєстр та відповідальність у сфері надання адміністративних послуг тощо [145]. Даний законопроект, на наш погляд, потребує уточнення, тому що в ньому відсутні поняття та ознаки адміністративних послуг, а наводиться лише їх перелік (ст. 3 даного законопроекту).

Визначимо також спеціальні нормативно-правові акти щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї:

1. В Указі Президента України від 20.05.1999 № 539/99. «Про введення в дію дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності» було вказано вжити заходів щодо впорядкування встановлених нормативно-правовими актами України правил та порядку одержання суб'єктами підприємницької діяльності дозволів (спеціальних дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності [147].

2. У Постанові Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» в п. 9 зазначено, що видача дозволів:

а) на вогнепальну зброю (нарізну воєнних зразків, несучасну стрілецьку, спортивну, навчальну, мисливську нарізну і гладкоствольну), бойові припаси до неї, холодну зброю, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначені патрони, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні по виготовленню і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, – здійснюється в порядку, визначеному МВС;

б) на вибухові матеріали і речовини, їх перевезення, а також сховища та склади, де вони зберігаються, – у порядку, визначеному Держнаглядохоронпраці разом з МВС;

в) на сильнодіючі отруйні речовини I, II класу безпечності, збудники інфекційних захворювань I – II групи патогенності і токсини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, які проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють із збудниками інфекційних захворювань I – II групи патогенності і токсинами, – у порядку, визначеному Мінприроди за погодженням з МОЗ, Держнаглядохоронпраці, Мінтрансом, МВС згідно з Переліком отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнологій та інших біологічних агентів [144].

Наказ МВС та Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 21.03.2001 № 53/213 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва, ремонту вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони» зазначено ліцензійні умови, що встановлюють організаційні, технологічні, режимні та особливі вимоги провадження господарської діяльності. Формування справ з ліцензування вказаних видів господарської діяльності здійснюють відділ ліцензійної роботи Управління

дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду Департаменту профілактики правопорушень МВС України, відділи, відділення, групи дозвільної системи управліннь адміністративної служби міліції ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі тощо [111].

Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.1993 № 706 «Про затвердження Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії» робиться акцент на дотриманні законності та дисципліни щодо зберігання зазначених спеціальних засобів, а саме звітності, суворому обліку, перевірці власників цих спеціальних засобів [172].

Наказ МВС України від 25.11.2003 № 1430 «Про затвердження Інструкції про порядок зберігання, видачі (приймання) вогнепальної зброї та боєприпасів до неї персоналу підрозділів цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України» зазначається, що зберігання, видача (приймання) вогнепальної зброї і боєприпасів до неї працівникам цивільної охорони здійснюється черговими частинами райвідділів внутрішніх справ та підрозділів ДСО згідно з вимогами МВС. Працівникам цивільної охорони на час здійснення заходів охорони та безпеки видається лише закріплена за ними в установленому порядку зброя тощо [154].

Слід звернути увагу й на спеціальні нормативно-правові акти щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері спеціальних засобів самооборони:

Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 передбачені такі склади правопорушень у сфері обігу спеціальних засобів самооборони: порушення порядку розробки, виготовлення, реалізації спеціальних засобів самооборони (ст. 195-1); порушення порядку придбання, зберігання, реєстрації або обліку газових пістолетів і револьверів та патронів до них (ст. 195-2); порушення правил застосування спеціальних засобів самооборони (ст. 195-3). Кодекс належить до системи нормативно-правових актів, які регламентують адміністративно-правову діяльність міліції у сфері обігу спеціальних засобів самооборони, так як у ньому визначаються склади правопорушень у сфері обігу спеціальних засобів самооборони та адміністративна відповідальність осіб, які вчинили вказані правопорушення [71].

Постанова ВРУ від 17.06.1992 № 2471-XII «Про право власності на окремі види майна» визначає перелік майна, яке не може знаходитись у власності громадян та відповідно визначає, що у власності громадян можуть знаходитись газові пістолети, револьвери і патрони до них, заряджені речовинами слезоточивої та дратівної дії. Також зазначена постанова

визначає порядок набуття права власності на вказане майно: на газові пістолети, револьвери і патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, – придбаного ними з відповідного дозволу, який надається органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 18-річного віку [192]. Однак у вказаній постанові не зазначено нічого про обіг аерозольних балончиків, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівливої дії, хоча вони підлягають обліку і за їх обігом теж здійснюється контроль. Виходячи із вищевикладеного, необхідно, на нашу думку, акцентувати увагу на тому, що у цій постанові не використовується поняття «спеціальні засоби самооборони», а надається конкретний перелік майна, а в КУпАП використовується термін «спеціальні засоби самооборони» [71], що свідчить про неузгодженість законодавства у сфері обігу спеціальних засобів самооборони.

У ст. 178 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 зазначено, що види об'єктів цивільних прав, які можуть належати лише певним учасникам обороту або перебування яких у цивільному обороті допускається за спеціальним дозволом (об'єкти, обмежено обороноздатні), встановлюється законом [224], однак ми бачимо, що в законодавчих актах не визначено обмежень щодо обігу спеціальних засобів самооборони.

Розпорядження Президента України «Про спеціальні засоби самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівливої дії» від 19.02.1993 № 14/93-рп визначає необхідність включення газових пістолетів і револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, до переліку видів майна, для яких встановлено спеціальний порядок набуття громадянами права власності з дозволу органів внутрішніх справ; встановлення відповідальності за порушення порядку розробки, виробництва та обліку спеціальних засобів самооборони, придбання, реєстрації газових пістолетів і револьверів та патронів до них, а також за використання зазначених засобів з протиправною метою [195].

Постанова КМУ від 07.09.1993 № 706 «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» безпосередньо визначає порядок виготовлення, реалізації (продажу) суб'єктами підприємницької діяльності спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, а також їх придбання, реєстрації, обліку, зберігання (носіння) і застосування громадянами та юридичними особами. Також у зазначеній постанові визначено перелік предметів, які належать до спеціальних засобів самооборони: «До спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, дозволених до виготовлення, реалізації (продажу), придбання, реєстрації, обліку, зберігання (носіння) і застосування, належать: упаковки з

аерозолями сльозоточивої та дратівної дії (газові балончики); газові пістолети і револьвери та патрони до них калібру 6, 8 і 9 міліметрів, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії». Визначено, що виготовлення та реалізація (продаж) спеціальних засобів самооборони здійснюються суб'єктами підприємницької діяльності – юридичними особами і громадянами, які мають на це спеціальний дозвіл (ліцензію), виданий в установленому порядку, за наявності сертифіката встановленого зразка на кожний вид спеціального засобу самооборони. Також визначено, що спеціальні засоби самооборони підлягають сертифікації, яка здійснюється державною системою сертифікації УкрСЕПРО.

Необхідно підкреслити, що у вказаній постанові визначається, що до кожного спеціального засобу самооборони, який реалізується (продається), повинні додаватися правила користування цим засобом та порядок його застосування. А ввіз і вивіз з країни спеціальних засобів самооборони здійснюється у порядку, встановленому МВС та Держмиткомом, визначеному окремим сумісним наказом, який розглядатиметься нижче. Відповідно до зазначеної постанови контроль за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності, установами, організаціями та громадянами вимог вказаного Положення здійснюють МВС та його органи на місцях.

Також у цій постанові визначено: порядок реалізації (продажу) і придбання упаковок з аерозолями сльозоточивої та дратівної дії; порядок реалізації (продажу), придбання, реєстрації, обліку і зберігання (носіння) газових пістолетів і револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії; порядок застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії та визначено відповідальність за порушення встановленого порядку виготовлення, реалізації (продажу), реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони.

Наказ МВС України від 18.10.1993 № 642 «Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 07.09.1993 № 706 «Про затвердження Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» [172] визначає безпосередні напрямки діяльності міліції у сфері обігу спеціальних засобів самооборони, спираючись на Положення Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, яке затверджене постановою КМУ «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» від 07.09.1993 № 706.

Наказом МВС України та Державного митного комітету України «Про затвердження Порядку ввозу із-за кордону та вивозу із України спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» від 19.10.1993 № 650/272 характеризується процедура ввозу з-за кордону та вивозу із України спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії [166]. У вказаному наказі визначено, що видача дозволів на ввіз із-за кордону та вивіз із України спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, здійснюється у порядку, встановленому Інструкцією 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, затвердженої наказом МВС України від 21.08.1998 № 622.

Також Наказом МВС України від 08.02.1994 № 64 «Про затвердження Положення про порядок збирання та утилізації спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії (в тому числі газових балончиків), непридатних для подальшого користування», визначено порядок збирання та утилізації спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії (в тому числі газових балончиків), непридатних для подальшого користування; наведено перелік предметів, які є непридатними для подальшого використання [162].

Слід вказати, що на 10 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД (Постанова від 06.12.1997 № 10-11) був прийнятий Модельний закон про зброю. У вказаному Модельному законі містяться такі положення: 1) визначення понять зброї; 2) викладена класифікація зброї в залежності від призначення та технічних характеристик; 3) визначено порядок та вимоги до обігу зброї та самої зброї; 4) визначені процедури обігу зброї; 5) сфера діяльності міліції у вказаній сфері. Модельний закон про зброю знайшов своє відображення у Федеральному законі РФ «Про зброю» [129].

На розгляді у Верховної Ради України знаходиться проект закону України «Про обіг зброї невійськового призначення» від 20.02.2008 № 2105, а також проект Закону України «Про зброю» від 22.08.2008 № 3069, зареєстрований народними депутатами В.М. Грицаком і Б.М. Пудовим, щодо якого мається висновок ГНЕУ, у якому наголошується, що із врахуванням висловлених недоліків даний проект може бути прийнятий у першому читанні за основу [183].

Отже, враховуючи значення такого об'єкта правовідносин, як зброя та спецзасоби самооборони, можемо впевнено зазначити, що сьогодні

вимагає нагального прийняття двох законодавчих актів «Про зброю» та «Про адміністративні послуги» [98, с. 6-19].

Як бачимо, на сьогоднішній день існує велика кількість нормативно-правових актів, в яких розібратися «простій» людині дуже складно. А також суперечливість одного нормативно-правового акта іншому ще більше ускладнює надання адміністративної послуги міліцією громадської безпеки, чим, у свою чергу, затримується або гальмується процес отримання цих послуг споживачами.

Підбиваючи підсумки підрозділу, зазначимо, що правові акти, які регулюють суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг міліції громадської безпеки, класифіковано за: юридичною силою (закони України, підзаконні нормативні акти); об'єктом регулювання (ті, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки споживачів послуг як учасників адміністративно-правових відносин, та ті, які визначають правовий статус міліції громадської безпеки як суб'єкта надання адміністративних послуг); предметом регулювання (обіг зброї, діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами, відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів; консультаційна допомога, довідкова та інформаційна робота, оформлення матеріалів з питань дозвільної системи).

На підставі аналізу нормативно-правових актів до основних прогалин у правовому забезпеченні діяльності міліції громадської безпеки у цьому напрямі віднесено: відсутність концепції надання послуг органами внутрішніх справ; повільне прийняття базових законів (наприклад, Адміністративно-процедурного кодексу України, законів «Про адміністративні послуги», «Про зброю» тощо); відсутність нормативно-правового акта МВС України, що визначав би матеріальні та процесуальні засади надання адміністративних послуг міліцією в цілому та щодо окремих об'єктів і предметів їх діяльності; нормативна незакріпленість критеріїв оцінювання ефективності якості надання цих послуг.

У зв'язку з цим додатково обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема, на користь його прийняття висловилися 73 % опитаних споживачів послуг, котрі вказали, що надання таких послуг міліцією громадської безпеки повинно врегульовуватися виключно законами України. Аналогічну думку висловили й понад 69 % працівників міліції громадської безпеки.

Запропоновано прийняти «Положення про порядок надання адміністративних послуг в системі МВС України», визначено його зміст, структуру та форми процесуальних документів, які стосуються відповідного різновиду адміністративної процедури.

Обґрунтовано доречність прийняття адміністративних регламентів, у

яких здійснюється характеристика певного виду публічної послуги, що надається МВС, поетапно деталізується порядок звернення громадянина до структурного підрозділу міліції та дії її посадових осіб щодо реалізації цього права фізичною або юридичною особою.

Процедуру надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки, оцінювання якості надання зазначених послуг, зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, напрямки удосконалення правової регламентації процедур надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки розглядатимуться нами в наступному розділі монографічного дослідження.

## РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

### 2.1. Поняття, види та стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці діяльність органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних актів розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу» – як його частина або вид. Власне, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення у науці адміністративного права і досі належить до числа актуальних. Тому детальному аналізу процедури прийняття адміністративних актів має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес» та його структури, а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура (процедури)». Це дозволить чіткіше окреслити зв'язок прийняття адміністративних актів з іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві та засади правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів.

Розглянемо категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» на законодавчому рівні.

У ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що *адміністративний процес* – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Так як визначення категорії «адміністративне провадження» немає, використаємо за умовною аналогію категорію «письмове провадження», під якою розуміють «розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом» [70].

Стаття 2 Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України надає формулювання категорій «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження». Так, під *адміністративною процедурою* розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під *адміністративним провадженням* – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його

виконанням. Письмовому провадженню законодавець дає таке визначення: це розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів [199].

Виходячи з цього, стає цілком очевидним, що терміни «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу «адміністративного судочинства», а в другому – «порядок, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням». Стосовно «адміністративного провадження» потрібно підкреслити, що як в адміністративному процесі, так і в адміністративній процедурі є провадження, які складаються з відповідних стадій, етапів, дій тощо.

Адміністративний процес в юридичному теоретизуванні розглядають у широкому і вузькому значенні. Наука не знає єдиного правильного підходу до вирішення цього питання; зокрема, такі науковці-адміністративісти, як Г. І. Петров, А. П. Корнев, О. М. Якуба, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокін та ін., трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші вчені – Н. Г. Саліщева, М. І. Пискотін, А. В. Самійленко – у вузькому.

На наш погляд, слід погодитися з позицією професора О. В. Кузьменко, згідно з якою «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне» [89, с. 15].

Досить цікавою й обґрунтованою видається думка О. С. Лагоди, який у своєму монографічному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» розвиває позицію вчених, які обстоюють вузьке розуміння адміністративного процесу, і в підтримку декларованого твердження наводить такі аргументи:

1) відповідно до теорії Ш. Л. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного у ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави;

2) предмет регулювання нещодавно прийнятого Кодексу адміністративного судочинства України зазначає у ст. 1, що цей нормативно-правовий акт встановлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Таким чином, існуючий підхід до широкого визначення поняття

«адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується до визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

3) юрисдикційний та позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо;

4) розуміння «процесу» в класичних галузях права, тобто в кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

5) справи адміністративно-процедурного процесу мають безспірний характер, тобто у них відсутній спір, тоді як у адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує;

6) під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливий результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Вказана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

7) правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою у адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватись, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад, підготовка управлінських рішень [93].

Огляд зарубіжної літератури, зокрема європейської, також ілюструє, що управлінське або широке («збірне») поняття «адміністративного процесу» у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польщі відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед адміністративне провадження) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [243; 247].

У вітчизняних законопроектних роботах, вживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким. Наприклад, у ФРН «адміністративним процесом» вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта або укладення

адміністративного договору здійснюється в рамках адміністративної процедури [61].

Аналогічний підхід підтримується А. Т. Комзюком, В. П. Тимощуком та О. С. Лагодою [6, с. 12-24; 79, с. 47; 93, с. 7-9], зокрема, під адміністративною процедурою ними розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Повністю погоджуємося з В. П. Тимощуком, який у своєму дослідженні зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» у його «управлінському» або «широкому» значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [216, с. 31].

Діяльність адміністративних органів, в тому числі щодо прийняття адміністративних актів, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципам методологічним засадам загальної теорії права, історії права загалом та адміністративного зокрема, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Зважаючи на це, місце прийняття адміністративних актів потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури.

При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [216, с. 58-59].

Тому з вищевикладеного можна дійти висновку, що адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки, слід розглядати також тільки в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, видача адміністративного акта.

*Виділимо ознаки процедур надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки:*

- регламентація нормами адміністративного права;

- *процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб, що входять до складу міліції громадської безпеки; ініціативність (надаються за заявою осіб);*
- *наявність ряду стадій, які мають часові, змістовні та процедурні особливості;*
- *формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у виді індивідуального правового акта (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката тощо);*
- *правозахисна спрямованість.*

*Отже, процедура надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності підрозділів міліції громадської безпеки із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.*

Давши визначення процедурі надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки, окреслимо, за допомогою яких видів процедур надаються ці послуги.

Адміністративна послуга надається у формі акта уповноваженого підрозділу міліції громадської безпеки, що встановлює окремі права та обов'язки заявника. Формою рішення про надання послуги може бути видання передбаченого законодавством документа (свідоцтва, ліцензії, інші спеціальні бланки). Якщо акт уповноваженого органу не стосується встановлення прав особи, то він не належить до адміністративних послуг, як, наприклад, господарські послуги (копіювання, ламінування тощо). До адміністративних послуг не належать також проміжні акти державних органів, які не є рішеннями, як, наприклад, різноманітні довідки та узгодження.

Таким чином, адміністративним актом, відповідно до видів адміністративних послуг, зазначених у підрозділі 1.3 монографічного дослідження, є дозвіл та ліцензія.

*Тому залежно від отримання певного адміністративного акта та залежно від суб'єкта (фізичної або юридичної особи), який отримує адміністративну послугу, що надається міліцією громадської безпеки, виділяють два **види** процедур надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки:*

*а) дозвільні процедури.* Наприклад, видача дозволу на виготовлення вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів тощо;

б) *ліцензійні процедури*. Наприклад, видача ліцензії на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж.

Визначено співвідношення цих проваджень щодо суб'єктів-споживачів послуг. Зокрема, встановлено, що ліцензії видаються лише суб'єктам господарювання, а дозволи – і громадянам.

Отже, на нашу думку, за умовою дотримання вищезазначених двох ознак буде здійснюватися дозвільне чи ліцензійне провадження.

Із визначення сутності та видів процедур надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки логічно витікає необхідність розгляду структури адміністративної процедури, теоретична конструкція якої вже існує в науковій думці. Пропонуємо виокремити стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

При розв'язанні цього питання підтримаємо позицію В. П. Тимощука, який пропонує, досліджуючи питання стадій процедури, виділяти як процедуру прийняття адміністративного акту. Використовуючи такий підхід, можна відштовхуватися від здобутків адміністративно-правової доктрини в частині стадій адміністративного провадження (принаймні прихильників «управлінського» та «широкого» підходів до адміністративного процесу) [216, с. 169].

Зокрема, професор М. М. Тищенко вважає, що «у структурі кожного окремого провадження можна виділити стадії провадження – відносно відмежовані, виділені в часі й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами» [11, с. 488]. Щоправда, як уявляється, у цьому випадку не можна абсолютизувати думку про «закріплення стадій окремими процесуальними актами», адже на відміну від традиційних видів процесу (кримінального та цивільного) діяльності адміністративних органів невластивий такий високий рівень формалізації, за винятком хіба що окремих видів проваджень (наприклад, у справах про адміністративні правопорушення).

Досить близьким є також визначення стадій професором О. В. Кузьменко: «під стадією адміністративного провадження слід розуміти підпорядковану загальній меті цього виду адміністративного провадження його відносно відокремлену частину, що має власні особливості та завдання» [90, с. 121]. Заслужовують уваги акценти на підпорядкованості загальній меті, на відносній відокремленості частини провадження, та на наявності власних завдань.

Щодо власне переліку стадій процедури прийняття адміністративних актів, то загальновизнаного підходу у нашій вітчизняній доктрині немає (зокрема якщо оглянути позиції адміністративістів – прихильників

управлінської концепції адміністративного процесу). Наприклад, О. М. Бандурка та М. М. Тищенко виділяють такі стадії адміністративного процесу:

1) стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи;

2) стадія ухвалення рішення у справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) досліджуються матеріали справи, ухвалюється конкретне рішення;

3) стадія оскарження або опротестування рішення у справі (ця стадія має факультативний характер);

4) стадія виконання ухваленого рішення [19, с. 21].

У академічному підручнику професор М. М. Тищенко виділяє ті ж самі стадії, але міняє місцями стадії виконання та оскарження [11, с. 488]. Очевидно, що у нашому випадку стадія виконання взагалі залишається поза процедурою прийняття адміністративних актів (хоча і є стадією адміністративної процедури загалом, часто факультативною). Проблемним моментом означеної вище позиції вважаємо відсутність стадії «підготовки справи до розгляду та вирішення».

Російський дослідник проблематики адміністративних процедур І. М. Лазарєв робить висновок про виділення практично тих же загальних стадій адміністративно-процедурного процесу:

1. Порушення адміністративної справи і її попереднє дослідження (розгляд) матеріалів справи.

2. Розгляд справи по суті компетентним органом (посадовою особою) і прийняття у цій справі індивідуального правового акта (адміністративного акта).

3. Оскарження рішення у справі (факультативна стадія).

4. Виконання прийнятого у справі рішення (у низці випадків – факультативна стадія) [96, с. 120-121]. І в цьому випадку стадія «підготовки справи до розгляду та вирішення», на жаль, теж не виокремлюється.

Так, В. Г. Перепелюк у дослідженні провадження за заявами виділяє стадії: порушення провадження, адміністративне розслідування, підготовка справи до вирішення, вирішення справи, виконання рішення [139, с. 229-295]. Перегляд адміністративних рішень розглядається ним як окреме провадження. Тут проблематичним здається розмежування другої та третьої стадій.

На нашу думку, при вирішенні питання про стадії процедури прийняття адміністративних актів та їх самостійність необхідно виходити з

того, що стадії в процедурі – це певні частини цілого, які об'єднані певним завданням (завданнями).

Повністю потрібно погодитися з позицією російських дослідників Б. М. Лазарева, І. Ш. Муксимова, А. Ф. Ноздрачева, які вважають, що провадження (процедура) реалізації прав і обов'язків громадян передбачає такі стадії: 1) подання заяви і прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою; 2) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм; 3) винесення рішення; 4) виконання рішення; 5) оскарження рішення [220, с. 77].

Отже, розглянемо детальніше вищезазначені стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки з урахуванням пропозиції змінити місцями стадію «виконання рішення» та «оскарження рішення», так як виконання рішення може бути тільки якщо споживачем адміністративної послуги не було оскаржено відповідно до нормативно-правових актів, а якщо вже була надана адміністративна послуга (видача дозволу, ліцензії), то тоді втрачає цінність (значення) стадія оскарження дозволу, ліцензії тощо.

Подача громадянином заяви і прийняття його до розгляду державним органом – *початкова стадія*. На цій стадії громадянин офіційно виражає свій намір реалізувати своє право, свій обов'язок. Розгляд справи, пов'язаної зі здійсненням прав громадянина, зазвичай відбувається з його ініціативи на підставі поданої заяви. Форма заяви, як правило, письмова, хоча у законодавстві немає прямої вказівки на необхідність письмової форми або на допустимість усної. У більшості випадків, якщо нормативний акт згадує про заяву, то передбачається, що йдеться про письмовий документ. Іноді на практиці заявою вважається сам факт звернення громадянина до органу влади.

Реквізити письмової заяви нормами права, як правило, не визначаються. Це означає, що у більшості випадків воно повинно містити елементарні реквізити: зазначення ім'я, по батькові, прізвища заявника, його поштової адреси або місця роботи, викладення суті звернення.

У ряді випадків законодавцем або різноманітними органами управління встановлюються відповідно загальні, відомчі і локальні форми. Заслугує на поширення практика європейських держав (Німеччини, Бельгії, Великобританії тощо) стосовно розробки уніфікованих заяв щодо отримання конкретних видів адміністративних послуг (розроблення уніфікованих, стандартних заяв, анкет для отримання адміністративної послуги). Це полегшує можливість звернення громадян за адміністративними послугами, підвищує чіткість і оперативність у роботі установ, що надають такі послуги, і, відповідно, культуру обслуговування.

Необхідно, на наш погляд, також чітко регламентувати порядок звернення із заявою про надання адміністративної послуги. Має бути забезпечено право на подання заяви про надання послуги не лише на особистому прийомі, але й поштою, по телефону, факсом, електронною поштою, якщо це дозволяють технічні можливості уповноваженого органу. Про отримання письмової або усної заяви має робитися відповідний запис у спеціальному журналі реєстрації заяв з одночасною видачею довідки про таку реєстрацію, із зазначенням у ній дати та номеру реєстрації. Отримання заяви по телефону, факсом чи електронною поштою має підтверджуватися аналогічним способом, із повідомленням дати та номеру реєстрації.

Також слід визначити чіткий перелік документів, які вимагаються від заявника. При цьому необхідно звести їх кількість до обґрунтованого мінімуму та забезпечити безкоштовно необхідну кількість бланків документів, формулярів. Якщо для отримання адміністративної послуги крім заяви вимагаються додаткові документи, то заявникові має надаватися достатньо часу для їх підготовки до початку провадження справи з надання адміністративної послуги. Форми документів, які вимагаються від заявників, повинні бути максимально простими і, як правило, оформлятися у вигляді анкет. Сьогодні існує практика відкритого поширення різноманітних формулярів завдяки використанню сучасних інформаційних технологій.

*На другій стадії* реалізації права і обов'язку громадянина щодо отримання адміністративної послуги досліджуються та оцінюються отримані матеріали, що підтверджують наявність суб'єктивного права, обов'язку, у разі необхідності притягуються додаткові докази з метою з'ясування всіх обставин справи, підбирається норма права, яку необхідно застосувати шляхом тлумачення її змісту. Необхідно звернути увагу і на розробку етичних критеріїв оцінки дій та особистості працівників підрозділів міліції громадської безпеки, який вирішує справи про реалізацію прав і обов'язків громадян. Особи, що розглядають справи щодо надання адміністративних послуг, крім ділових якостей, наявності освіти, повинні мати певний комплекс моральних якостей. Етичні норми мають стати одним із видів соціальних норм, що визначатимуть соціальний статус державного службовця, який надає адміністративні послуги.

Сьогодні між громадянином та підрозділами міліції громадської безпеки часто стоять «паперові перепони». Ось чому на стадії розгляду справи необхідно ширше застосовувати принцип безпосередньої участі громадянина у процесі. Цей принцип передбачає надання громадянину можливості бути вислуханим, заявити додаткові клопотання. Необхідно чітко встановити види справ з надання адміністративних послуг, які повинні розглядатися тільки у присутності заявника.

*Стадія винесення рішення* нерідко виокремлюється лише умовно, оскільки зазвичай зливається з попередньою стадією як її логічне завершення. Але там, де вона відділяється у часі від стадії розгляду справи по суті, можливі навіть повторні перевірки розглянутих на попередній стадії документів та інших доказів і, крім того, аналіз знов представлених доказів. Рішення виносяться підрозділами міліції громадської безпеки на підставі норм права, об'єктивних даних, внутрішнього переконання. На стадії прийняття (ухвалення) рішення надається юридична оцінка зібраної інформації, повно і всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення.

Із сукупності питань про внутрішнє переконання слід виокремити питання про свободу і незалежну від зовнішніх впливів оцінку доказів, що підтверджують те чи інше право, обов'язок громадянина, потім – питання про винесення рішення, що не викликає сумнівів ані в частині достовірності документів і фактів, ані в аспекті їхньої внутрішньої несуперечності. Це означає, що в разі співставлення документів і фактів, які лежать в основі підтвердження права, обов'язку громадянина, певна їх частина (чи навіть окремий документ) буде суперечити вже готовому чи такому, що готується скластися, переконанню; слід зняти ці сумніви шляхом додаткової перевірки документів і доказів чи представленням нових документів і доказів.

Іншою вимогою, що повинна покладатися в основу цієї стадії, є винесення обґрунтованого рішення, а не такого, що виражає особисту думку працівника міліції, думку, яка має негативну для громадянина оцінку його особистості, упередженість погляду. Щоб рішення підрозділів міліції громадської безпеки відповідали цій вимозі, повинен встановлюватися мінімальний перелік документів, які мають підтверджувати право, обов'язок громадянина. Більш детально питання стосовно переліків документів залежності від конкретного виду адміністративної послуги, строків, видів стадій та інших вимог щодо отримання адміністративної послуги буде розглянуто нами в підрозділі 2.2. монографічного дослідження.

Так, відповідно до ст. 7 Законопроекту «Про адміністративні послуги» «Строки надання адміністративних послуг» адміністративні органи повинні надавати адміністративні послуги в найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань адміністративного органу. Конкретні строки надання адміністративних послуг визначаються законом. У разі, якщо законом не встановлено строк надання конкретної адміністративної послуги, діють вимоги, передбачені цією статтею. Адміністративна послуга надається негайно (невідкладно), якщо це не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення. Строк надання адміністративних послуг, для яких не вимагається проведення перевірок та витребування додаткових документів чи інформації, не може перевищувати п'яти робочих днів. Строк надання

інших адміністративних послуг не може перевищувати тридцяти днів з дня прийняття адміністративним органом заяви та інших передбачених законом документів. Строк надання адміністративних послуг, визначений в абзаці третьому частини третьої цієї статті, може бути продовжений адміністративним органом не більше ніж на п'ятнадцять днів з обґрунтуванням прийнятого рішення, про що фізичні та юридичні особи повідомляються письмово. У разі якщо адміністративна послуга надається адміністративним органом, що діє на засадах колегіальності, питання про прийняття адміністративного акта повинне бути вирішене не пізніше ніж на першому засіданні (слуханні) після закінчення строку, передбаченого частиною четвертою цієї статті. На обґрунтовану письмову вимогу фізичної та юридичної особи строк надання адміністративної послуги може бути скорочено [63].

*Отже, потрібно підкреслити, що загальний строк ні в якому разі не повинен перевищувати 30-денний термін з моменту, коли споживач звернувся до підрозділу міліції громадської безпеки за адміністративною послугою.*

Законні та обґрунтовані рішення повинні прийматися в умовах гласності. Для цього потрібно не тільки розширити елемент безпосередності в адміністративному процесі, але й повніше використовувати участь громадськості у прийнятті рішень, інформувати населення про такі рішення та про процедуру їх прийняття. Це служитиме додатковим засобом охорони інтересів суспільства й особистості.

*Оскарження прийнятих рішень* являє собою, по суті, додаткову гарантію прав і обов'язків громадян. На стадії оскарження (при розгляді скарги) здійснюється контроль за правильністю рішення по суті, за його законністю і обґрунтованістю, а також за дотриманням встановленої процедури.

Уповноважений орган може приймати такі рішення: надати адміністративну послугу, відмовити в її наданні або залишити заяву без розгляду на підставах, прямо передбачених законодавством. Коли законодавство делегує право визначати підстави для відмови в адміністративних послугах органам, які ці послуги надають, це означає прямий конфлікт інтересів і погіршення якості адміністративних послуг.

Щодо відмови в наданні адміністративних послуг, то заявник повинен мати право домагатися відшкодування збитків за безпідставну відмову в наданні адміністративних послуг у рамках спеціальних процедур (в адміністративних судах).

Важливим видається і те, щоб відшкодування сплачував безпосередньо уповноважений орган. Якщо повноваження делеговані іншому органу, то орган-виконавець не повинен відшкодовувати збитки у разі можливої

процедури адміністративної апеляції до уповноваженого органу. Рішення цього органу не матимуть загальної законної сили, як, наприклад, рішення суду, але його юридичними наслідками можуть бути лише надання адміністративної послуги або відмова в її наданні. Адміністративну апеляцію на відмову в наданні послуги можна розглядати як передбачену законодавством процедуру звернення за відповідною адміністративною послугою.

Враховуючи, що результатом процедури надання адміністративної послуги є рішення уповноваженого органу чи його посадової особи, яке може вплинути на права інших осіб або покласти на них певні обов'язки, має бути передбачена можливість участі в такому провадженні зацікавлених осіб. І звичайно, під час процедури надання адміністративних послуг в уповноваженого органу може виникнути необхідність скористатися допомогою спеціалістів з певних питань, наприклад, провести експертизу тощо.

Крім того, слід враховувати, що не всі громадяни можуть самостійно реалізовувати свої права, наприклад, недієздатні. Тому їх у такому провадженні мають представляти законні представники: батьки, опікуни. Має бути передбачено право фізичних осіб на правову допомогу, тобто можливість діяти через представника за дорученням чи за договором, зокрема через адвоката, юридичну фірму. Зрозуміло, що учасника – юридичну особу представляють її керівні органи чи уповноважені посадові особи або ж представники за дорученням чи за договором. Участь представників (крім законних) у провадженні справи з надання адміністративної послуги не повинна позбавляти заявника чи третю особу права особистої участі в такому провадженні [74, с. 28].

*Виконання рішень* – одна з важливих стадій процедури реалізації прав і обов'язків громадян, в ході якої дістає логічного завершення вся діяльність щодо адміністративної справи. Підрозділи міліції громадської безпеки повинні здійснити цілий ряд дій, створити умови для своєчасного і точного виконання рішень (наприклад, видати дозвіл на носіння травматичної зброї). Від їхніх дій залежить фактичне втілення в життя прав громадянина і виконання ним обов'язків. На цій стадії активну участь бере і громадянин. Так, для реалізації свого права на зайняття певним видом діяльності він повинен своєчасно (тобто термін не повинен перевищувати 30 денний строк, а в окремих випадках, залежно від виду адміністративного акта, бути ще коротшим) отримати свідоцтво, ліцензію, сертифікат.

Законодавцем повинні бути чітко регламентовані загальні вимоги до процедури надання адміністративних послуг. Заявникові має гарантуватись отримання результату в найкоротший розумно обґрунтований термін. Обмеження строків буде не лише дисциплінувати уповноважені органи, а й

стимулюватиме їх до перегляду і спрощення процедур надання адміністративних послуг, наприклад, шляхом спрощення чи скасування внутрішніх процедур погодження, візування тощо. Сьогодні багато процедур або взагалі не обмежені термінами, що є неприпустимим, або встановлені терміни є абсолютно необґрунтованими.

Слід погодитись з спеціалістом в сфері адміністративних послуг І. В. Дроздовою, яка пропонує для того, щоб дисциплінувати уповноважені органи, запровадити правило, за яким у разі перевищення термінів надання послуг заявникові повертається сума коштів на оплату послуги пропорційно до часу прострочення, з подальшим стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб [44]. За порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг винні особи (працівники підрозділів міліції громадської безпеки) мають нести дисциплінарну, цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Оскільки порушення уповноваженими органами прав громадян та юридичних осіб може завдати їм значних збитків, то можна передбачити створення страхових фондів для їх відшкодування. Водночас доцільно матеріально стимулювати службовців за якісне надання адміністративних послуг з використанням механізмів, поширених у підприємницькому секторі.

Отже, аналіз процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки дозволив виділити такі її **стадії**: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду підрозділом міліції громадської безпеки; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення.

## **2.2. Особливості діяльності міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг.**

У підрозділі 1.3. «Міліція громадської безпеки як суб'єкт надання адміністративних послуг» ми обґрунтували доцільність доповнення Реєстру адміністративних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532, окремими видами адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки, а саме: «реєстрація договорів про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру» та «надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів щодо забезпечення охорони громадського порядку в приміщеннях або під час проведення масових заходів комерційного характеру». Для повноти аналізу і відповідно до логіки

дослідження пропонуємо розглянути ці послуги за схемою послідовності стадій, яку ми окреслили в попередньому підрозділі.

Так, правовою основою охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру є Конституція України (ст. 39) [80]; Закон України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» від 19.04.2007 № 962-V [188]; Постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 823 «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів»; Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.1998 № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів»; Наказ МВС України 30.09.2008 № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку» [171] тощо.

Проаналізувавши та визначивши стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки за схемою: 1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою); 2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи; 3) прийняття рішення; 4) оскарження прийнятих рішень (факультативна); 5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу), розкриємо порядок надання адміністративної послуги у сфері дозвільної системи відповідно до зазначених видів адміністративних послуг.

Так, для *реєстрації договорів про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру*, необхідно виконати такі дії:

1) *звернення особи і прийняття заяви до розгляду підрозділом міліції громадської безпеки*. Особа звертається до підрозділу міліції громадської безпеки (спеціального підрозділу «Беркут» або патрульно-пастової служби міліції тощо) з заявою щодо можливості охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру, в результаті чого укладається адміністративний акт – «адміністративний договір».

До заяви подаються документи, які необхідні для укладання адміністративного договору, зокрема: паспортні дані зацікавленої особи (організатора); відповідні документи щодо території або місця, де буде відбуватися комерційний масовий захід; час; приблизна кількість учасників масового заходу та вид заходу. Наприклад, для охорони спортивного масового заходу відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 823 «Про затвердження Порядку організації робіт із

забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів» організатор спортивного заходу не пізніше ніж за тиждень до його початку має здійснити інформування органів міліції, підрозділів МНС, місцевого органу виконавчої влади про дату і час проведення матчу, кількість проданих квитків та очікувану чисельність вболівальників команди гостей з метою вжиття заходів для забезпечення громадського порядку та безпеки;

2) *розгляд справи*. Зазначимо, що до елементів адміністративного договору С. С. Скворцов у своєму дослідженні відносить предмет, мету, суб'єктів, форму і зміст договору. Так, предметом адміністративного договору є здійснення управлінських дій, а метою договору – захист, забезпечення і задоволення публічних інтересів. Хоча б однією із сторін обов'язково повинен виступати орган державної виконавчої влади. Форма договору законодавчо не встановлена, але передбачається обов'язково письмова. Зміст договору безпосередньо складається з умов договору, серед яких можна виділити як обов'язкові, так і факультативні умови [203].

Договорами передбачається:

- погодинна оплата праці працівників міліції;
- відшкодування амортизаційних витрат за використання автотранспорту та майна;
- виплата відшкодування матеріальних збитків у разі завдання їх працівникам міліції під час забезпечення громадського порядку та безпеки.

Таким чином, предметом розгляду справ вже є сам адміністративний договір, в якому вказуються умови прийнятні для обох сторін договору;

3) *винесення рішення*. Моментом винесення рішення є підписання адміністративного договору між сторонами, тобто між юридичною особою та підрозділом міліції громадської безпеки.

Так, у Наказі МВС України від 30.09.2008 № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку» зазначено таке: «Дозволяється командирам окремих підрозділів патрульної служби укладати договори про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру, за кошти організацій або осіб, які їх проводять. Вказані договори узгоджуються з підрозділами боротьби з організованою злочинністю, економічною злочинністю, фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, керівництвом ГУМВС, УМВС» [171]. Тобто бачимо, якщо узгоджено адміністративний договір з відповідними підрозділами МВС та присвоєно відповідний реєстраційний номер договору, то можна стверджувати, що стадія «винесення рішення» є

закінченою і адміністративний договір є укладеним і чинним, в результаті чого сторони повинні нести відповідні зобов'язання;

4) *оскарження прийнятого рішення (факультативна)*. Якщо двосторонній порядок внесення змін чи доповнень шляхом укладання іншої угоди, розірвання договору має ті ж стадії, що і процедура укладення договору, то однобічний порядок має ряд принципових відмінностей залежно від того, з чиєї ініціативи проводяться зміни і доповнення. Односторонньо змінити чи доповнити або розірвати договір невідладний суб'єкт може тільки шляхом звертання в суд при наявності істотного порушення договору з боку державного органу. Але навіть винне порушення державним органом своїх зобов'язань за договором не може викликати розірвання договору, якщо таке рішення спричинить собою заподіяння шкоди публічним інтересам. Якщо ж ініціатива зміни чи розірвання договору виходить від державного органу (наприклад, якщо відбулися істотні зміни обставин, у результаті яких утрачена публічна спрямованість договору), то він вправі без досягнення згоди суб'єкта в однобічному порядку внести зміни в договір, а також розірвати його, не звертаючись до суду;

5) *виконання рішення*. Відповідно до адміністративного договору сторони безпосередньо реалізують свої зобов'язання та несуть безпосередню відповідальність за порушення умов договору чи норм законодавства.

Наприклад, адміністративний договір укладений щодо охорони громадського порядку спортивних заходів, тоді власники спортивних споруд забезпечують: 1) підготовку та належний технічний стан споруди, дотримання технічних норм, підготовку штатного та позаштатного обслуговуючого персоналу. Про виконання цих вимог організатором складається відповідний акт, який перед проведенням оперативно-технічного огляду об'єкта (місцевості) не менш як за 4 години до початку заходу подається робочій комісії, яка визначає готовність об'єкта до проведення заходу;

2) разом з організаціями, що здійснюють продаж квитків, подання за добу до проведення заходу інформації міліції про передбачувану кількість глядачів;

3) проведення виховної та роз'яснювальної роботи з відвідувачами, особливо з молоддю і підлітками, пропаганду правил пожежної безпеки, поведінки учасників і глядачів з використанням наочної агітації, місцевої радіотрансляційної мережі тощо;

4) розміщення на спортивних спорудах знаків безпеки, покажчиків, правил пожежної безпеки та поведінки глядачів, планів евакуації та інструкцій;

5) організацію громадського харчування, медичного обслуговування, дорожнього руху, стоянок автотранспорту, інших видів обслуговування, а також роботу гардеробів і камер схову на території спортивної споруди;

6) належні умови для роботи інформаційних центрів з реклами заходів, інформування учасників і глядачів про правила поведінки, додержання правил експлуатації спортивної споруди і пожежної безпеки.

Відповідно до договору працівники міліції громадської безпеки зі свого боку забезпечують:

1) додержання громадського порядку, безпеки під час проведення заходів, вжиття інших додаткових заходів для забезпечення безпеки, виходячи з інформації про очікувану чисельність глядачів і конкретних умов у день проведення заходу;

2) охорону громадського порядку під час продажу квитків біля кас, безпосередньо розташованих поблизу спортивної споруди, а також на прилеглій до споруди території у день проведення заходу;

3) разом з організаторами заходу і власниками спортивної споруди безпечний прохід учасників і глядачів до місць його проведення;

4) погодження розроблених відповідними службами спортивної споруди варіантів евакуації у разі виникнення надзвичайної обставини, управління процесом евакуації глядачів з прилеглої до споруди території, включаючи їх посадку в транспортні засоби загального користування.

Потрібно наголосити, що саме у сфері дозвільної системи процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки потребують належного врегулювання. Тому розглянемо процедуру таких видів адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки:

а) дозвіл на 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;

б) видання ліцензій суб'єктам господарської діяльності з виробництва, ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду.

Міністр внутрішніх справ України генерал-лейтенант міліції А.В. Могильов у 2010 р. вказував, що платні послуги паспортної служби, ДАІ, дозвільної системи повинні бути максимально доступними для населення. Правове регулювання відносин органів внутрішніх справ з фізичними та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства.

Так, за результатами проведення аудиту стану залучення до спеціального фонду державного бюджету та ефективності використання плати за послуги, що надавались органами та підрозділами МВС України згідно з їх функціональними повноваженнями протягом 2010 р., Колегією Рахункової палати зроблено висновок, що розпочата керівництвом МВС робота з унормування і тарифікації системи платних послуг виконана з суттєвими помилками та окремими порушеннями законодавства. Аудитори констатували, що у перевіреному періоді МВС надавало пріоритет максимальному отриманню доходів від системи платних послуг, залишаючи без вирішення проблеми якості, здешевлення їх вартості для населення. Так, у 2009 р. понад планові показники було отримано надходжень за платні послуги на суму понад 545 млн грн., з яких понад 254 млн грн. було відібрано від безпосередніх надавачів послуг для подальшого перерозподілу на розсуд керівництва, у тому числі понад 13 млн грн. – з порушенням принципів програмно-цільового методу в бюджетному процесі [126].

*Розглянемо процедуру надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї.*

Перша стадія дозвільної процедури починається з подання до відповідного підрозділу органів внутрішніх справ заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи чи органу.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-12 «Про право власності на окремі види майна» правом придбання мисливської гладкоствольної зброї користуються громадяни України, які досягли 21-річного віку, а мисливської нарізної зброї – 25-річного віку, на холодну та пневматичну зброю – 18-річного віку. Кількість зброї, яку може мати громадянин України, не обмежена, однак власник зброї повинен забезпечити її безумовну схоронність. У разі наявності трьох і більше одиниць вогнепальної, пневматичної зброї, арбалетів приміщення (будинок, квартира тощо) або сейф (шафа) для її зберігання повинні бути обладнані охоронною сигналізацією, автономною або з виводом на пульт централізованої охорони органів внутрішніх справ [192].

Слід зазначити, що на сьогодні МВС організує виконання вимог дозвільної системи через свої структурні підрозділи міліції громадської безпеки (управління дозвільної системи та ліцензування Департаменту громадської безпеки МВС, управління МВС України на транспорті, старших інспекторів, інспекторів дозвільної системи, а також дільничних інспекторів міліції районних органів внутрішніх справ).

Відповідно до Наказу МВС від 21.08.1998 № 622 «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» дозволи видаються Департаментом громадської безпеки МВС України на: право ввозу з-за кордону та вивозу з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міжурядових угод та договорів; придбання, зберігання, носіння та вивезення (за 5 днів до виїзду) з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боєприпасів до зброї іноземним громадянам, а також ввезення ними зброї та боєприпасів в Україну за клопотанням міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України за погодженням з посольствами та іноземними представництвами країн, громадянами яких вони є, а з метою полювання, на конкретно визначений термін, також за клопотанням користувачів земельних ділянок і мисливських угідь; відкриття та функціонування республіканських баз складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та її застосування; зберігання і носіння нагородної зброї. УДГБ МВС України, здійснюючи в повному обсязі функції дозвільної системи, може видавати й інші передбачені цією Інструкцією дозволи [154].

Відповідно до п. 12.2 зазначеного вище Наказу МВС для одержання в органах внутрішніх справ дозволу на придбання вогнепальної зброї подаються: письмове клопотання щодо видачі дозволу на ім'я керівника органу внутрішніх справ; три фотокартки розміром 3 x 4 см; дублікат дозволу на придбання зброї з відміткою магазину про продану зброю або інший документ, що засвідчує джерело надходження та приналежність зброї; платіжне доручення (квитанція) банку про оплату послуг за реєстрацію зброї; копію договору страхування, якщо такий не надавався при отриманні дозволу на придбання зброї.

*Друга стадія дозвільної процедури* – це безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи.

Облік власників мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, а також холодної зброї здійснюється в книзі обліку власників мисливської вогнепальної, пневматичної зброї, а також холодної зброї. Відомості про наявність такої зброї в громадян заносяться в автоматизовану інформаційну систему (AIC) «Арсенал».

На кожну особу, яка володіє вогнепальною мисливською, пневматичною, а також холодною нагородною зброєю (крім відомчої зброї), заводиться особова справа. Особові справи власників нарізної вогнепальної зброї ведуться в управліннях (відділах) адміністративної служби міліції ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Київській області УМВС України в областях, м. Севастополі, а на власників гладкоствольних мисливських рушниць, пневматичної та холодної зброї – у міськрайорганах внутрішніх справ.

Особова справа власника зброї містить такі документи: письмове клопотання про видачу дозволу на право придбання, а також зберігання і носіння за кожну одиницю зброї окремо; картку-заяву; корінець дозволу на придбання зброї або інші документи, що засвідчують факт придбання зброї; матеріали перевірки власника зброї, рапорт, довідки про перевірку за оперативними обліками, обліками медичних установ тощо; платіжне доручення (квитанцію) про оплату послуг за реєстрацію (перереєстрацію) зброї; копію договору страхування.

У чергових частинах міськрайорганів внутрішніх справ працівником, який здійснює дозвільну систему, ведеться картотека власників мисливської вогнепальної, пневматичної та холодної зброї, яка використовується для перевірки осіб, затриманих за різні правопорушення, а також для інформування нарядів міліції. Працівниками чергової частини може вестися комп'ютерний облік власників зброї.

Орган внутрішніх справ не більш як у місячний термін розглядає документи і видає дозвіл на придбання газових пістолетів (револьверів) або мотивовано відмовляє у ньому. Відмову у видачі дозволу може бути оскаржено відповідно до чинного законодавства у судовому порядку.

Військовослужбовці Збройних Сил України, інших військових формувань, а також особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України дозволи на придбання, зберігання мисливської, гладкоствольної, нарізної, комбінованої вогнепальної, пневматичної і холодної зброї одержують після подання відповідного рапорту, довідки з місця роботи, платіжного доручення (квитанції) установи банку про оплату послуг за видачу такого дозволу та заповненої картки-заяви.

Бланк посвідчення на право зберігання та носіння зброї може бути виготовлений з полімерних матеріалів у вигляді пластикової картки й отриманий на однакових умовах з іншим бланком посвідчення на вибір заявника.

Усі види дозволів на придбання, зберігання, перевезення та використання спеціально визначених предметів і матеріалів, а також відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які

поширюється дозвільна система, мають зберігатися в підрозділах дозвільної системи, у місцях, що виключають доступ до них сторонніх осіб.

Такою є стадія *прийняття рішення* про видачу дозволу на відповідну діяльність.

Рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається компетентним органом публічної адміністрації протягом місяця після отримання висновків державних експертиз поданих документів та акта інспекційного обстеження.

Не пізніше ніж у 10-денний строк після прийняття рішення компетентний орган публічної адміністрації видає заявникові дозвільний документ або направляє письмове повідомлення про відмову у видачі такого із зазначенням причин відмови та умов повторного розгляду заяви.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу дозвільного документа або про відмову у його видачі надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення.

Органи внутрішніх справ дозволи на придбання, зберігання (носіння) зброї не видають, а видані дозволи анулюються за наявності: висновку (довідки) медичного закладу (лікувально-кваліфікаційної комісії) встановленої форми, який свідчить про те, що така особа за станом здоров'я не може володіти спеціальними засобами самооборони; відомостей про систематичне порушення особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря; пред'явлення такій особі обвинувачення у вчиненні злочину, а також засудження до позбавлення волі; непогашеної або не знятої у встановленому порядку з особи судимості за тяжкий злочин або злочин, скоєний із застосуванням вогнепальної зброї, вибухових матеріалів або спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії; умовного засудження особи з іспитовим терміном або засудження до виправних робіт; вироку народного суду щодо такої особи, виконання якого відстрочено.

Про анулювання дозволу на зберігання (носіння) зброї на вищезазначених підставах органом внутрішніх справ виноситься мотивована ухвала, яка затверджується начальником органу внутрішніх справ або особою, що виконує його обов'язки.

Четвертою стадією такої процедури є *оскарження прийнятого рішення (факультативна стадія)*. Дії та рішення посадових осіб компетентних органів публічної адміністрації дозвільної системи, пов'язані з відмовою у видачі дозвільного документа, його анулюванням і вилученням підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, закриттям підприємств, майстерень і лабораторій, виконанням інших функцій щодо здійснення

дозвільної системи, може бути оскаржено в порядку, встановленому для оскарження неправомірних дій органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, які ущемляють права громадян.

П'ятою стадією є *виконання рішення*. Дозволи на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, видаються на ім'я керівників підприємств, установ і організацій, а також громадянам строком на 3 роки. Дозволи на придбання та перевезення цих предметів, матеріалів і речовин видаються на строк до 3 місяців. У разі втрати або крадіжки зброї власник зобов'язаний негайно повідомити про це органи внутрішніх справ.

Про анулювання дозволу на зберігання вогнепальної, пневматичної та холодної зброї органом внутрішніх справ виноситься мотивований висновок про анулювання дозволу на зберігання вогнепальної, пневматичної, чи холодної зброї, який затверджується начальником органу внутрішніх справ. У висновку викладаються підстави і мотиви прийняття такого рішення [98, с. 24-34].

Таким чином, отримання *дозволу у сфері обігу зброї* є складною процедурою і вимагає від громадянина збирання великого переліку документів в різних суб'єктах державної влади. З іншої сторони, держава повинна забезпечити належний громадський порядок та безпеку для громадян нашої держави.

Розглянемо спільний Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємства, Міністерства внутрішніх справ України від 21.03.2001 № 53/213 «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва, ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду», яким визначено порядок видачі ліцензії суб'єктам господарської діяльності вказаного характеру:

1) подання заяв на отримання ліцензії з вищевказаної діяльності. Заява подається до відділу ліцензійної роботи Управління дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду Департаменту профілактики правопорушень МВС України, ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі залежно від місця реєстрації юридичної особи. До заяви додаються такі документи: довідка щодо відсутності медичних протипоказань до виконання вказаних функціональних обов'язків та

володіння зброєю; характеристика чи відомості про відсутність систематичного порушення особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями чи вживання наркотичних речовин без призначення лікаря; довідка встановленого порядку про відсутність судимості; відповідні документи щодо вимог до приміщень, де буде здійснюватися виробництво, ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї тощо;

2) розгляд заяви на видачу ліцензії. Документи або матеріали за наслідками перевірки (копії установчих документів; акти про перевірку технічного стану приміщень; відомості про осіб, відповідальних за здійснення вказаної діяльності, а також громадян, які безпосередньо будуть виконувати ці роботи; план-схема приміщень; довідка санітарно-епідеміологічної станції) та висновок про наявність належних умов для здійснення діяльності з відкриття приміщень, де буде здійснюватися виробництво, ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї, затверджений керівництвом УГБ ГУМВС, УМВС, у 20-денний строк з дня отримання заяви надсилаються до сектору дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду для подальшої процедури. Сектор дозвільної системи та ліцензування у 20-денний строк перевіряє відповідність таких документів, матеріалів чинному законодавству, після чого готує висновок про видачу ліцензії або відмову в його видачі. Перевіряється наявність Інструкції щодо пропускового і внутрішньо-об'єктового режиму з урахуванням особливостей об'єкта, який охороняється. Пропускний режим повинен передбачати режим робочого часу, запровадження постійних і тимчасових перепусток, встановлення порядку входу і виходу громадян, внесення і винесення (вивезення) зброї та бойових припасів тощо;

3) оформлення ліцензії, в якому вказуються: повне найменування органу, що видав дозвіл; прізвище, ім'я, по батькові, адреса реєстрації даної юридичної особи, ідентифікаційний номер фізичної особи – платника податків та інших обов'язкових платежів, повне найменування та місцезнаходження, ідентифікаційний код юридичної особи; місце провадження діяльності з відкриття виробництва, ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї;

4) оскарження прийнятого рішення (факультативна). Впродовж десятиденного терміну відповідно до чинного законодавства можна оскаржити відповідне рішення підрозділу міліції громадської безпеки;

5) виконання рішення. Видавання готової продукції, особливі умови та правила здійснення цього виду діяльності, номер реєстрації ліцензії, дата його видачі та термін дії, а також особа, відповідальна за здійснення

вказаного виду діяльності, тощо.

Приймання у ремонт зброї і видача її після ремонту мають здійснюватися: а) від громадян – за наявності дозволу органів внутрішніх справ на зберігання та носіння зброї і документів, які засвідчують особу; б) від організації – за наявності у представника організації дозволу органів внутрішніх справ на носіння зброї і супроводжувального листа керівника організації, доручення і документа, який засвідчує особу.

У випадку здавання в ремонт незареєстрованої зброї адміністрація майстерні повинна негайно здати її в органи внутрішніх справ, а також надати відомості про особу, яка здала цю зброю. У разі неприбуття протягом місяця після закінчення строку виконання замовлення власника зброї або представника організації, що здала в ремонт зброю, остання повинна передаватися до місцевого органу внутрішніх справ для вирішення питання про належність такої зброї. Для обліку зброї, що надійшла в ремонт, у майстерні з ремонту зброї повинна вестися книга обліку, яка має бути пронумерована, прошнурована і скріплена печаткою ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі тощо[111].

Підбиваючи підсумки, ще раз підкреслимо необхідність визначення типового чіткого алгоритму процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки, єдиного для всіх підрозділів міліції громадської безпеки, та законодавчого його закріплення.

### **2.3. Оцінювання якості адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки.**

В умовах адміністративної реформи повинно змінюватися ставлення держави в особі органів влади та їх службовців до громадянина, тобто ставати аналогічним ставленню до споживача/клієнта у приватному секторі. При цьому йдеться зовсім не про плату, хоча де-факто вона сьогодні стягується за більшість адміністративних послуг (нерідко необґрунтовано або у завищеному розмірі), а насамперед про якість надання адміністративних послуг.

Для пересічних громадян є добре знайомими черги в органах влади, відсутність необхідної інформації, обмеженість та незручність «прийомних годин», формалізм та не завжди доброзичливе ставлення з боку чиновників. Окрім перелічених, багато інших недоліків надання адміністративних послуг є найкращою ілюстрацією сучасного стану цієї сфери суспільних відносин. Громадяни не повинні сприймати такий стан справ як норму. Як свідчить

досвід західних демократичних країн, відносини між органами влади та громадянами можуть мати зовсім інший характер – рівноправний, партнерський [217, с. 4].

Щоб досягти цього стану, потрібно створити багато передумов, зокрема, демократичний політичний режим, належне правове регулювання адміністративної процедури тощо. Разом з тим важливою для підвищення якості надання адміністративних послуг є низка інструментів «технологічного» характеру. До них, серед іншого, належить наявність критеріїв для оцінювання якості надання адміністративних послуг, щоб за результатами оцінки мати чітке бачення напрямів активності влади для підвищення цієї якості.

У цьому підрозділі роботи буде зроблено спробу узагальнити та спробувати визначити критерії, за якими можна оцінити якість надання адміністративної послуги підрозділами міліції громадської безпеки, пояснити спосіб та порядок їх використання.

Складовою частиною мети дослідження вбачається визначення якісної адміністративної послуги та надання порад, яким чином досягти цієї якості. Можна також йти від супротивного – спираючись на характеристики неякісної послуги, визначити, чого бракує в організації її надання, та зосередити діяльність органу на подоланні цих недоліків.

Під оцінкою якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, в тому числі самого результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [217, с. 11].

Підставою для оцінки якості надання адміністративних послуг є відповідний критерій. За загальним правилом, такий критерій має бути придатним для вироблення на його основі стандартів надання адміністративних послуг. Враховуючи досвід приватного сектору щодо обслуговування населення, ми, звичайно, можемо погодитись із відокремленням «вищих стандартів» (найкращої якості), «мінімальних стандартів» (гірше не повинно бути), «спеціальних стандартів» (для окремого виду послуг) та «загальних стандартів» (для всіх адміністративних послуг) [238, с. 614].

Оцінка якості надання адміністративних послуг формується на підставі аналізу критеріїв, за якими може здійснюватись така оцінка. Термін «критерій» у словниках визначається як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило, мірка» [237, с. 45]. Таким чином, за ступенем якості, який визначає рівень стандарту надання адміністративних послуг, мінімальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту повинно бути підставою для негативного оцінювання якості надання адміністративної послуги та передбачати певні правові наслідки.

Тому, конструюючи рівні стандартів, необхідно визначити у правовому полі мінімальний перелік вимог до діяльності адміністративного органу щодо дотримання процедури надання адміністративних послуг.

Разом з тим закон повинен передбачати певний строк надання адміністративної послуги. Якщо орган влади позитивно вирішує адміністративну справу про надання послуги у коротший строк, надання послуги повинно вважатись якісним.

Для кожної особи – споживача адміністративних послуг наявність чітких критеріїв оцінки якості та стандартів – це найкращий спосіб забезпечення її прав та законних інтересів. Тому для того, щоб оцінка якості була об'єктивною, необхідно мати не тільки чітко сформульовані, а кількісно визначені вимоги. Зокрема, щоб оцінити своєчасність надання послуги, необхідно опиратися на конкретні строки, встановлені для надання адміністративних послуг певного виду.

Таким чином, стандартами якості адміністративних послуг є конкретні вимоги щодо надання адміністративної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша адміністративна послуга.

Як правові процедурні, так і організаційні критерії (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу тощо), на думку відомого доктора юридичних наук, професора Є. В. Курінного, самі повинні відповідати певним вимогам, тобто бути зрозумілими, обґрунтованими (реалістичним), адекватними вимогам часу. Сукупність критеріїв повинна охопити найважливіші аспекти надання адміністративних послуг та бути достатньою для загальної оцінки якості надання адміністративних послуг [91, с. 152].

Оцінка якості надання адміністративних послуг може здійснюватися як з точки зору держави (внутрішня оцінка органу), так і з точки зору споживачів (зовнішня оцінка). І зрозуміло, що чим менше відсоток розходжень «за пунктами» оцінки якості надання послуг, тим вище рейтинг самої оцінки.

Визначимо чіткі критерії оцінки якості надання адміністративних послуг, що найчастіше надаються підрозділами дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду, ПМОП «Беркут» та іншими підрозділами міліції громадської безпеки, які безпосередньо працюють з населенням.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, яким схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, підвищенню якості надання адміністративних послуг сприятимуть такі критерії оцінки їх якості надання:

- *результативність* – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;

- *своєчасність* – надання адміністративної послуги в установлений законом строк;

- *доступність* – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою (територіальна наближеність адміністративного органу до утримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу);

- *зручність* – урахування інтересів та потреб утримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг (можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо, запровадження принципу «єдиного вікна»; установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів; удосконалення порядку оплати адміністративної послуги (плата приймається безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);

- *відкритість* – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах (наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання із зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати адміністративної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг; можливість отримання інформації по телефону та електронною поштою, а також надання кваліфікованої консультативної допомоги);

- *повага до особи* – ввічливе (шанобливе) ставлення до утримувача адміністративної послуги (готовність працівників адміністративного органу допомогти в оформленні документів особам, які отримують послуги);

- *дотримання принципу рівності* усіх громадян;

- *професійність* як належний рівень кваліфікації працівників.

Саме на основі зазначених критеріїв і повинні встановлюватись стандарти надання адміністративних послуг.

Теоретики адміністративного права вважають, що стандарти надання адміністративних послуг принципово важливо виробити на основі (з урахуванням) стандартів аналогічних послуг у приватному секторі, тобто

результативності, простоти, своєчасності, зручності, відкритості, рівності, мінімальної вартості та співчутливості до споживачів послуг [6, с. 136].

Окремі науковці пропонують визначати як один із основних критеріїв оцінки загальної діяльності правоохоронних органів співвідношення показників щодо кількості звернень громадян за наданням адміністративних послуг та кількості скарг на незадовільне вирішення індивідуальних адміністративних справ [113, с. 55-57].

Загалом, аналізуючи критерії забезпечення якості надання адміністративних послуг, що пропонуються для стандартизації українськими вченими [10; 39; 88; 217; 239], перші доцільно поділити на дві категорії:

- 1) критерії, які визначають якість об'єктивних умов, якими владні суб'єкти повинні забезпечити споживачів послуг;
- 2) суб'єктивні критерії, які відображають ставлення надавачів послуг до їх споживачів.

Розглянемо та проаналізуємо зміст зазначених критеріїв щодо оцінки якості надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки за кожним з них.

Так, *критерій результативності* зобов'язує підрозділ міліції громадської безпеки спрямовувати свою діяльність на задоволення потреби споживача послуги. При цьому підрозділ міліції громадської безпеки має орієнтуватися на досягнення результату, а не просто формально дотримуватись правил. Таким чином, критерій результативності передбачає відповідь на питання, чи отримав споживач адміністративної послуги результат, на який він очікував (звичайно, якщо ці очікування законні). Однак законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги також означає якісну роботу органу, хоча послугу і не було надано. Тому підставою для негативної оцінки за критерієм результативності даної послуги є незаконна відмова у наданні послуги. Проте негативної оцінки заслуговує і надання послуги без законних підстав.

*Критерій простоти (або доступності)* науковці, зокрема І. В. Дроздова, В. Б. Дзюндзюк, В. С. Долечек, зазвичай визначають як складову оцінки зручності надання послуг. Його зміст передбачає, що послуги повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Тому в ході удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки необхідно максимально спрощувати правила і порядок надання послуг, щоб максимум спілкування між органами публічної адміністрації (погодження, експертизи, повідомлення) здійснювався всередині цих органів, без залучення особи. Як приклади недотримання даних вимог можуть розглядатись необґрунтовано складна процедура надання послуги, безпідставне вимагання додаткових документів, довідок тощо, перекладання обов'язків адміністрації на приватну особу. Разом з тим

критерій доступності трактується як фактична можливість особи звернутися за отриманням необхідної адміністративної послуги. Даний критерій включає в себе декілька показників, які суттєво впливають на оцінку його якості. Це насамперед можливість отримання споживачами послуг інформації, до якого саме органу потрібно звертатися за конкретною адміністративною послугою і як цей орган знайти [39, с. 157; 40, с. 89; 45].

Для забезпечення доступу до інформації про підрозділи міліції громадської безпеки необхідним є створення інформаційно-довідкових ресурсів (друкованих довідників, телефонних довідників та служб, Інтернет-порталів тощо), де зацікавлені особи можуть одержати необхідну інформацію. Окрім того, у випадку безпосереднього звернення споживача до неналежного адміністративного органу, його працівники зобов'язані надати необхідну інформацію, за допомогою якої споживач зможе звернутися до компетентного органу.

На оцінку якості послуг за критерієм доступності суттєво впливає показник територіального розташування адміністративного органу, тобто райвідділу ОВС, що передбачає врахування певних факторів: місцезнаходження органу, його віддаленість від споживачів, наявність сполучень громадського транспорту тощо. Адміністративні органи мають знаходитись у місцях, що є доступними для потенційних споживачів адміністративних послуг, бути максимально наближеними до споживачів з метою мінімізації витрат їх часу та коштів. Важливими чинниками, що впливають на якість адміністративних послуг за цим критерієм, повинні бути наявність вказівних знаків, під'їзних шляхів, місць паркування автотранспорту тощо [46, с. 127].

Ще однією важливою складовою критерію доступності послуг науковці визначають сам режим доступу до приміщення адміністративного органу, тобто можливість споживача потрапити до місця надання адміністративних послуг без необхідності отримання окремого дозволу (перепустки) для входу в приміщення адміністративного органу. Для цього доцільно розмежовувати робочі місця персоналу адміністративного органу та приміщення, що пов'язані з роботою зі споживачами адміністративних послуг, на які недопустимі обмеження вільного доступу громадян протягом всього часу роботи адміністративного органу, а при можливості – і у позаробочий час, де громадяни можуть ознайомитися з інформацією щодо процедури отримання послуги, її оплати, взяти бланк заяви, щоб заповнити його вдома, тощо.

Доступність бланків документів також є також показником доступності адміністративної послуги. Бланки заяв та інші обов'язкові формуляри повинні бути у достатній кількості та розміщуватися у вільному доступі в приміщенні органу. Типові документи, пов'язані з отриманням адміністративної послуги, також повинні бути розміщені в он-лайн доступі

на Інтернет-сторінці відповідного адміністративного органу або на урядовому веб-порталі. Таким чином, відсутність бланків, покладення обов'язку пошуку бланку на споживача, реалізація бланків за гроші – все це є підставами для негативної оцінки якості надання адміністративних послуг за даним критерієм доступності. Потрібно також зазначити, що під час соціологічного опитування населення на запитання: «Оберіть критерії, які, на Ваш погляд, є найважливішими для оцінки якості надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки» серед 8 критеріїв визначили саме цей 13 % (55) респондентів, що свідчить про труднощі, з якими стикається населення при необхідності отримання бланків.

*Змістом критерію терміновості (або своєчасності, строковості, оперативності)* є часове обмеження надання адміністративної послуги. Послуга повинна надаватися не пізніше визначеного терміну, з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації. Своєчасність вимагає, щоб орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон, враховуючи особливості окремо взятого випадку. При цьому терміни необхідно періодично переглядати. Основними показниками оптимального строку мають бути обґрунтовані очікування споживачів та реальні можливості органу дотриматись визначених строків. В окремих категоріях справ слід передбачити можливість прискореного надання послуги (у виняткових випадках, за підвищену плату тощо). Проте адміністративні органи не повинні перетворювати механізм скорочених строків надання послуг на спосіб заробітку. Сьогодні практика оформлення паспортних документів для виїзду за кордон громадянам України доводить, що прискорення процедури повинно відбуватись на підставі зазначених споживачем обставин. Інакше серед споживачів, що оплатили терміновість виготовлення документа виникне своя черга, що призведе до затримання термінів виготовлення як термінових, так і документів за звичайним провадженням. Щодо якості, то належною буде якість адміністративної послуги, якщо послуга надається споживачеві в передбачений законом строк [40, с. 152].

Так, на питання нашої анкети: «Протягом якого часу тривала процедура надання послуги (час від моменту Вашого звернення до підрозділу міліції громадської безпеки до моменту отримання позитивного результату)», 6 % із 339 осіб – суб'єктів надання адміністративних послуг визначили термін «до 10 днів», при тому, що 8 % респондентів вважають, що достатньо і 3 днів для завершення провадження, 13 % – до 15 днів. Однак 73 % населення явно не «поталанило», оскільки їм надавалася послуга навіть у 30-ти та 45-денний терміни. 17 % (73) споживачів цих послуг вважають, що за допомогою критерію терміновості підвищиться якість надання адміністративних послуг відповідними суб'єктами. Тому підставою для негативної оцінки якості послуги за критерієм терміновості є несвоєчасне

надання адміністративної послуги, а саме: прострочення, неврахування законної потреби у прискореному вирішенні обставин конкретної справи, відсутність офіційно встановленого строку надання адміністративної послуги або встановлення необґрунтовано довгого терміну розгляду заяви.

*Критерій зручності* передбачає:

- отримання адміністративних послуг та їх оплату в одному місці,
- не більше двохразового звернення до підрозділів міліції громадської безпеки (коли звертаються за послугою і коли отримують результат);
- можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та інших зусиль відвідати адміністративний орган;
- визначення зручних для споживача годин прийому;
- надання споживачам послуги, максимум способів звернення за послугою та за інформацією (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою тощо) щодо неї [46].

Ми вважаємо коректним висновок І.В. Дроздової, яка зазначає, що зручність як критерій оцінки якості надання адміністративної послуги передбачає визначеність у питанні, наскільки враховано інтереси та потреби споживачів послуг при організації надання адміністративних послуг у конкретному органі [49].

На жаль, сьогодні вибору способу звернення до адміністративного органу, зокрема і до підрозділів міліції громадської безпеки, за адміністративною послугою для споживачів не існує. Споживач зобов'язаний особисто з'являтися до підрозділу міліції громадської безпеки, щоб подати документи, а згодом отримати результат. Для запровадження поштового зв'язку між споживачем послуги та її надавачами законодавством повинна гарантуватися можливість звернення за послугою поштою, а також отримання відповіді аналогічним способом. Водночас процес використання вітчизняними органами влади електронної пошти для спілкування з громадянами лише започатковується. Хоча використання електронної пошти як найсучаснішого способу спілкування значно пришвидшує процес отримання послуги та є найзручнішим з точки зору витрат часу і коштів споживача та держави.

За умов запровадження електронного способу надання адміністративних послуг підрозділ міліції громадської безпеки влади зможе більше уваги приділити удосконаленню внутрішньої організації процедури надання послуги, зокрема, зменшити певну кількість проблем, пов'язаних з особистим прийомом споживачів. У цих випадках значно зменшуються умови для вчинення корупційних діянь, адже відносини між органом і особою є прозорими, а «особистий» контакт особи та працівника адміністративного органу відсутній. Для повного задоволення критерію

зручності адміністративні органи мають надавати споживачам адміністративних послуг можливість звертатися за послугами через представника. Взагалі, відмова у наданні послуги через «незручний» для органу спосіб звернення, якщо такий спосіб передбачено законодавством, є підставою для негативної оцінки якості надання адміністративної послуги за критерієм зручності адміністративної послуги.

Організація особистого прийому як показник критерії зручності передбачає урегульованість як часу особистого прийому, так і самої процедури особистого прийому громадян. Зручність прийомних годин визначається наявністю перерв та їх тривалістю, роботою органу у вечірній час, у вихідні дні тощо. Адекватність робочого часу підрозділів міліції громадської безпеки, відповідність до потреб споживачів як показник зручності передбачає для адміністративних послуг, за якими систематично звертається велика кількість громадян, встановлення максимально тривалого часу доступності до послуг адміністративного органу. Так, щоб час надання адміністративних послуг був чітко визначеним та офіційно оприлюдненим для споживачів. Непроведення прийому в призначені для цього години, зменшення офіційно встановленого часу прийому громадян є підставою для негативної оцінки якості надання адміністративної послуги за критерієм зручності. Разом з тим неорганізовані черги, конфлікти між споживачами – це наслідок неякісної роботи підрозділів міліції громадської безпеки щодо впорядкованості самої організації прийому громадян. Наприклад, запровадження номерної системи черговості або попереднього запису. При цьому важливо, щоб механізм попереднього запису був захищеним від можливих зловживань з боку працівників адміністративного органу.

Окремі науковці пропонують навіть встановлювати стандарти очікування в черзі, тобто наявність побутових зручностей в приміщенні. Однак основним завданням органів виконавчої влади як надавачів послуг, повинно бути, на нашу думку, подолання проблеми черги взагалі [39, с. 157].

*Критерій відкритості* передбачає відкритість та доступність інформації, необхідної для отримання споживачами адміністративної послуги (наприклад, які документи потрібно подати для отримання послуги, скільки буде тривати розгляд звернення особи, розмір та порядок оплати, хто є відповідальним за надання послуги тощо), а також можливість отримання консультативної допомоги, яку працівники підрозділу міліції громадської безпеки повинні надавати у формі заповнення заяв, формулярів, роз'яснення порядку та процедури отримання адміністративної послуги, допомоги в підборі та оформленні документів тощо. Для цього необхідна для отримання послуги інформація (зразки заповнення документів, опис процедури надання послуги тощо) має розміщуватись на інформаційних щитах в приміщенні органу, в брошурах та інших довідкових матеріалах про надання

адміністративної послуги. При цьому важливо, щоб інформація була повною, актуальною та зрозумілою, із мінімальним використанням спеціальної термінології, а також доступною (через телефонний зв'язок або Інтернет). Окрім того, доступність та зручність надання послуг може оцінюватись і за якістю та оперативністю спілкування надавачів адміністративних послуг з їх споживачами [46, с. 167].

*Критерій мінімальної (справедливої) вартості та доступності її оплати* передбачає, що вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг, тобто відповідати її собівартості. Стандартом також має стати централізоване визначення єдиної для всіх регіонів держави плати за адміністративну послугу у фіксованому розмірі у формі єдиного платежу, який повинен бути відомим наперед для споживачів, і як правило, встановлюватись і реалізовуватись у визначеному законом порядку, що було відзначено 55 %, або 184 споживачами послуг. Окрім того, підрозділи міліції громадської безпеки мають створювати умови для забезпечення зручності порядку оплати адміністративних послуг. Плата за надання адміністративної послуги (державного мита, збору тощо) повинна здійснюватись безпосередньо в приміщенні адміністративного органу, де розміщується відділення (каса) банку.

Підставами для негативної оцінки якості надання адміністративних послуг за даним критерієм може бути або невизначеність розміру плати за адміністративну послугу (за винятком випадків, коли дана послуга надається безкоштовно), або непрозорість інформації про розмір та порядок оплати послуг, або необґрунтовано високий розмір плати, або «примушування» до сплати додаткових платежів, або незручність порядку оплати вартості адміністративної послуги, в тому числі й необхідність відвідати банк, який розташований далеко від органу, або незручний час роботи відділення чи каси, що розташована у приміщенні органу, тощо [46, с. 169].

У відповідності до нашої класифікації до *суб'єктивних критеріїв* слід віднести *критерій професійності*, який передбачає рівень кваліфікації працівників підрозділів міліції громадської безпеки, виявлений при наданні адміністративних послуг, знання та дотримання процедури надання послуги, наявність навичок по роботі зі споживачами тощо. Професійність працівника знаходить свій прояв в обґрунтованості вимог, що ставляться до споживача, конкретності та коректності зауважень до поданих документів тощо. Підставами для негативної оцінки якості надання адміністративної послуги за критерієм професійності є виникнення перешкод у наданні адміністративної послуги, зумовлених низькою кваліфікацією працівника. Це можуть бути навіть випадки, коли справа вирішується результативно та своєчасно, але не завдяки належній кваліфікації працівника підрозділу міліції громадської безпеки, а через надмірну активність та поінформованість приватної особи.

*Критерій поваги до особи* також відокремлюється як окремий критерій оцінки якості надання адміністративних послуг. Незалежно від того, яким способом відбувається спілкування приватної особи – споживача адміністративної послуги з підрозділами міліції громадської безпеки, посадові особи не повинні ставитись до громадян як прохачів, які заважають працювати. Вважаємо доцільним навести думку І. В. Дроздової, згідно з якою працівники адміністративних органів повинні усвідомлювати, що надання послуг – це їх обов'язок, делегований їм державою для реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян. Із цього випливає, що споживач має оцінювати ступінь виконання працівниками міліції своїх обов'язків, і саме тому визначення стандартів надання послуг на законодавчому рівні дасть можливість притягнути «недобросовісних» надавачів послуг до відповідальності і захистити права споживачів послуг. Підставами для негативної оцінки якості надання адміністративних послуг за критерієм поваги до особи є некоректність працівників адміністративного органу у спілкуванні, небажання допомогти, безпідставне пріоритетне обслуговування окремих громадян тощо [46, с. 170].

У свою чергу, *критерій рівності* передбачає однакове (рівне) ставлення адміністративного органу до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватися однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами при суворій забороні надання привілеїв чи інших переваг, а також невиннованого встановлення обмежень. При цьому йдеться і про зменшення кількості категорій осіб, що мають встановлені законом пільги при отриманні адміністративних послуг, а також обґрунтування підстав пільговості. Незважаючи на низький відсоток рейтингової оцінки даного критерію як населенням (1 %), так і працівниками міліції (4 %), проблема існує.

Сьогодні для науковців та практиків залишається також важливим та актуальним завдання зменшення елементів суб'єктивності при визначенні критеріїв оцінки діяльності підрозділів громадської безпеки, що можливо при застосуванні сучасних інформаційних технологій під час оцінювання результатів діяльності міліції громадської безпеки, використання соціологічного та соціометричного методів.

Для якісного врегулювання надання адміністративних послуг необхідним вбачається розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України типових документів, які регулювали би якість надання адміністративних послуг, у тому числі визначали процедури контролю якості та механізм регулярного перегляду і покращення критеріїв оцінки якості.

Необхідним також є врахування при розробці стандартів надання послуг задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями (інвалідів). Здійснювати нормативне регулювання якості надання

адміністративних послуг необхідно з урахуванням стандартів якості міжнародного рівня (відповідники ISO 9000, ISO 9001) [53; 54].

Перекладання на громадян координаційної роботи, яка має здійснюватися органами влади самостійно, є зайвою. На нашу думку, необхідно було б раціонально поділити надання адміністративних послуг між підрозділами міліції громадської безпеки на самих нижчих рівнях структури міліції, що забезпечить їх наближення до споживачів.

Необхідно наголосити на питанні щодо підвищення виконавської дисципліни та якості надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. Враховуючи складність поєднання кількісних та якісних показників, загальна оцінка діяльності підрозділів міліції громадської безпеки повинна бути комплексною. Так, рівень довіри до населення, який науковцями (І. В. Дроздовою, В. Б. Дзюндзюк, В. С. Долечек та іншими) сьогодні вважається найважливішим критерієм оцінки роботи працівника міліції, неможливо заслужити без кількісних досягнень у службовій діяльності, без забезпечення стабільності оперативної обстановки, яка характеризується, в свою чергу, показниками профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю [39, с. 145; 40, с. 154; 46, с. 173].

Загалом, аналіз емпіричного матеріалу, результатів анкетування незалежних цивільних респондентів і опитування атестованих працівників міліції – надавачів адміністративних послуг свідчить про те, що у визначенні стандартних (тобто ідеальних на сьогодні) критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг, думки як споживачів послуг (населення), так і надавачів послуг (посадових осіб МВС) майже ідентичні. Для прикладу, за рейтинговим вибором наших обох категорій респондентів найважливішими критеріями для оцінки якості надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки серед дев'яти запропонованих в анкеті видів визначені критерії *результативності та терміновості*, які набрали у населення 43 %, у працівників підрозділів міліції громадської безпеки МВС – приблизно по 20 % від загальної кількості обраних варіантів.

Таким чином, аналіз критеріїв дав нам можливість дійти висновку, що на оцінювання якості надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки впливають усі зазначені критерії в комплексі. Тому стандарти публічно-сервісної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки повинні відображати на рівні відповідного закону (Законопроект «Про адміністративні послуги») як об'єктивні, так і суб'єктивні критерії якості надання адміністративних послуг. Взагалі, встановлення переліку критеріїв, визначення на їх основі стандартів якості надання послуг є обов'язковою умовою якісного розвитку сфери адміністративних послуг. При цьому орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання адміністративних послуг має бути ступінь наближення офіційних стандартів

до очікувань особи, тобто до мети надання адміністративних послуг. І це є найважливішим критерієм, оскільки ми використовуємо його не стільки як засіб оцінки якості надання адміністративної послуги міліцією громадської безпеки, скільки як мету, до якої треба прагнути будь-якими способами. Ідеальним результатом буде стан, коли вимога щодо якості зі сторони споживачів та офіційно встановлені стандарти будуть збігатися [46, с. 174].

У свою чергу, В. Б. Авер'янов підкреслює суб'єктивність усіх без винятку критеріїв, оскільки кожна особистість виходить зі своєї уяви щодо ефективності управлінської діяльності у тому чи іншому випадку. Звичайно, ці критерії у різних людей не можуть бути однаковими. Велике значення у такому визначенні відіграватимуть інтереси кожної конкретної людини, неоднакові навіть стосовно типових життєвих ситуацій. Адже ці інтереси кожна особа визначає, виходячи зі свого життєвого досвіду, рівня освіти, загальної та професійної культури, своїх особистих потреб і уявлень. І у такій ситуації, коли ми маємо справу з багатьма розбіжностями, провідним критерієм у практичному забезпеченні прав та свобод людини є, по-перше, відповідна норма права, і, по-друге, принцип «дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом», усвідомлюючи при цьому, що кажучи про «закон», ми маємо на увазі й інші основані на законі та відповідні йому нормативно-правові акти [35, с. 72].

Проведений у цьому підрозділі аналіз дозволяє підбити деякі підсумки. Вважаємо, що процедурні стандарти надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки повинні встановлювати загальні правила щодо процедурного порядку прийняття, реєстрації, розгляду заяв про надання адміністративних послуг, винесення управлінських рішень, граничні терміни проваджень, а також порядок внесення плати за послуги та підстави відповідальності владних суб'єктів тощо.

Уніфіковані для всіх публічно-владних суб'єктів процедурні стандарти повинні визначатись узагальненим законодавчим нормативним актом, а саме законопроектом «Про адміністративні послуги» [145]. На урядовому та відомчому рівнях процедури надання адміністративних послуг підлягатимуть правовій регламентації виключно в частині деталізації процедурних дій структурних підрозділів та посадових осіб окремого відомства для покращення самої організації їх сервісно-публічної діяльності.

Процес стандартизації надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки повинен базуватись безпосередньо на оцінюванні їх якості. Оцінка якості надання адміністративних послуг визначатиметься за допомогою відповідних критеріїв. Критерієм є підстава для оцінки якості надання адміністративних послуг. Критерії мають бути придатними для вироблення на їх основі стандартів надання адміністративних послуг.

Під стандартами якості адміністративних послуг пропонуємо розуміти конкретні вимоги щодо надання адміністративної послуги, яким повинна відповідати діяльність міліції громадської безпеки і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша адміністративна послуга. Оцінка якості надання адміністративних послуг має здійснюватися як державою, так і споживачами послуг; співставлення цих оцінок надасть загальному результату характер комплексності. Рівень стандарту визначатиметься як відповідний ступень якості надання адміністративних послуг. Мінімальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту є підставою для негативного оцінювання якості надання адміністративної послуги та передбачати певні правові наслідки.

Отже, чітка правова регламентація процедур надання адміністративних послуг є гарантією їх належної якості. Наш висновок обумовлює завдання наступного підрозділу монографічного дослідження, що полягатиме у визначенні конкретних напрямів удосконалення надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

#### **2.4. Удосконалення надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.**

Розглянувши теоретичні засади надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки та окремих адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки, виокремлено такі основні проблеми, пов'язані з наданням адміністративних послуг міліцією громадської безпеки в Україні:

- неврегульована процедура взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами внутрішніх справ, зокрема підрозділами міліції громадської безпеки ;
- дублювання функцій органів, що надають адміністративні послуги;
- велика кількість державних органів, організацій, які залучені до процесу надання адміністративних послуг;
- невичерпаний перелік документів;
- відсутність чіткої інформації щодо отримання адміністративних послуг;
- невизначений розмір плати;
- великі затрати часу.

Проголошена Конституцією України стратегія державної політики щодо формування громадянського суспільства визначила принципово нову роль держави у відносинах з людиною, яка з об'єкта застарілого радянсько-адміністративного виключно виконавчо-розпорядчого впливу та примусу з боку держави перетворюється на суб'єкта адміністративно-правових відносин, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність. Якісно новий правовий режим регулювання відносин між владними суб'єктами та громадянами – режим партнерських відносин – є визначальною ознакою демократичної країни, що зумовило потребу в комплексному реформуванні управлінських процесів у державі, інститутів українського адміністративного права. Тому використання зарубіжного досвіду з приводу надання адміністративних послуг та впровадження його в законодавство України наразі є безумовно актуальним.

Нині завдяки науковим працям В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, Ю. П. Битяка, І. В. Дроздової, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Г. М. Писаренко, В. П. Тимощука та інших науковців досліджено низку особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Потрібно наголосити на вагомому внеску В. П. Тимощука, який у посібнику «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» в главі третій детально розглянув адміністративну процедуру в зарубіжних країнах [6]. Але у наукових дослідженнях питання надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки майже не вивчались.

Закордонні законодавці виходять з того, що формалізована саме на законодавчому рівні процедура є однією з найважливіших гарантій якості надання адміністративних послуг. Маються на увазі спеціальні закони про так звану адміністративну процедуру. Для ілюстрування нашого висновку ми вважаємо за доцільне використати матеріали дослідження Всесірного банку, яке здійснювалось на прохання Уряду РФ за участю експертів Вищої школи економіки, Російської академії державної служби при Президентові РФ, Державного університету управління, Інституту держави та права Російської академії наук, Експертного фонду трудових досліджень, Інституту проблем перехідної економіки та Сибірської академії державної служби та Апарату Уряду Російської Федерації [46].

Об'єктами дослідження обрано 14 країн світу, а саме: Південна Америка (Бразилія); Північна Америка (Канада, США); Європа (Великобританія, Німеччина, Польща; Угорщина, Фінляндія, Нідерланди, Чехія); Азія (Австралія, Нова Зеландія), в яких протягом останнього десятиріччя проводились демократичні реформи. При цьому одним із основних напрямів свого демократичного розвитку зазначені країни обрали

саме підвищення якості надання послуг та зміцнення довіри до влади з боку населення, громадськості та приватного сектора.

Цікавим виявився досвід Бразилії. Міністр Бразилії Брессер Перейра за підтримкою Президента Кардосо стимулював впровадження нової управлінської моделі адміністрування, відповідно до якої державні послуги повинні надаватися виключно на основі контрактів. «Генеральний план» MARE передбачав також, що послуги, які не є виключною прерогативою держави, повинні надаватися не державними фондами, а «соціальними організаціями», тобто некомерційними організаціями, які заслужили право на одержання бюджетних асигнувань, відповідно до норм приватного права за спеціальним дозволом законодавчого органа влади на підписання контрактів та здійснення функцій керування. Для впровадження цих управлінських ідей у площину практичних рішень у Конституцію Бразилії було внесено виправлення, які мали усунути «існуючі обмеження, що блокують упровадження гнучкої форми адміністрування з більш високим ступенем автономії» [127, с. 137].

У Чилі з 1986 р. на державному рівні було розмежовано функції та повноваження між стратегічними міністерствами та автономними відомствами, що надають послуги.

Реформи, що провадилися в середині 1990-х років у Канаді, були засновані на фінансових принципах, їх наслідком стало масове скорочення чисельності державних службовців, в тому числі і в Міністерстві суспільних робіт та державних послуг, що викликало в країні масові дискусійні обговорення на тему: чи постраждала якість послуг у прагненні уряду виконати фінансові завдання. У результаті було створено альтернативну систему надання послуг. Організаційною структурою поліцейських підрозділів Торонто (Канада), затвердженою 21.12.2008, окремих сервісних підрозділів не передбачено, оскільки семантика самого терміну «служба» має буквальне значення – «служіння» народові [246]. Отже, кожна поліцейська функція розглядається як надання правоохоронних послуг (в нашому випадку адміністративних послуг). Так, підрозділи інформаційного, матеріально-технічного забезпечення та зв'язку окрім обслуговування самої поліцейської системи також є суб'єктами господарської діяльності.

Ідея використання децентралізованих установ з метою надання державних послуг запроваджена і в США, оскільки реформаторами вважається, що саме децентралізоване управління здатне забезпечити надання послуг більш оперативно і при більш повному врахуванні місцевих умов. При цьому не існує загальноприйнятих стандартів щодо структури місцевих органів і масштабів повноважень, наданих їхнім посадовим особам. У ряді відомств керівники місцевого рівня наділяються всіма повноваженнями щодо реалізації програм надання послуг, тоді як в інших

відомствах представники міністра можуть лише в незначному ступені (або взагалі не можуть) впливати на хід виконання програм – найчастіше вони відповідають лише за відносини між відомствами та сферами державної влади. Для забезпечення якості надання державних послуг американським урядом затверджена програма «Службова етика в державних органах» [46, с. 141].

У деяких європейських державах використовуються майже однакові схеми надання державних послуг: у програмі Німеччини 1991 р. «Модель управління», у Кодексі поведінки на державній службі, прийнятому в Польщі в 1991 р., у поправках до Закону «Про державну службу», схвалених в Угорщині в рамках «Великої перебудови» в 1989 – 1990 рр., акцент робиться на вирішенні суб'єктивного аспекту проблеми, тобто здійсненні переконливого впливу на ставлення чиновників до населення як споживачів послуг та покращення умов їх надання. У Фінляндії у 1995 р. уряд видав навіть постанову «Про високоякісне обслуговування та ефективне державне управління та відповідальне громадянське суспільство», в якому йшлося про необхідність розробки єдиного кодексу правил для всієї системи державного управління. Хоча до прийняття закону справа так і не дійшла [6, с. 153].

У Великобританії програма «Модернізація державної влади», схвалена урядом ще у 1980 р., визнала високоякісне та ефективне обслуговування населення одним із п'яти принципів реформування організаційної структури державного управління. Підхід лейбористського уряду до надання послуг сформульований в програмі дуже чітко: державні послуги повинні задовольняти потреби громадян, а не постачальників послуг. Враховуючи, що приблизно 75 % усіх державних службовців у даний час працюють в органах виконавчої влади, у Великобританії існує практика організаційного аналізу всієї державної служби для визначення кращої структури і кращих схем функціонування, який в рамках програми «Наступні кроки» здійснюється один раз у п'ять років. Крім того, програмою «Підвищення якості послуг» практикується перегляд функцій центральних органів державного апарату. Однак це не можна розглядати як децентралізацію, оскільки вони, як і раніше, входять до складу державних відомств і звітують про результати своєї діяльності прямо перед Міністром. Державна влада при цьому повинна підтримувати правильний баланс між втручанням уряду в тих випадках, коли процес надання послуг відбувається з девіаціями, і надавати більшої свободи успішним організаціям, щоб вони могли краще справлятися зі своїми обов'язками і перевершувати інших [46, с. 155].

У Нідерландах з 1992 р. законодавством запроваджений інститут омбудсмена, який дозволяє провадити розслідування поведінки національних міністрів та автономних органів з населенням, у сфері надання послуг зокрема. При цьому на практиці посередник у скаргах на дії державних

установ основними об'єктами уваги обирає національні міністерства та поліцію, а його звіти у засобах масової інформації викликають велику увагу з боку громадськості [6, с. 131].

У Чехії основні завдання щодо забезпечення виконання сервісної функції відповідно до Закону о поліції, прийнятому у 1991 р., покладаються саме на регіональну та муніципальну поліції, підрозділи яких є більш зацікавленими у місцевих проблемах, ніж національна поліція. Прикладом організаційних змін щодо обслуговування поліцією рядових громадян є створення так званого «Столу скарг» у кожному поліцейському відділку [245, с. 144].

В Австралії на другому етапі реформування державного сектора було підвищено ефективність надання державних послуг шляхом упровадження комерційних принципів, у тому числі укладання контрактів на конкурсній основі, введення більш гнучких структур управління персоналом та укладання договорів про надання послуг, заснованих на повній ресурсній вартості їх надання, яка визначалася відповідно до принципів обліку методом нарахування [217, с. 45].

Уряд Нової Зеландії, вважаючи, що надання деякими державними органами лише вигідних для них послуг є наслідком розмитих цілей, відсутністю спеціалізації, чітко визначених повноважень, плутанини у розподіленні між ними функцій, з 1991 р. і дотепер вживає заходів щодо уточнення функцій всіх державних організацій [46, с. 161].

Говорячи про можливість імплементації закордонного досвіду реалізації сервісної функції поліцейськими органами, слід зазначити, що показником запровадження концепції якості управління у сферу поліцейської діяльності стало проведення першого Європейського конгресу з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся у м. Монстер (ФРН) у березні 1998 р. На Конгресі визначались головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції, підкреслювалось, що, по-перше, поліція розглядається як сервісна служба, яка надає послуги населенню на окремій території, і, по-друге, поліція повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг [117, с. 3].

Отже, досвід реформування поліції у країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, Балканських країн, Росії) свідчить про вплив міжнародних стандартів, принципів, методів, форм та норм на реформаційні процеси всередині поліції, на саму сферу управління органами внутрішніх справ загалом, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів.

Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню, покращення їх організації та розподілу між владними

суб'єктами вважається сьогодні стратегічним напрямом розвитку поліції у багатьох країнах світу. Так, на конгресі в Мюнхені у 1998 р. при визначенні головних підходів до створення нової моделі діяльності поліції підкреслювалось, що поліція повинна існувати для громадян і розглядатись як сервісна служба, яка надає послуги громадянам на окремій території. Тому система послуг потребує подальшого розвитку [127, с. 5].

Відомий закордонний вчений Д. Бейли у статті «Демократичні процеси в поліції» одним з нормативних приписів для переходу лондонської поліції до демократичної поліцейської діяльності назвав такий: «Пріоритетом роботи поліції повинно бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам». У структурі лондонської поліції є служби так званих надзвичайних послуг (The London Ambulance Service, The London Emergency Services Liaison Panel), що надають безкоштовні медичні послуги населенню при настанні нещасного випадку або виникненні надзвичайних подій, а також послуги транспортування до лікувальних закладів при забезпеченні особливих комфортних умов для тяжко хворих. При цьому адміністрація працювала над розвитком та поліпшенням обслуговування населення відповідно до Програми Удосконалення на 2001 – 2006 роки, мета якої полягала у досягненні рівня сервісного обслуговування світових стандартів якості [241].

Отже, у демократичних країнах кожній особі гарантується право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право включає: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення. Зазначені права повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися усіх адміністративних органів без винятків.

В Україні проблема демократизації міліції, її наближення до населення у процесі реформування системи МВС розглядається багатьма науковцями, зокрема, О. М. Бандуркою та О. В. Джафаровою [19], О. М. Окопник [130], однак виключно в ракурсі налагодження взаємодії міліції з населенням, пошуку всіх можливих форм та методів залучення громадськості для надання допомоги у виконанні правоохоронних завдань. Таке вузьке бачення проблеми обмежує саму її суть, оскільки ніщо так не сприятиме наближенню міліції (поліції) до населення, як її сервісно-публічна функція, що полягатиме у забезпеченні можливостей для реалізації як громадянами, так і юридичними особами їх прав, обов'язків та законних інтересів у сфері надання адміністративних послуг.

Підтримуючи думку І. В. Дроздови, що в сучасних умовах оптимізація сервісно-публічної діяльності ОВС, зокрема і підрозділів міліції громадської

безпеки, полягає у здійсненні внутрішньовідомчих організаційно-структурних заходів, наприклад, запровадження принципу «єдине вікно» та створення окремих «секторів з надання адміністративних послуг» [52].

Дослідники В. П. Тимощук, І. Б. Коліушко також вважають принцип «єдиного вікна» ефективною формою організації сервісно-публічної діяльності щодо надання адміністративних послуг на відміну від «універсалу послуг» або «єдиного офісу». Згідно з такою схемою приватна особа подає до органу влади заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, проведення погоджень та інші процедури здійснюються самою публічною адміністрацією всередині адміністративного органу при взаємодії з іншими адміністративними органами. При цьому адміністративні органи повинні мати відповідні повноваження щодо витребування та надання інформації, оскільки виникають проблеми у наданні адміністративному органу дозволу на збирання або витребування у інших органів необхідної інформації про особу [11, с. 466].

З вищевикладеного можемо зробити висновки, що одним із основних напрямів демократичних реформ для всіх цивілізованих країн світу є забезпечення якості надання державних послуг. Шляхами вирішення даної проблеми обираються: прийняття відповідних державних програм щодо забезпечення якості обслуговування населення; децентралізація надання послуг шляхом делегування повноважень соціальним організаціям; запровадження контрактно-договірної форми надання послуг; здійснення організаційно-структурних заходів та функціональних обстежень владних суб'єктів, в рамках яких провадиться удосконалення державної служби. Однак основою основ всіх реформаційних перетворень є закон і державні стандарти надання послуг владними суб'єктами, зокрема, в Україні – прийняття законопроекту «Про адміністративні послуги» (реєстр. № 6199) та законопроекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789) [199; 145]. Також, на наш погляд, необхідно внести зміни в ст. 2, 7 Закону України «Про міліцію» [181], а саме: до основних завдань міліції додати таке завдання, як «надання адміністративних послуг», а в ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міліцію» внести додаткову функції міліції – «сервісно-публічну».

Для ефективного надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки нами пропонується такі напрямки удосконалення: 1) правовий; 2) інформаційний; 3) кадровий; 4) науковий; 5) методичний; 6) соціальний; 7) матеріально-технічний.

Розглянемо ці напрямки детальніше.

Для правового удосконалення слід приділити увагу законопроекту «Про адміністративні послуги» від 16.03.2010 № 6199 та вказати на ряд неточностей, яких у ньому припущено.

Незважаючи на наявність у тексті законопроекту окремих слушних положень, які здатні в цілому позитивно вплинути на правовідносини у вказаній сфері суспільного життя (наприклад, слухними є новели проекту, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків надання адміністративних послуг (ст. 7) та оплати адміністративних послуг (ст. 8); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами та суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 3 ст. 9 проекту), ми не погоджуємося з деякими його положеннями, а саме:

1. Даним законопроектом передбачається запровадження у законодавство України поняття «адміністративні послуги» та законодавчого врегулювання деяких питань надання цих послуг державними органами. Ця ідея не є новою. Зокрема, її було покладено в основу проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (від 18.07.2008, реєстр. № 2789), а також проекту Закону України «Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами» (від 06.03.2009, реєстр. № 4176).

2. Доктрина «адміністративних послуг» радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених у вітчизняному законодавстві на сьогоднішній день, і ґрунтується на постулатах, що розглядають адміністративне право не як «управлінське», а як «публічно-сервісне» право, начебто спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх стосунках з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами є дискусійною у науці адміністративного права, тому виникають сумніви щодо готовності до її впровадження у вітчизняне законодавство.

При цьому звертає на себе увагу те, що запропонована у проекті дефініція поняття «адміністративні послуги» (виходячи зі змісту преамбули проекту, під адміністративною послугою розуміється «прийняття ... адміністративного акта») не визначає правового змісту цього явища, а ототожнює його з адміністративним актом. Отже, даний законопроект не розкриває основного – нової ідеології відносин держави і людини, а тому його прийняття не справить належного впливу на демократизацію суспільних відносин у вказаній сфері.

3. Аналіз змісту адміністративних послуг (який розкривається у ст. 3 проекту, де йдеться про види адміністративних послуг) дає підстави для висновків про перетинання предмету регулювання законопроекту зі сферою дії великої кількості інших нормативно-правових актів, які вже врегульовують порядок взаємодії органів публічної влади з фізичними та юридичними особами щодо видачі документів дозвільного характеру тощо.

Законопроектом, що розглядається, передбачено врегулювати лише загальні засади надання адміністративних послуг (які, виходячи з підходів, вироблених вітчизняною наукою та практикою державотворення, необхідно розуміти як «загальні принципи» побудови відповідних правовідносин і встановлення комплексу правових норм фундаментального характеру, які визначають найголовніші права і обов'язки їх учасників). При цьому спостерігається певна «відірваність» приписів даного проекту від системи норм численних нормативно-правових актів, якими вже в нормуються суспільні відносини, на регулювання котрих розраховані приписи даного проекту. У разі прийняття проекту в запропонованому вигляді правове регулювання даної сфери правовідносин виглядатиме таким чином, що засади (принципи) правового регулювання вказаної сфери відносин будуть викладені у окремому законодавчому акті, а норми щодо їх практичного втілення (причому побудовані на інших принципах та з численними «особливостями») – у значній кількості інших нормативно-правових актів, що неодмінно призведе до виникнення численних колізій у праві. Наприклад, з тексту законопроекту неможливо з'ясувати співвідношення його норм із положеннями Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який також, але більш детально і повно, «визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та державних адміністраторів» (преамбула вказаного Закону). Отже, у запропонованому вигляді поданий законопроект лише перевантажує систему національного законодавства, а також ускладнює інституційну систему адміністративного права.

У зв'язку з цим слушно нагадати висловлену в науковій літературі точку зору, відповідно до якої новий інститут адміністративних послуг у запропонованому вигляді «повністю дублює давно існуючий в українському правовому полі інститут адміністративних обліко-легалізуючих проваджень, регламентований законами України та підзаконними актами. Тому доцільно запровадити іноземний досвід в тому напрямі, де давно існує визначена система та упорядкована процедура діяльності публічних органів управління, яку можна удосконалювати та приводити у відповідність до європейських стандартів, але не ігнорувати як неіснуючу чи застарілу» [89, с. 15-17].

4. У зв'язку із запропонованим предметом правового регулювання законопроекту можуть бути висловлені також і інші зауваження. Зокрема, положення проекту містять неточності та суперечності, які не дозволяють чітко встановити коло відносин, на регулювання яких спрямований даний проект. Зокрема, неможливо дійти однозначного висновку стосовно того, що мається на увазі у проекті під адміністративними актами, спрямованими на...

«виконання особою визначених законом обов'язків», прийняття яких вважається адміністративними послугами (преамбула законопроекту). При цьому звертає на себе увагу, що можливість прийняття таких актів не узгоджується з приписами ст. 3 проекту, яка визначає види адміністративних послуг. Якщо виходити з того, що у даному випадку мається на увазі правовий вплив на особу з метою «корекції» її поведінки при порушенні нею окремих дозволів, заборон, спеціальних режимів чи притягнення особи до відповідальності за вказані дії, то варто зазначити, що за своєю природою відповідні заходи впливу складають зміст державного примусу, який можуть застосовувати чимало державних органів, а тому діяльність щодо застосування таких заходів не може вважатись «адміністративними послугами».

Крім того, як видається, приписи проекту не забезпечують вирішення всіх найголовніших проблем, що існують у відповідній сфері відносин на сьогоднішній день. Наприклад, у проекті практично не розкриваються питання стандартів (в тому числі якості) надання «адміністративних» послуг, принципів платності чи безоплатності вказаних послуг, впорядкування розмірів плати за їх надання. Це призводить до того, що приписи проекту не передбачають можливості усунення одного з основних недоліків діяльності держави у даній сфері – «платної основи» здійснення суттєвої частини діяльності державних органів, пов'язаної із забезпеченням тих чи інших прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб. Необхідно зазначити, що питання платності «адміністративних послуг» є, на наш погляд, доволі дискусійним. Адже відповідно до ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які разом з їх гарантіями визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Крім того, положеннями Конституції України визначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Основного Закону України). Отже, виглядає неприйнятною ситуація, коли громадянину чи юридичній особі крім сплати податків необхідно також додатково вносити плату за виконання управлінськими органами покладених на них законом обов'язків щодо забезпечення реалізації їх прав та законних інтересів.

Виглядає спірним також положення абз. 2 ч. 5 ст. 8 проекту, відповідно до якого «у передбачених законом випадках розмір та порядок оплати адміністративних послуг можуть встановлювати Кабінет Міністрів України або відповідні місцеві ради», адже реалізація цього положення може

призвести до того, що в різних адміністративно-територіальних одиницях вартість однакових адміністративних послуг буде істотно відрізнятись.

5. Не може бути підтримана ідея поданого проекту, що «порядок діяльності адміністративних органів щодо надання адміністративних послуг регулюється Адміністративно-процедурним кодексом України» (абз. 1 ч. 3 ст. 1). По-перше, посилення на неіснуючий законодавчий акт є порушенням правил нормопроєктувальної техніки, а по-друге, питання необхідності доповнення системи законодавства України таким нормативно-правовим актом, як Адміністративно-процедурний кодекс України, є дискусійним і на сьогоднішній день у парламенті навіть не розглядається.

6. Окремої уваги заслуговують положення проекту, присвячені суб'єкту надання адміністративних послуг – адміністративним органам (ст. 4).

На перший погляд складається враження, що за цим проектом надавати адміністративні послуги можуть лише органи, які здійснюють державне управління. Зокрема, у ч. 1 ст. 4 проекту визначається, що це «органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи та їх посадові чи службові особи, а також інші суб'єкти, які згідно із законом уповноважені виконувати владні (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі із здійснення делегованих повноважень». Проте у ч. 4 ст. 4 проекту міститься положення, згідно з яким «адміністративний орган у разі неможливості забезпечити самостійно проведення (надання) робіт (послуг), необхідних для надання адміністративних послуг, залучає підприємства у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку».

Отже, проаналізувавши у системному взаємозв'язку положення проекту, в яких йдеться про суб'єктів надання адміністративних послуг, можна дійти висновку, що їх коло є практично необмеженим – від бюджетних установ до комерційних підприємств, – з чим не можна погодитися.

Звертаємо увагу, що управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції становлять зміст державного управління, яке має здійснюватись через розгалужену систему органів державного управління, а не через структури, метою діяльності яких є задоволення побутових, матеріальних, культурних чи інших потреб громадян. З огляду на це необхідно підкреслити, що у разі залишення у даному проекті вказаного положення (ч. 4 ст. 4) відбудеться остаточне правове закріплення існуючого і, на наш погляд, негативного явища, коли управлінські функції виконуватимуть суб'єкти підприємницької діяльності. Слід повторити вже раніше висловлені управлінням міркування про те, що покладання на підприємства, установи та організації

управлінських функцій свого часу відбувалось у зв'язку зі скороченням витрат на утримання апарату державного управління і, як правило, супроводжувалось встановленням окремої плати за їх здійснення. Це призвело до «комерціалізації» структур, які колись були державними органами, що навряд чи є правильним.

У зв'язку з наведеним віднесення до перерахованих у проекті суб'єктів надання послуг бюджетних установ заслуговує на підтримку. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України «бюджетна установа – орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими». Вважаємо обґрунтованим також припис абз. 2 ч. 3 ст. 4 проекту, згідно з яким «бюджетні установи, яким делеговані повноваження з надання адміністративних послуг, не можуть делегувати зазначені повноваження іншим бюджетним установам».

Натомість було б доцільним передбачити, що перелічені у ч. 1 ст. 4 проекту суб'єкти «не можуть делегувати суб'єктам господарювання, які не мають статусу бюджетних установ, повноваження з надання послуг, закріплених за ними в установленому законодавством порядку».

В абзацах 3 і 4 ч. 3 ст. 4 проекту згадується про можливість адміністративного органу відкликати повноваження з надання адміністративної послуги, делеговане ним бюджетній установі. З цього приводу зауважимо, що чинне законодавство не передбачає можливості відкликати раніше делеговані або передані повноваження. Лише припис ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що у разі неналежного виконання повноваження, переданого іншому органу виконавчої влади, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про передачу цього повноваження [179].

Крім того, на сьогоднішній день має значні вади правове регулювання «делегування» повноважень (передусім у зв'язку із відсутністю чіткого розмежування понять «передача» (надання), «делегування» повноважень, а також чіткого розуміння правової природи «наданих» та «делегованих» повноважень). Необхідність законодавчого закріплення положення про відкликання адміністративним органом повноважень з надання адміністративних послуг, делегованих ним бюджетній установі, викликає обґрунтовані сумніви з огляду не лише на відсутність у чинному законодавстві інституту «відкликання повноважень», але й через відсутність законодавчо визначеного механізму реалізації даного припису.

7. Окремі положення законопроекту не повною мірою узгоджуються з конституційними приписами та положеннями чинного законодавства України. Зокрема, відповідно до абз. 3 ч. 3 ст. 1 проекту «адміністративні органи у передбачених законом випадках можуть приймати нормативні акти з питань організації власної діяльності з надання адміністративних послуг». Враховуючи те, що більшість адміністративних органів є органами виконавчої влади, наведене положення не узгоджується з п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України, за яким виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 11 проекту «кошти, отримані адміністративними органами як плата за надання адміністративних послуг, зараховуються на рахунки адміністративного органу, відкриті в органах Державного казначейства, і спрямовуються на забезпечення процедур надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом». Наведене положення суперечить передбаченій Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» забороні органам державної влади створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі, в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України (ст. 3).

У зв'язку із викладеним не можна також погодитися з фінансово-економічним обґрунтуванням законопроекту, за яким його прийняття не потребуватиме додаткових фінансових витрат. Адже чималих коштів потребуватимуть дії, пов'язані із забезпеченням формування та ведення Реєстру адміністративних послуг (ст. 13 проекту), технічним забезпеченням, програмним обслуговуванням та забезпеченням постійного безкоштовного доступу користувачів до Реєстру через офіційний веб-сайт та їх інформування через інші засоби масової інформації тощо. Крім того, значні витрати потягне виконання обов'язку адміністративного органу щодо інших способів інформування фізичних та юридичних осіб про адміністративні послуги, витрати на виготовлення ідентифікаційних карток посадових осіб адміністративних органів (ст. 5 проекту).

8. Проектом передбачається створення «центрів надання адміністративних послуг» (у проекті поряд із цією чомусь використовується також назва «універсами послуг»), через які можна буде отримати «максимальну можливу кількість адміністративних послуг». Однак з положень проекту неможливо чітко і однозначно встановити правовий статус вказаних утворень. Адже можливість створення таких центрів та затвердження положень про них покладається одночасно і на міські ради, і на

районні державні адміністрації (ст. 10 проекту). При цьому не враховується, що створення виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ та організацій комунальної власності, створення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, відноситься законодавством про місцеве самоврядування та законодавством про місцеві державні адміністрації до компетенції вказаних органів і тому не може бути предметом законодавчого регулювання (як пропонується даним проектом). Крім того, з деяких приписів проекту випливає, що під центрами надання послуг мається на увазі лише спільне приміщення, у якому розміщуватимуться робочі місця працівників різних адміністративних органів, службові обов'язки яких пов'язані із забезпеченням надання адміністративних послуг, але в такому випадку не є зрозумілим припис про «затвердження положення та регламенту роботи» вказаного приміщення.

Якщо ж ідеться про якісь спільні структурні утворення, то слід зауважити, що конституційні приписи передбачають можливість створення спільних органів і служб, комунальних підприємств, організацій і установ лише територіальними громадами між собою (ч. 2 ст. 142 Конституції України), а не органами місцевого самоврядування із органами державної влади, в чому проявляється принцип правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування. Наведене стосується також припису п. 2 ст. 14 «Прикінцеві положення», в якому міститься доручення Кабінету Міністрів України разом з органами місцевого самоврядування «забезпечити створення центрів надання адміністративних послуг на базі дозвільних центрів, утворених відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Крім того, формулювання «забезпечити створення центрів надання адміністративних послуг на базі дозвільних центрів» не є зрозумілим, позбавлене юридичної визначеності, що призведе до труднощів у правозастосуванні. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дозвільні центри є робочими органами відповідної міської ради міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчого органу), державних адміністрацій у містах Києві і Севастополі, в яких представники місцевих дозвільних органів та державний адміністратор діють за принципом організаційної єдності щодо видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру. Тому якщо в законопроекті мається на увазі реорганізація вказаних структур, то (як вже зазначалось раніше) ці питання є компетенцією вказаних органів, а відповідне доручення Кабінету Міністрів України виглядає некоректним.

9. Проект не позбавлений недоліків техніко-юридичного характеру.

9.1. Зокрема, проект не має належної структури, притаманної закону як нормативно-правовому акту. Структурно проект первинного закону (таким за назвою може вважатися і поданий законопроект) має складатися не лише зі статей, але й із розділів, які об'єднують відповідні статті, зокрема, має містити Розділ, а не статтю 14 «Прикінцеві положення».

9.2. Досить суттєві зауваження можуть бути висловлені стосовно термінології проекту.

Зокрема, не можна підтримати ідею вміщення до преамбули законопроекту визначення терміну «адміністративні послуги». Адже загальновизнаним правилом законодавчої техніки є те, що у преамбулі визначається коло суспільних відносин, на врегулювання яких спрямований цей закон. Разом із тим недоцільно вміщувати до преамбули визначення термінів. Для цього слід ввести до тексту закону статтю під назвою «Визначення термінів», де вказати, що «у цьому Законі терміни вживаються в такому значенні: ...».

Не є зрозумілим, про яких «осіб з обмеженими можливостями» йдеться у ч. 5 ст. 6 проекту.

9.3. Видається недоречним вміщувати у одну статтю нормативний матеріал, який охоплює два різні (самостійні) предмети правового регулювання. Це стосується ст. 1 проекту, яка має назву «Сфера дії Закону. Законодавство про адміністративні послуги».

Проаналізуємо також інші підзаконні акти. Так, Постанова Кабінету Міністрів від 11.10.2010 № 915 «Деякі питання надання платних адміністративних послуг визначає новий (уточнений) перелік платних адміністративних послуг, що можуть надаватися органами внутрішніх справ України [39]. Зокрема, в Постанові КМУ розмежовується адміністративні та господарські послуги, що є великим досягненням. Якщо порівнювати адміністративні послуги, які надавалися попередньою редакцією, де було більше ніж 120 адміністративних послуг, то в даній редакції вже зменшено кількість платних адміністративних послуг – їх тепер 55. Так, Постановою КМУ вірно, на наш погляд, виокремлюються послуги з провадження господарської та/або виробничої діяльності, а саме 25 господарських послуг.

Але ми не погоджується з віднесенням до господарської такої послуги, як «Ремонт вогнепальної зброї», тому що вогнепальна зброя є предметом підвищеної небезпеки і ремонт вогнепальної зброї повинні здійснювати тільки державні органи, а не юридичні організації, які можуть створити суспільно небезпечну ситуацію. Отже, цей вид послуг доцільно було б віднести до адміністративних послуг.

Заслуговують окремого розгляду проекти урядових постанов у сфері дозвільної системи, зокрема, проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності у сфері надання послуг, пов'язаних з виробництвом спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажем» та проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності у сфері надання послуг, пов'язаних з виробництвом, ремонтом вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлею вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду».

Проаналізувавши ці два проекти Постанови КМУ, ми встановили їх майже повну ідентичність.

Згідно з цими проектами суб'єкти господарювання всіх форм власності розподіляються за високим, середнім і незначним ступенем ризику. Крім того, встановлюється періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за їх діяльністю. Планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання проводяться: з високим ступенем ризику – не частіше одного разу на рік; із середнім ступенем ризику – не частіше одного разу на півтора року; з незначним ступенем ризику – не частіше одного разу на два роки.

Потрібно зазначити, що з огляду на те, що вогнепальна зброя та боєприпаси до неї є продукцією підвищеної небезпеки, яка, крім того, може застосовуватися не за призначенням, суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва та торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї; ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення, віднесені до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику.

До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику належать суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність із виробництва та ремонту холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду.

До суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику належать суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність з торгівлі холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду

На нашу думку, якщо перевірка суб'єктів з високим ступенем ризику буде проводитися не частіше одного разу на рік, то це може призвести до неконтрольованості у сфері продажу вогнепальної зброї. Необхідно перевіряти не менше ніж один раз на квартал, щоб ретельно контролювати зазначену сферу.

Питання удосконалення системи інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки заслуговує окремої уваги.

Одним з найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (контакту) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення).

У більшості випадків вітчизняне законодавство змушує приватну особу звернутися за адміністративною послугою лише через особисте звернення (особистий прийом). Наприклад, навіть для такої простої адміністративної послуги, як отримання свідоцтва про сплату єдиного податку суб'єктом малого підприємництва, не існує жодної альтернативи такому способу звернення та отримання результату адміністративної послуги (адміністративного акта), як особисте відвідування адміністративного органу, що надає адміністративну послугу. Такий стан справ, з одного боку, створює умови для вимагання «винагороди» недоброчесним службовцем, з іншого – надає можливість «стимулювання» службовця приватною особою за прискорене вирішення справи тощо.

Вирішувати цю проблему можна різними заходами і засобами, які мінімізуватимуть можливості для особистого спілкування особи з чиновником (принаймні у тих справах, де таке спілкування не є необхідним для вирішення справи).

Зокрема, рекомендуємо якнайширше використання поштового зв'язку для спілкування між приватними особами та посадовими особами (адміністративними органами), які надають адміністративні послуги. За умови надсилання заяви на замовлення послуги поштою можливість вимагання та отримання незаконної винагороди зводиться до мінімуму, оскільки перед посадовою особою з'являється лист (або електронний лист), за яким стоїть невідома йому особа. У службовця у цій ситуації менше можливостей для зловживань, адже втрачається можливість не прийняти заяву чи не зареєструвати її (зокрема, якщо заяву надіслано рекомендованим листом), можливість вимагання додаткових документів чи покладення додаткових обов'язків на особу, якщо закон цього не дозволяє.

При цьому можна встановити обов'язок адміністративного органу щодо відправлення довідки (підтвердження) про отримання заяви із

зазначенням посади та прізвища службової особи, яка його надала (способом, аналогічним до способу отримання замовлення). Не лише приватна особа зверталася до адміністративного органу поштою, але і відповідь (документи) їй теж надсилалися поштою (рекомендованою поштою, кур'єрською службою). У цій ситуації у споживача адміністративної послуги зникає потреба і можливість надати «додаткову винагороду» посадовій особі (в Україні на практиці сам факт позитивного ставлення з боку чиновника до особи перестав бути нормою і стимулює до «подяки»). У такий спосіб особа ані при зверненні за наданням адміністративної послуги, ані при отриманні результату (адміністративного акта) не перебуватиме у безпосередньому контакті з посадовою особою адміністративного органу.

Якісному наданню адміністративних послуг міліцією громадської безпеки сприятиме якнайширше використання інформаційних технологій, і зокрема Інтернету. По-перше, загальнодоступність та відкритість інформації про адміністративну послугу позбавляє багатьох потенційних споживачів адміністративних послуг потреби звертатися за особистою консультацією до посадової особи органу публічної адміністрації. Завдяки створенню веб-сайтів споживач зможе через мережу Інтернет заходити на електронну сторінку даного органу, де може знайти інформацію щодо процедури надання адміністративної послуги, необхідних документів тощо. У разі ж особистого відвідування адміністративного органу особа безпосередньо контактує зі службовцем, який володіє необхідною інформацією. І на практиці таке консультування теж іноді призводить до корупційних діянь. По-друге, використання Інтернету та електронної пошти може (має) здійснюватися і безпосередньо для звернення за адміністративною послугою (а в перспективі – і для отримання багатьох адміністративних послуг).

Одним із недоліків надання послуг міліцією громадської безпеки є відсутність (погана доступність) інформації про процедуру отримання адміністративної послуги. На жаль, наразі практично не існує законодавчих вимог щодо обов'язку органів публічної інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність, в тому числі про адміністративні послуги. На практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні адміністративного органу і на офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється від належного і залежить в першу чергу від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Навіть телефонні довідки в публічній адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва.

Зокрема, у звіті щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні зазначено, що громадяни та підприємці залишаються надзвичайно незадоволеними тим, що ніхто чітко не пояснює, які саме

документи потрібні для вирішення справи і тому змушені по декілька разів відвідувати орган влади. Зокрема, на це найчастіше нарікають підприємці з числа тих, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними (57,6 %), а також 48,7 % населення, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними [16].

Доступність інформації досягається передусім шляхом розміщення в приміщеннях адміністративного органу, призначених для особистого прийому, інформаційних стендів, де для загального огляду має вивішуватися інформація щодо процедури надання адміністративної послуги, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), інформації про законодавство, яке регулює порядок надання тієї чи іншої адміністративної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач адміністративної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, зразки заповнених документів тощо. Дана інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною.

Інформація про процедуру надання адміністративної послуги може також поширюватися шляхом видання буклетів (брошур) та їх безоплатного розповсюдження у приміщенні адміністративного органу або шляхом «відправлення» за допомогою поштового зв'язку (за запитом особи).

Способом мінімізації даного корупційного ризику є створення консультаційних кабінетів (у разі якщо обсяг консультаційних звернень є значним), створення довідкових служб, в тому числі телефонної довідки. Такі служби повинні працювати кожного робочого дня (а за можливості і у вихідні дні). Має бути подолана звична для багатьох органів влади ситуація стабільного сигналу «зайнято» або відсутності відповіді в разі використання телефонного зв'язку.

Ще більш перспективним способом надання інформації щодо процедури отримання адміністративної послуги може бути впровадження консультацій в он-лайн режимі. Для цього необхідно забезпечити посадових осіб органів публічної адміністрації належними інформаційно-комунікаційними технологіями. З метою забезпечення споживачів адміністративних послуг відомостями про процедуру отримання адміністративної послуги необхідно створювати та забезпечувати функціонування веб-сторінок, інших електронних ресурсів адміністративних органів. Але при цьому необхідно звернути увагу також на таку проблему, як «цифрове розшарування» – поділ на тих, хто має доступ до Інтернету, та тих, у кого такий доступ відсутній. З цією метою доцільно встановлювати у приміщенні органів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, спеціальні термінали, за допомогою яких відвідувачі адміністративних органів зможуть отримати ту ж інформацію, яка буде

міститися на веб-сторінці даного органу. Таким чином, жодна особа не буде обмежена у своєму праві отримати повну та достовірну інформацію, в тому числі з використанням новітніх технологій

Як показує зарубіжний досвід, можна також створити окремий (єдиний) веб-сайт (веб-портал), де буде визначений перелік усіх адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, із зазначенням найменування органу, що таку інформацію надає, та іншою інформацією, необхідною для отримання адміністративної послуги. Зручність такого підходу є очевидною, адже в одному місці особа може отримати інформацію щодо будь-якої послуги. Дана інформація в обов'язковому порядку підлягає постійному оновленню.

На жаль, українська дійсність далека від ідеалу. На більшості офіційних веб-сайтів органів внутрішніх справ розміщено лише графіки прийому громадян керівництвом, але немає ані графіків прийому громадян функціональними підрозділами, ні навіть загальних положень про надання окремих адміністративних послуг.

Можна встановити обов'язок адміністративних органів інформувати не тільки про свої послуги, але і про супутні (або «пов'язані») послуги, що надаються іншими адміністративними органами.

Потребує поліпшення й *кадрове забезпечення* підрозділів міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг.

Засобом вирішення цієї проблеми є впровадження так званих «універсамів послуг» (англ. «one-stop-shop»), або «офісів для громадян», тобто адміністративних офісів, у яких надаються усі (чи майже усі) адміністративні послуги певного адміністративно-територіального рівня. У цьому випадку здійснюється умовне «розірвання» процедури надання адміністративної послуги, адже заяви на усі адміністративні послуги приймаються в одному місці (загальній приймальні), а безпосередній розгляд і вирішення справи здійснюється іншими службовцями. У споживача немає жодної мотивації «заохочувати» службовця, який приймає заяву, адже особа розуміє, що від цього службовця не залежать ні вирішення справи, ні отримання кінцевого рішення. Тобто втрачається безпосередній зв'язок між споживачем та посадовою особою, яка надає адміністративну послугу. Також посадова особа, яка вирішує справу, втрачає можливість вимагати незаконної винагороди. Споживач подає до «універсаму послуг» заяву та всі необхідні документи, а потім лише забирає (або отримує поштою) результат усіх дій, які виконуються іншими працівниками. Тут також використовується *принцип «єдиного вікна»*, коли споживач адміністративної послуги не бере участі у внутрішньо-адміністративних діях (отриманні погоджень, висновків). Обов'язок їх вчинення покладається на працівників «універсаму послуг». У

такий спосіб кількість випадків безпосереднього спілкування споживача з посадовими особами органу публічної адміністрації зводиться до мінімуму (не беручи до уваги ідеальний варіант, коли і звернення, і відповідь можуть бути зроблені поштою).

Питання кадрової організації надання адміністративних послуг міліцією стало предметом уваги українських правників. Зокрема, І. В. Дроздова у своєму монографічному дослідженні «Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг» запропонувала створення в структурі МВС окремих підрозділів з надання адміністративних послуг – «секторів з надання адміністративних послуг населенню», які будуть виконувати функції забезпечення (документального, інформаційного, консультативного та ін.), без права прийняття владних рішень за індивідуальними справами з надання адміністративних послуг, що передбачається в посадових інструкціях:

- передбачити в штатному розкладі секторів з надання адміністративних послуг населенню посади категорій «керівник» та «спеціаліст», які в апаратах ОВС набуватимуть статусу державного службовця;

- заборонити практику заміщення посад працівниками на договірних засадах, оскільки така категорія осіб не буде нести ніякої відповідальності за порушення законодавства та стандартів надання послуг;

- на рівні міських (районних) ОВС створити сектор надання адміністративних послуг, який виконуватиме функції так званого «єдиного офісу» для всіх підрозділів, що надають адміністративні послуги в межах єдиного територіального органу. Створення єдиного підрозділу в структурі міськрайвідділу повинно здійснюватись за рахунок перерозподілу наявної штатної чисельності підрозділів, що надають послуги, або посад вільнонайманого складу територіального органу внутрішніх справ, що утримуються за рахунок державного бюджету;

- створити як самостійний структурний підрозділ у структурі апаратів та окремих підрозділах, що діють при ГУ(УМВС) в областях України, відділ (сектор) з надання адміністративних послуг населенню;

- затвердити на відомчому рівні «Положення про підрозділи надання адміністративних послуг в системі МВС»;

- забезпечити перерозподіл повноважень між працівниками сервісного підрозділу та працівників міліції, що здійснюють контрольно-наглядові функції, що надасть можливість зосередити увагу останніх на виконанні контрольно-наглядових функцій та своїх функціональних обов'язків у сфері оперативно-службової діяльності та забезпечити сервісно-публічну діяльність МВС на рівні європейських стандартів [46, с. 181].

На підтримку і для розвитку цих ідей пропонує створити в підрозділах міліції громадської безпеки, зокрема в підрозділі дозвільної системи та ліцензування ОВС, посади з надання адміністративних послуг або окремі сектори надання адміністративних послуг у підрозділі дозвільної системи та ліцензування МГБ ОВС – «сектор міліції громадської безпеки з надання адміністративних послуг», які будуть виконувати функції забезпечення (документального, інформаційного, консультативного та ін.), без права прийняття владних рішень за індивідуальними справами з надання адміністративних послуг, та посилити кадрові вимоги до працівників, яких відбирають на зазначені посади.

Досить серйозною проблемою залишається *поліпшення соціального захисту*, прав та інтересів працівників підрозділів міліції громадської безпеки, які надають адміністративні послуги.

Пріоритетним напрямком кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, зокрема і міліції громадської безпеки, є належний соціально-правовий захист працівників низових структур системи МВС, зокрема міськрайвідділів, який в умовах формування правової держави, поступового переходу до ринкової системи суспільних відносин стає все більш актуальним. Адже недостатня розробленість нормативного забезпечення правового статусу працівників органів внутрішніх справ викликає невпевненість окремих працівників у правомірності, доцільності і раціональності своїх дій, призводить до соціальної і професійної апатії, що викликає обґрунтовану тривогу.

Дійсно, чим більш впевненим у правовому відношенні почуває себе суб'єкт права, тим активніше він діє [114, с. 70; 116, с. 131]. У зв'язку з цим хотілося б звернути увагу депутатського корпусу, що представляє інтереси МВС України, на необхідність більш ефективної та плідної законотворчої роботи в напрямку підвищення соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ та їх сімей. Враховуючи всі обставини, що пов'язані зі складною економічною ситуацією в державі, в першу чергу треба підвищити персональну відповідальність керівного складу управлінь внутрішніх справ у регіонах та на транспорті за дбайливе ставлення до підлеглих, надання їм повсякденної допомоги, забезпечення матеріального добробуту родин.

Особовий склад підрозділів міліції громадської безпеки, які надають адміністративні послуги, постійно знаходиться в приміщенні підрозділів, де надаються адміністративні послуги. Нормативними актами передбачається, що для підтримки працездатності повинні бути створені оптимальні умови праці. Зал (кімната) повинні мати достатню освітленість, вентиляцію і надійну звукоізоляцію.

Проте слід врахувати, що в середньому за добу за отриманням адміністративної послуги до підрозділів міліції громадської безпеки звертається близько 30 чоловік, з якими необхідно провести всі консультаційні та інші дії, щоб споживач залишився задоволеним відповіддю. Серед заявників є особи, які погано себе почувають, можуть бути психічно неврегульованими та хворими на інфекційні захворювання, чим являють небезпеку для співробітників підрозділів міліції громадської безпеки. Під час роботи працівники вимушені перебувати в закритих приміщеннях, сидячи, з великим дефіцитом рухової активності. Робота носить неспокійний, нервовий, напружений характер, пов'язаний з великими психічними перевантаженнями (необхідністю ухвалення рішень в короткий час, великою кількістю обов'язків, неможливістю повноцінно відпочити, високою відповідальністю за ухвалені рішення).

Напруженість діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг пов'язана також з сенсорними навантаженнями. Тривалість зосередженого спостереження складає до 50 % робочої зміни тощо.

Основними функціональними порушеннями здоров'я в процесі роботи щодо надання адміністративних послуг є: втома (56 %), дратівливість (20 %), головні болі (19 %). Приблизно у 9 % співробітників спостерігаються сонливість, зниження уваги, болі в поясниці. Тільки у 15 % не спостерігається ніяких функціональних порушень в процесі роботи. 40 % страждають різними порушеннями сну (утруднене засипання, раннє пробудження).

Найбільш поширеними хронічними захворюваннями є захворювання шлунково-кишкового тракту (19 %), радикуліт (17 %), захворювання серцево-судинної системи (12 %) і захворювання бронхів і легенів (8 %). Інші захворювання мають меншу поширеність (від 1 до 5 %). Близько 20 % відзначають у себе наявність хронічних захворювань. 24 % перебувають на обліку з приводу хронічного захворювання. Майже всі вони упевнені, що втратили здоров'я, працюючи в ОВС. 44 % вважають себе здоровим.

Безумовно, вказані дані свідчать про необхідність покращення соціального забезпечення працівників міліції громадської безпеки, що стимулюватиме останніх до якісного надання адміністративних послуг.

*Наукове забезпечення діяльності міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг* – ще одна проблема, яку не можна залишати осторонь нашого аналізу.

Відповідно до пріоритетних напрямів наукових і дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2010 – 2014 рр. (затверджені наказом МВС України від 29.07.2010 № 347), а саме додатку 10,

п. 24 – удосконалення реєстраційно-дозвільної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки та п. 25 – розроблення заходів щодо удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, запобігання правопорушенням, підвідомчим ОВС, надання адміністративних послуг є одним з найбільш актуальних питань у юридично-науковій сфері на сьогоднішній день [167].

У цьому контексті насамперед потребують ґрунтовних досліджень такі проблеми:

- адміністративні послуги, що надаються державною автомобільною інспекцією;
- адміністративні послуги, що надаються підрозділами дозвільної системи та ліцензування ОВС;
- адміністративні послуги, що надаються Державною службою охорони;
- адміністративні послуги, що надаються підрозділами ОВС у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;
- провадження з надання адміністративних послуг ОВС;
- зарубіжний досвід надання адміністративних послуг та впровадження в діяльність органів публічної адміністрації України тощо.

*Методичне забезпечення діяльності міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг також потребує нагального удосконалення.*

Основною метою цього напрямку є розробка відповідних рекомендацій для підвищення якості чи ефективності надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. Зокрема, це можуть бути рекомендації для практичних працівників щодо алгоритму надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї та спеціальних засобів самооборони, виробництва та торгівлі піротехнічними засобами; відкриття та функціонування стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів тощо.

У науковій сфері здійснюються спроби методичного забезпечення зазначеної тематики. Зокрема, у співавторстві з Д.С. Чуріковим розроблені методичні рекомендації «Адміністративні послуги міліції громадської безпеки у сфері обігу зброї та спеціальних засобів», які складаються з трьох розділів: 1) правова основа надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки; 2) міліція громадської безпеки як суб'єкт надання адміністративних послуг; 3) порядок надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї та спеціальних засобів самооборони [98].

Ще одним важливим напрямом удосконалення надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки є *покращення матеріально-технічного забезпечення надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.*

Іншим аспектом обмеженості доступу до органу публічної адміністрації, який надає адміністративні послуги, є відсутність комфорту для споживачів у приміщеннях, де відбувається безпосередній прийом. Споживач, якому не забезпечено належний рівень комфорту під час перебування в адміністративному органі, хоче якнайшвидше отримати бажаний результат (адміністративний акт). Якщо ж звернення за наданням адміністративної послуги та очікування адміністративного акта суттєво затягуються у часі, то особа може обрати корупційний шлях. З метою мінімізації такого корупційного ризику необхідно забезпечити хоча б мінімальні умови для комфортного перебування в приміщенні адміністративного органу.

Зокрема, потрібно забезпечити доступ споживачів до побутових зручностей (необхідно облаштувати сидячі місця та місця для заповнення документів, забезпечити наявність питної води, туалету тощо).

Таким чином, вважаємо, що вирішення в цілому або в комплексі визначених напрямів удосконалення надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки допоможе поліпшити якість надання цих послуг фізичними та юридичними особами.

## ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення і репрезентовано нове вирішення наукового завдання стосовно з'ясування сутності та особливостей адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки, та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для її вдосконалення в умовах подальшого реформування вітчизняних органів внутрішніх справ.

У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Серед них найбільш суттєвими є такі:

1. Під адміністративною послугою слід розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

2. Запропоновані використовувати у науковому обігу визначення: адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки, – це врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність підрозділів міліції громадської безпеки із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків; процедура надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності підрозділів міліції громадської безпеки із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

3. Виокремлено критерії класифікації адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки: за результатом видачі адміністративного акта (дозвільні, ліцензійні), за юридичними наслідками (правонаділяючого, правоприпиняючого, правообмежуючого характеру), за змістом та обсягом процедурних дій (основні, супутні, додаткові), за критерієм платності (платні, безоплатні), залежно від юридичної сили нормативно-правових актів (законодавчі, підзаконні), залежно від забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян і юридичного обов'язку фізичних та юридичних осіб (для реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та законних інтересів, для виконання фізичними та юридичними особами своїх обов'язків), залежно від суб'єкта

отримання адміністративної послуги (фізичні, юридичні особи).

4. Встановлено, що більшість підрозділів міліції громадської безпеки (патрульно-постова служба міліції, дільничні інспектори міліції, дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду, спецпідрозділ «Беркут» тощо) надають адміністративні послуги фізичним та юридичним особам. Серед зазначених підрозділів найбільша функціональна навантаження (за статистичними даними та за кількістю видів адміністративних послуг) покладається на сектор дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду.

5. У процедурі надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки виділено такі стадії: звернення особи і прийняття заяви до розгляду підрозділом міліції громадської безпеки; розгляд справи; винесення рішення; оскарження прийнятого рішення (факультативна); виконання рішення.

Залежно від виду адміністративного акта та суб'єкта (фізична або юридична особа), який отримує адміністративну послугу, що надаються міліцією громадської безпеки, виділено два види процедур: дозвільна та ліцензійна.

6. Обґрунтовано, що основними критеріями якості надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки є: результативність, терміновість, доступність, зручність, повага до особи, побутові зручності, відкритість, мінімальна справедлива вартість, рівність. Рівень стандарту визначено як відповідний ступень якості надання адміністративних послуг, мінімальні вимоги – як мінімальну межу якості; недотримання мінімального стандарту – як підстава для негативного оцінювання якості надання адміністративної послуги, що передбачає настання певних правових наслідків; правову регламентацію процедур надання адміністративних послуг – як гарантію їхньої належної якості.

7. Серед напрямів удосконалення надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки виокремлено правовий; інформаційний; кадровий; науковий; методичний; соціальний; матеріально-технічний.

8. Запропоновано доповнити:

8.1. Закон України «Про міліцію»:

– статтю 2 «Основні завдання міліції» – завданням такого змісту: «надання адміністративних послуг»;

– абзац 1 статті 7 «Організація міліції та її підпорядкованість» викласти у такій редакції:

«Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу, охоронну (на договірних засадах) та сервісно-публічну функції».

8.2. Реєстр адміністративних послуг, затверджений Постановою

Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532, такими видами адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

«реєстрація договорів про виконання послуг, пов'язаних з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру» та «надання консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів щодо забезпечення охорони громадського порядку в приміщеннях або під час проведення масових заходів комерційного характеру».

8.3. Законопроект «Про адміністративні послуги» (від 16.03.2010 № 6199):

– статтею 1-1 під назвою «Визначення термінів» в такій редакції:

«адміністративна послуга – це врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків»;

– частину 4 статті 4 «Оплата адміністративних послуг» даного законопроекту виключити;

– абзац 2 частини 5 статті 8 «Оплата адміністративних послуг» викласти в такій редакції:

«У передбачених законом випадках розмір та порядок оплати адміністративних послуг встановлюється Кабінетом Міністрів України»;

– частину 3 статті 11 «Фінансування діяльності з надання адміністративних послуг» викласти у такій редакції:

«Кошти, отримані адміністративними органами як плата за надання адміністративних послуг, зараховуються до Державного бюджету України».

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### ЗВЕДЕНІ ДАНІ

результатів соціологічного опитування споживачів послуг з питань підвищення ефективності діяльності міліції громадської безпеки, проведеного в рамках дослідження на тему: «Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки»

Всього опитано 339 осіб.

1. Відмітьте, будь ласка, які дані відповідають Вам:

|                         | Кіль -<br>кість<br>осіб | Пито<br>ма<br>вага у<br>% |
|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| 1.1 Скажіть Вашу стать: |                         |                           |
| Жін.                    | 203                     | 60                        |
| Чол.                    | 136                     | 40                        |

|                    |     |    |
|--------------------|-----|----|
| 1.2. Який Ваш вік: |     |    |
| До 21 років        | 101 | 30 |
| Від 21 до 35 років | 95  | 28 |
| Від 35 до 45 років | 93  | 27 |
| Старше 45 років    | 50  | 15 |

2. До якої соціальної категорії Ви належите, яким видом діяльності ви займаєтесь:

|                      |    |    |
|----------------------|----|----|
| Студент              | 80 | 24 |
| Домогосподарка       | 31 | 9  |
| Підприємець          | 48 | 14 |
| Державний службовець | 54 | 16 |

|                                              |    |    |
|----------------------------------------------|----|----|
| Посадова особа органу влади                  | 10 | 3  |
| Пенсіонер                                    | 27 | 8  |
| Інвалід                                      | 19 | 6  |
| Робітник                                     | 21 | 6  |
| Працівник освіти, медицини, соціальної сфери | 49 | 15 |

3. Вкажіть назву населеного пункту, де ви проживаєте:

|                       |     |    |
|-----------------------|-----|----|
| Дніпропетровська обл. | 132 | 39 |
| Запорізька обл.       | 85  | 25 |
| Харківська обл.       | 41  | 12 |
| Херсонська обл.       | 24  | 7  |
| Одеська обл.          | 20  | 6  |
| Донецька обл..        | 17  | 5  |
| Луганська обл..       | 17  | 5  |
| Інші:                 | 3   | 1  |

4. За отриманням якої адміністративної послуги Ви звернулися до підрозділів міліції громадської безпеки:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                 |    |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| дозвіл на виготовлення вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів                                                                                                                                              | 27 | 8  |
| дозвіл на придбання і зберігання вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів                                                                                                                                    | 64 | 19 |
| ліцензія на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж                                                                                                                        | 31 | 9  |
| ліцензія на виробництво, ремонт вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною | 27 | 8  |

|                                                                                                                                                                            |    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду;                                                                                   |    |    |
| ліцензія на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами                                                                           | 44 | 13 |
| ліцензія на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів;                | 24 | 7  |
| направлення на реалізацію зброї                                                                                                                                            | 7  | 2  |
| реєстрація газових пістолетів й револьверів, та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивою і дратівною дії;                                                        | 24 | 7  |
| реєстрація (перереєстрація) мисливської, холодної зброї, пневматичної та газової зброї; нагородної зброї                                                                   | 26 | 8  |
| видання сертифікатів на відповідність зброї, боєприпасів, вибухових речовин і піротехнічних засобів державним стандартам;                                                  | 10 | 3  |
| консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів з питань дозвільної системи                                                | 48 | 14 |
| реєстрація щодо укладання договору про виконання послуг, пов'язаних з забезпеченням охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру | 7  | 2  |

5. Протягом якого терміну Вам гарантували позитивне вирішення Вашого питання (виготовлення документа, видача дозволу (ліцензії), проведення експертизи, видача довідок або іншої інформації, реєстрація та ін.):

|                |     |    |
|----------------|-----|----|
| До 3 днів      | 23  | 7  |
| До 10 днів     | 26  | 8  |
| До 15 днів     | 67  | 20 |
| До 30 днів     | 132 | 39 |
| Більше 30 днів | 91  | 26 |

6. Протягом якого часу тривала процедура надання послуги (час від моменту Вашого звернення до підрозділу міліції громадської безпеки до моменту отримання позитивного результату):

|                |     |    |
|----------------|-----|----|
| До 3 днів      | 31  | 8  |
| До 10 днів     | 25  | 6  |
| До 15 днів     | 47  | 13 |
| До 30 днів     | 141 | 46 |
| Більше 30 днів | 95  | 27 |

7. Які супутні послуги вам надавались під час вирішення вашої справи і які з них були платними:

|                                  |     |    |
|----------------------------------|-----|----|
| Ламінування документів           | 43  | 13 |
| Ксерокопії документів            | 35  | 10 |
| Платна консультація              | 135 | 40 |
| Допомога в оформленні документів | 107 | 31 |
| Інше                             | 19  | 6  |

8. До скількох осіб підрозділів міліції громадської безпеки Вам довелося звернутися протягом всієї процедури надання послуги, враховуючи оплату послуги (обведіть вірний варіант відповіді):

|            |     |    |
|------------|-----|----|
| До 1 особи | 111 | 33 |
| До 2 осіб  | 118 | 35 |
| До 3 осіб  | 63  | 18 |
| До 5 осіб  | 47  | 14 |

9. До яких підрозділів міліції громадської безпеки та скільки раз протягом останніх трьох років Ви зверталися за отриманням адміністративних послуг (укажіть напроти назви служби (відділу) підрозділу міліції громадської безпеки кількість відвідувань):

|                                            |     |    |
|--------------------------------------------|-----|----|
| організації охорони громадського порядку   | 186 | 26 |
| дільничних інспекторів міліції             | 33  | 4  |
| забезпечення державних дозволів            | 185 | 25 |
| спеціальних установ, конвойних підрозділів | 41  | 6  |

|                                    |     |    |
|------------------------------------|-----|----|
| судова міліції «Грифон»            | 30  | 4  |
| масових акцій та охоронних заходів | 62  | 8  |
| ліцензійної роботи                 | 195 | 27 |

10. Відмітьте 4 вимоги до посадових осіб підрозділів міліції громадської безпеки як суб'єктів надання адміністративних послуг, які, на Ваш погляд, є найважливішими (рейтингова оцінка здійснюється від загальної кількості отриманих відповідей по даному питанню):

|                            |     |    |
|----------------------------|-----|----|
| Професійність              | 279 | 25 |
| Ввічливість                | 267 | 24 |
| Досвід роботи в ОВС        | 189 | 17 |
| Готовність надати допомогу | 234 | 21 |
| Доброзичливість            | 139 | 13 |

11. За які діяння посадової особи підрозділів міліції громадської безпеки повинна наступати адміністративна відповідальність:

|                                                                            |     |    |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Недотримання встановлених стандартів надання адміністративних послуг       | 73  | 22 |
| Неповага до особи-споживача послуги під час виконання службових обов'язків | 44  | 13 |
| Ухилення від виконання обов'язків щодо надання консультативної допомоги    | 76  | 22 |
| Неправомірне стягнення плати за послугу                                    | 122 | 36 |
| Примушування отримувати супутні необов'язкові послуги                      | 20  | 6  |
| Важко відповісти                                                           | 4   | 1  |

12. Оберіть критерії, які, на Ваш погляд, є найважливішими для оцінки якості надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки (рейтингова оцінка здійснюється від загальної кількості отриманих відповідей по даному питанню):

|                        |     |    |
|------------------------|-----|----|
| Терміновість           | 73  | 17 |
| Результативність       | 188 | 43 |
| Простота (доступність) | 55  | 13 |

|                                 |    |    |
|---------------------------------|----|----|
| Зручність                       | 59 | 14 |
| Відкритість                     | 14 | 3  |
| Мінімальна справедлива вартість | 14 | 3  |
| Повага до особи                 | 28 | 6  |
| Рівність                        | 5  | 1  |

13. Якими нормативно-правовими актами повинні визначатись переліки платних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

|                                |     |    |
|--------------------------------|-----|----|
| Законами України               | 184 | 55 |
| Постановами Кабінету Міністрів | 82  | 24 |
| Указами Президента             | 10  | 3  |
| Наказами МВС                   | 63  | 18 |

14. Якими нормативно-правовими актами повинні визначатись схеми оплати адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

|                                |     |    |
|--------------------------------|-----|----|
| Законами України               | 180 | 53 |
| Постановами Кабінету Міністрів | 68  | 20 |
| Указами Президента             | 20  | 6  |
| Наказами МВС                   | 71  | 21 |

15. Якими нормативно-правовими актами повинні встановлюватись мінімальні державні стандарти адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

|                                |     |    |
|--------------------------------|-----|----|
| Законами України               | 169 | 50 |
| Постановами Кабінету Міністрів | 69  | 20 |
| Указами Президента             | 21  | 6  |
| Наказами МВС                   | 80  | 24 |

16. Як повинні оплачуватись послуги, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

|                  |   |   |
|------------------|---|---|
| У повному обсязі | 9 | 3 |
|------------------|---|---|

|                                                                                           |     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Повинні надаватись безкоштовно, якщо це передбачено службовими обов'язками посадових осіб | 65  | 18 |
| Підлягає сплаті тільки держмитом                                                          | 230 | 68 |
| По собівартості матеріальних затрат та часу                                               | 35  | 11 |

17. Чи зверталися Ви зі скаргою щодо надання адміністративних послуг:

|     |     |    |
|-----|-----|----|
| Так | 24  | 7  |
| Ні  | 315 | 93 |

18. Якщо так, вкажіть, що було предметом оскарження:

|                                           |     |    |
|-------------------------------------------|-----|----|
| Порушення термінів                        | 10  | 3  |
| Неправомірне стягнення плати              | 8   | 2  |
| Бездіяльність                             | 4   | 1  |
| Відмова у наданні допомоги або інформації | 2   | 1  |
| Не звертався                              | 315 | 93 |

19. До яких саме посадових осіб ви зверталися із скаргою на неправомірність дій працівників міліції щодо надання послуг:

|                                                                |     |    |
|----------------------------------------------------------------|-----|----|
| До начальника міського(районного) відділу внутрішніх справ     | 11  | 3  |
| До начальника ГУМВС, УМВС в області                            | 9   | 3  |
| До начальника підрозділу, працівники якого порушили Ваші права | 4   | 1  |
| Не звертався                                                   | 315 | 93 |

20. Із оскарженням яких неправомірних рішень, дій чи бездіяльності Ви зверталися із позовом до адміністративного суду:

|                                                                                                           |    |   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|---|
| Про визнання неправомірним рішення комісії ( або особи)                                                   | 8  | 2 |
| Про порушення строків отримання адміністративної послуги                                                  | 11 | 3 |
| Про визнання незаконних дій працівників дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду | 2  | 1 |

|                                                                                                      |     |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої неправомірними діями працівників міліції | 3   | 1  |
| Не звертався                                                                                         | 315 | 93 |

21. Якщо Вашу скаргу не буде задоволено рішенням керівника ОВС, Ви використаєте своє право на скасування незаконних дій посадової особи у адміністративному суді?

|                                                            |     |    |
|------------------------------------------------------------|-----|----|
| Так, буду захищати свої права                              | 212 | 62 |
| Ні, не вірю у справедливість адміністративного судочинства | 19  | 6  |
| Буду оскаржувати до вищих посадових осіб, до МВС України   | 35  | 10 |
| Звернуся у суд                                             | 3   | 1  |
| Немає відповіді                                            | 70  | 21 |

22. Які заходи потрібно вжити для покращення діяльності підрозділів міліції громадської безпеки у сфері надання адміністративних послуг:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Створити в структурі міліції громадської безпеки окремий підрозділ, службовці якого будуть займатися оформленням документів для надання всіх передбачених законом адміністративних послуг                                                                                                                   | 57  | 17 |
| Затвердити державні стандарти (критерії якості) надання підрозділами міліції громадської безпеки адміністративних послуг                                                                                                                                                                                    | 157 | 46 |
| Передбачити у адміністративному законодавстві відповідальність посадових осіб за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність у сфері надання адміністративних послуг                                                                                                                                         | 112 | 33 |
| Ввести додаткові посади державних службовців у дозвільну служби масових акцій та охоронних заходів тощо., які будуть приймати документи та передавати для прийняття рішення до інших посадових осіб, надавати консультативні послуги, відповідати за своєчасність та якість надання адміністративних послуг | 13  | 4  |

23. Ваші пропозиції щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки:

|                                                                                    |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Немає пропозицій                                                                   | 47 | 14 |
| Протидіяти корупції                                                                | 74 | 22 |
| Спростити процедури надання послуг                                                 | 61 | 18 |
| Зменшити кількість документів, які потрібно оформити для отримання послуги         | 64 | 19 |
| Покращити матеріально-технічне забезпечення підрозділів – суб'єктів надання послуг | 32 | 9  |
| Вдосконалити законодавство в найкоротший час                                       | 33 | 10 |
| Забезпечити професійними кадрами                                                   | 19 | 6  |
| Змінити ставлення до людей                                                         | 9  | 2  |

*Додаток Б*

**ЗВЕДЕНІ ДАНІ**  
**результатів соціологічного опитування працівників**  
**підрозділів міліції громадської безпеки**  
**з питань підвищення ефективності їх функціонування, проведеного в**  
**рамках дослідження на тему: «Адміністративні послуги, що надаються**  
**міліцією громадської безпеки»**  
 Всього опитано 329 осіб.

1. Вкажіть, будь ласка, в якому підрозділі Ви працюєте:

|                                                                   | <b>Кіль-<br/>кість<br/>осіб</b> | <b>Питома<br/>вага у<br/>%</b> |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| дільничних інспекторів міліції                                    | 43                              | 13                             |
| масових акцій та охоронних заходів                                | 13                              | 4                              |
| особливого призначення «Беркут»                                   | 23                              | 7                              |
| судова міліція «Грифон»                                           | 13                              | 4                              |
| дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду | 49                              | 15                             |
| патрульно-постової служби міліції                                 | 129                             | 39                             |
| спеціальні установи та конвойні підрозділи міліції                | 39                              | 12                             |
| Інше:                                                             | 20                              | 6                              |

2. Який у Вас стаж служби (роботи) у даному підрозділі:

|                    |     |    |
|--------------------|-----|----|
| До 3-х років       | 87  | 27 |
| Від 3 до 5 років   | 112 | 34 |
| Від 5 до 10 років  | 112 | 34 |
| Від 10 до 15 років | 10  | 3  |
| Від 15 років       | 8   | 2  |

3. Чи вважаєте Ви, що діяльність міліції громадської безпеки з надання адміністративних послуг населенню потребує:

|                                           |    |    |
|-------------------------------------------|----|----|
| Запровадження закордонного досвіду роботи | 33 | 10 |
|-------------------------------------------|----|----|

|                                                |     |    |
|------------------------------------------------|-----|----|
| Правового регулювання на законодавчому рівні   | 141 | 43 |
| Вироблення державних стандартів надання послуг | 39  | 12 |
| Зміни ставлення посадових осіб до громадян     | 36  | 11 |
| Процедурної регламентації                      | 19  | 6  |
| Фахової підготовки                             | 61  | 18 |
| Інше: _____                                    | -   | -  |

4. В підрозділі міліції громадської безпеки якого рівня Ви працюєте:

|                                                                                                                        |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| співробітник Департаменту профілактики правопорушень України                                                           | 82 | 25 |
| співробітник управління (відділу) міліції громадської безпеки ГУ МВС України, УМВС України, УМВС України на транспорті | 82 | 25 |
| співробітник міського управління міліції громадської безпеки                                                           | 46 | 14 |
| співробітник відділу (сектору) міліції громадської безпеки міськрайлінорганів внутрішніх справ                         | 66 | 20 |
| керівна посада в підрозділі міліції громадської безпеки                                                                | 10 | 3  |
| Інші: _____                                                                                                            | 43 | 13 |

5. Чи вважаєте Ви, що якість надання адміністративних послуг населенню підрозділами міліції громадської безпеки в середньому відповідає європейським стандартам :

|                                                                                                 |     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Так                                                                                             | 3   | 1  |
| В середньому так                                                                                | 76  | 23 |
| Ні в якій мірі                                                                                  | 79  | 24 |
| У нас не вироблені належні критерії оцінки якості послуг                                        | 102 | 31 |
| Не відповідає європейським стандартам ставлення посадовців до населення як до споживачів послуг | 69  | 21 |

6. Визначте максимально допустимий термін позитивного вирішення індивідуальної справи щодо надання адміністративних послуг (виготовлення документа, видача дозволу (ліцензії), проведення експертизи, видача довідок або іншої інформації, реєстрація та ін.):

|           |    |   |
|-----------|----|---|
| До 3 днів | 26 | 8 |
|-----------|----|---|

|                        |     |    |
|------------------------|-----|----|
| До 10 днів             | 102 | 31 |
| До 15 днів             | 33  | 10 |
| До 30 днів             | 19  | 6  |
| До 45 днів             | 17  | 5  |
| Залеж. від виду послуг | 132 | 40 |

7. Які платні супутні (додаткові) послуги надаються під час здійснення провадження з надання адміністративних послуг:

|                                  |     |    |
|----------------------------------|-----|----|
| Ламінування документів           | 92  | 28 |
| Ксерокопії документів            | 135 | 41 |
| Платна консультація              | 26  | 8  |
| Допомога в оформленні документів | 10  | 3  |
| Не надаються                     | 56  | 17 |
| Інше _____                       | 10  | 3  |

8. До якої кількості осіб фізичній особі необхідно звернутися у Вашому підрозділі протягом всієї процедури надання послуги, враховуючи оплату послуги (обведіть вірний варіант відповіді):

|            |     |    |
|------------|-----|----|
| До 1 особи | 59  | 18 |
| До 2 осіб  | 105 | 32 |
| До 3 осіб  | 128 | 39 |
| До 5 осіб  | 37  | 11 |

9. Відмітьте 4 вимоги до посадових осіб підрозділів міліції громадської безпеки як суб'єктів надання адміністративних послуг, які, на Ваш погляд, є найважливішими (від загальної кількості відповідей):

|                            |    |    |
|----------------------------|----|----|
| Професійність              | 80 | 25 |
| Ввічливість                | 65 | 19 |
| Досвід роботи в ОВС        | 71 | 21 |
| Готовність надати допомогу | 70 | 22 |

|                 |    |    |
|-----------------|----|----|
| Доброзичливість | 43 | 13 |
|-----------------|----|----|

10. За які діяння посадової особи підрозділів міліції громадської безпеки, на Вашу думку, повинна наступати адміністративна відповідальність:

|                                                                              |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Недотримання встановлених стандартів надання адміністративних послуг         | 29 | 9  |
| Неповага до особи – споживача послуги під час виконання службових обов’язків | 66 | 20 |
| Ухилення від виконання обов’язків щодо надання консультативної допомоги      | 82 | 25 |
| Неправомірне стягнення плати за послугу                                      | 95 | 29 |
| Примушування отримувати супутні необов’язкові послуги                        | 57 | 17 |

11. Оберіть критерії, які, на Ваш погляд, є найважливішими для оцінки якості надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки:

|                                 |    |    |
|---------------------------------|----|----|
| Терміновість                    | 89 | 27 |
| Результативність                | 65 | 20 |
| Простота (доступність)          | 39 | 12 |
| Зручність                       | 14 | 4  |
| Відкритість                     | 7  | 2  |
| Мінімальна справедлива вартість | 59 | 18 |
| Повага до особи                 | 33 | 10 |
| Рівність                        | 23 | 7  |

12. Якими нормативно-правовими актами повинні визначатись переліки платних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки:

|                                |     |    |
|--------------------------------|-----|----|
| Законами України               | 165 | 50 |
| Постановами Кабінету Міністрів | 85  | 26 |
| Указами Президента             | 10  | 3  |
| Наказами МВС                   | 69  | 21 |

13. Якими нормативно-правовими актами повинні визначатись схеми оплати адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

|                                |     |    |
|--------------------------------|-----|----|
| Законами України               | 162 | 49 |
| Постановами Кабінету Міністрів | 82  | 25 |
| Указами Президента             | -   | -  |
| Наказами МВС                   | 85  | 26 |

14. Якими нормативно-правовими актами повинні встановлюватись мінімальні державні стандарти адміністративних послуг:

|                                        |     |    |
|----------------------------------------|-----|----|
| Законами України                       | 169 | 51 |
| Постановами Кабінету Міністрів України | 42  | 13 |
| Указами Президента                     | 6   | 2  |
| Наказами МВС                           | 112 | 34 |

15. На Вашу думку, чи можуть працівники міліції охороняти громадський порядок по замовленню приватних осіб за винагороду:

|                                                   |     |    |
|---------------------------------------------------|-----|----|
| Можуть, бо немає достатніх коштів на фінансування | 174 | 53 |
| Категорично проти                                 | 155 | 47 |

16. Як повинні оплачуватись послуги, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

|                                                                                                      |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| У повному обсязі                                                                                     | 66 | 20 |
| Повинні надаватись безкоштовно, якщо це передбачено службовими обов'язками посадових осіб            | 66 | 20 |
| Підлягає сплаті тільки держмити                                                                      | 46 | 14 |
| По собівартості матеріальних затрат та часу                                                          | 16 | 5  |
| Повинні надаватись безкоштовно, якщо це пов'язано з виконанням громадянами обов'язків перед державою | 83 | 25 |
| Немає відповіді                                                                                      | 52 | 16 |

17. Які неправомірні дії працівників підрозділів міліції громадської безпеки щодо надання послуг стали предметом оскарження:

|                    |    |    |
|--------------------|----|----|
| Порушення термінів | 72 | 22 |
|--------------------|----|----|

|                                           |     |    |
|-------------------------------------------|-----|----|
| Неправомірне стягнення плати              | 85  | 26 |
| Бездіяльність                             | 13  | 4  |
| Відмова у наданні допомоги або інформації | 10  | 3  |
| Не було таких випадків                    | 149 | 45 |

18. Чи був Ваш підрозділ відповідачем у адміністративному суді (або загальному) суді у справах про оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності підрозділів міліції громадської безпеки:

|                                                                                                           |     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Про визнання неправомірним рішення комісії (або особи).                                                   | 16  | 5  |
| Про визнання незаконних дій працівників дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду | -   | -  |
| Про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої неправомірними діями працівників міліції.     | -   | -  |
| Не був                                                                                                    | 313 | 95 |

19. Яких заходів потрібно вжити для покращення діяльності підрозділів міліції громадської безпеки у сфері надання адміністративних послуг:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Створити в структурі міліції громадської безпеки окремий підрозділ, службовці якого будуть займатися оформленням документів для надання всіх передбачених законом адміністративних послуг.                                                                                                | 70  | 21 |
| Затвердити державні стандарти (критерії якості) надання підрозділами міліції громадської безпеки адміністративних послуг.                                                                                                                                                                 | 119 | 36 |
| Передбачити у адміністративному законодавстві відповідальність посадових осіб за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність у сфері надання адміністративних послуг.                                                                                                                      | 53  | 16 |
| Ввести додаткові посади державних службовців у підрозділи міліції громадської безпеки, які будуть приймати документи та передавати для прийняття рішення до інших посадових осіб, надавати консультативні послуги, відповідати за своєчасність та якість надання адміністративних послуг. | 14  | 4  |
| Немає пропозицій                                                                                                                                                                                                                                                                          | 73  | 23 |

20. Ваші пропозиції щодо вдосконалення забезпечення права особи на отримання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки:

|                                                                                     |    |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Спростити процедури надання послуг                                                  | 30 | 9  |
| Зменшити кількість документів, які потрібно оформити для отримання послуги          | 59 | 18 |
| Протидіяти корупції                                                                 | 62 | 19 |
| Покращити матеріально-технічне забезпечення підрозділів міліції громадської безпеки | 34 | 10 |
| Заохочувати службовців та службових осіб                                            | 49 | 15 |
| Посилити відповідальність службовців та осіб, що надають послуги                    | 19 | 6  |
| Посилити контроль за якістю надання послуг                                          | 34 | 10 |
| Вдосконалити законодавство в найкоротший час                                        | 26 | 8  |
| Немає пропозицій                                                                    | 16 | 5  |

**РЕЗУЛЬТАТИ**  
**соціологічного опитування споживачів послуг та працівників**  
**підрозділів міліції громадської безпеки з питань підвищення**  
**ефективності їх функціонування, проведеного в рамках монографічного**  
**дослідження на тему: «Адміністративні послуги, що надаються міліцією**  
**громадської безпеки»**

Під час підготовки монографічного дослідження з метою визначення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, а також розробки оптимальних шляхів реформування цієї діяльності було опитано 339 осіб споживачів послуг та 329 працівників підрозділів міліції громадської безпеки.

В опитуванні серед населення взяли участь студенти вищих навчальних закладів Дніпропетровська – 24 % або 80 осіб (далі в дужках вказано загальну кількість опитаних), державні службовці – 16 % (54), підприємці – 14 % (48), працівників освіти, медицини, соціальної сфери – 15 % (49), домогосподарки – 9 % (31), пенсіонери – 8 % (27), робітники та інваліди відповідно по 6 % (21 і 19) і лише 3 % (10) посадових осіб органів влади.

Щодо працівників міліції громадської безпеки, то взяли участь в опитуванні такі підрозділи як: дільничні інспектори міліції 13 % (43), масових акцій та охоронних заходів 4 % (13), особливого призначення «Беркут» 7 % (23), судова міліція «Грифон» 4 % (13), дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду 15 % (49), патрульно-постової служби міліції 39 % (128), спеціальні установи та конвойні підрозділи міліції 12 % (39) та інші близько 6 %.

З усього опитаного населення 60 % (203) становлять жінки і, відповідно, 40 % (136) – чоловіки. Віком до 21 року – 30 % (101), від 21 до 35 років – 28 % (95), від 35 до 45 років – 27 % (73), старше 45 років – 15 % (50).

На отримання дозволу на виготовлення вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів – 8 % (27); дозволу на придбання і зберігання вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів – 19 % (64); ліцензії на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж – 9 % (31); ліцензії на виробництво, ремонт

вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду – 8 % (27); ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами – 13 % (44); ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів – 7 % (24); направлення на реалізацію зброї – 2 % (7); реєстрації газових пістолетів й револьверів, та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої і дратівної дії – 7 % (24); реєстрації (перереєстрація) мисливської, холодної зброї, пневматичної та газової зброї; нагородної зброї – 8 % (26); видання сертифікатів на відповідність зброї, боєприпасів, вибухових речовин і піротехнічних засобів державним стандартам – 3 % (10); консультаційної допомоги, довідкових та інформаційних матеріалів з питань оформлення документів з питань дозвільної системи – 14 % (48); реєстрації щодо укладання договору про виконання послуг, пов'язаних з забезпеченням охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру – 2 % (7).

На запитання «Протягом якого терміну Вам гарантували позитивне вирішення Вашого питання (виготовлення документа, видача дозволу (ліцензії), проведення експертизи, видача довідок або іншої інформації, реєстрація та ін.)» лише 7 % (23) опитаного населення відповіли, що до 3 днів, до 10 днів – 8 % (26), до 15 днів – 20 % (67), до 30 днів – 39 % (132), більше 30 днів – 26 % (91). Бачимо, що підрозділи міліції громадської безпеки тільки гарантується надання адміністративної послуги населенню переважно в тридцяті денний термін. Більше половини опитуваних, а саме 65 % (223) опитуваного населення працівниками підрозділів міліції громадської безпеки гарантували надання адміністративних послуг в термін більше ніж п'ятнадцять діб, в той же час працівники міліції громадської безпеки на це питання 11 % (36). Але 40 % працівників міліції громадської безпеки відповіли що в залежності послуги буде змінюватися і термін (строк) надання послуги, що є не припустимо відповідно до європейських стандартів. На наш погляд, така ситуація є неприпустимою, у зв'язку з інформатизацією та комп'ютеризацією необхідно скоротити термін надання цих послуг до 3 діб за допомогою різних інформаційних баз тощо.

Щодо запитання «Протягом якого часу тривала процедура надання послуги (час від моменту Вашого звернення до підрозділу міліції громадської безпеки до моменту отримання позитивного результату)» термін до 3 днів серед опитаного населення обрали у відповідь 8 % (31), до 10 днів –

6 % (25), до 15 днів – 13 % (47), до 30 днів – 46 % (141), більше 30 днів – 27 % (95). Якщо порівняти гарантії надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки з фактичним отриманням тієї чи іншої послуги, то виясимо, що ці показники не ідентичні. Наприклад, якщо 65 % (223) гарантували надання адміністративних послуг в термін більше ніж п'ятнадцять діб, то фактично за такий строк було обслуговано 73 % або 236 осіб (серед населення). З цього потрібно зробити висновок, що навіть гарантовані терміни працівниками міліції громадської безпеки не виконуються чи не дотримуються фактично, що теж є не припустимим.

Під час вирішення справ надавалися супутні послуги: ламінування документів вказали 13 % (43) населення і 28 % (92) працівників міліції, ксерокопії документів – 10 % (35) населення і 41 % (135) працівників міліції громадської безпеки, платну консультацію – 40 % (135) населення, тоді як працівники міліції відповіли 8% (26), допомога в оформленні документів – 31 % (107) населення і 3 % (10) працівників міліції громадської безпеки, інші послуги – 6 % (19). 17% (56) працівників міліції громадської безпеки вказали, що не надаються супутні платні послуги, відповідно, 83 % все ж таки надають платні супутні послуги, хоча ця діяльність не врегульована, тобто можна сказати, що це є протизаконним або може бути розцінено як зловживання владою. Відповідно до реєстру адміністративних послуг з 120 нами виокремлено 10 послуг. Зазначимо ці послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: видає дозвіл на виготовлення вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів; видає дозвіл на придбання і зберігання вогнепальної і холодної зброї, боєприпасів до неї, піротехнічних, вибухових і інших спеціалізованих засобів (безкоштовно); видає ліцензії на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж (340 грн.); видає ліцензії на виробництво, ремонт вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду (340 грн.); видає ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами (340 грн.); видає ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів (340 грн.); видає направлення на реалізацію зброї (9 грн.); реєструє газові пістолети й револьвери, та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої і дратівної дії; видає сертифікат на відповідність зброї, боєприпасів, вибухових речовин і піротехнічних засобів державним стандартам [138].

Проаналізувавши ці послуги, законодавець стягує плату тільки з п'яти послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки, які мають чітку фіксовану оплату, а інші повинні надаватися безкоштовно. Отже, виходячи з викладеного, можна зробити висновок про стабільність негативної практики заробляння додаткових грошей владними суб'єктами МВС, зокрема, підрозділами міліції громадської безпеки.

На запитання «До скількох осіб – працівників підрозділів міліції громадської безпеки Вам довелося звернутися протягом всієї процедури надання послуги, враховуючи оплату послуги» 33 % (111) опитаного населення відповіли, що до 1 особи, до 2 осіб – 35 % (118), до 3 осіб – 18 % (63), до 5 осіб – 14 % (47). З працівників підрозділів міліції громадської безпеки 18 % (59) відповіли, що до 1 особи, до 2 осіб – 32 % (105), до 3 осіб – 39 % (129), до 5 осіб – 11 % (36). Тобто бачимо, що більшість опитаних повинні звернутися більше ніж до 2 осіб для отримання адміністративної послуги. З цього приводу наведемо слушні погляди В.П. Тимощука та І.Б. Коліушко, а саме: принцип «єдиного вікна» також вважають ефективною формою організації сервісно-публічної діяльності щодо надання адміністративних послуг, на відміну від «універсаму послуг» або «єдиного офісу». Приватна особа подає до органу влади заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, проведення погоджень та інші процедури здійснюються самою публічною адміністрацією всередині адміністративного органу при взаємодії з іншими адміністративними органами. При цьому, адміністративні органи повинні мати відповідні повноваження щодо витребування та надання інформації, оскільки виникають проблеми у наданні адміністративному органу дозволу на збирання або витребування у інших органів необхідної інформації про особу [6].

Щодо запитання «До яких підрозділів міліції громадської безпеки та скільки раз протягом останніх трьох років Ви зверталися за отриманням адміністративних послуг (укажіть напроти назви служби (відділу) підрозділу міліції громадської безпеки кількість відвідувань)» населення відповіло таким чином: 26 % (186) – до організації охорони громадського порядку, 4 % (33) – дільничних інспекторів міліції, 25 % (185) – забезпечення державних дозволів, 6 % (41) – спеціальних установ, конвойних підрозділів, 4% (30) – судова міліції «Грифон», 8 % (62) – масових акцій та охоронних заходів, 27 % (195) – ліцензійної роботи. З цього можна зазначити, що більшість опитуваного населення, а саме 52 % (380), зверталися за отриманням певних дозволів, ліцензій до органів забезпечення державних дозволів та ліцензійної роботи органів внутрішніх справ. Так, відповідно до звіту Департаменту громадської безпеки ОВС за 2008 рік, на обліках органів внутрішніх справ України перебуває 1,9 тис. об'єктів дозвільної системи зі зброєю та вибуховими матеріалами, 327 складів з вибуховими матеріалами,

250 магазинів з реалізації зброї та засобів самооборони, 235 штемпельно-граверних майстерень, 82 тири, стрільбища, стенди, 739 – інших об'єктів, а також понад 685,2 тис. власників мисливської вогнепальної зброї. У 2007, 2008 та 2009 рр. видано фізичним та юридичним особам приблизно однакову кількість дозволів, а саме 352,3 тис. [132; 133; 134; 135; 136]. Отже, ми бачимо, що найбільше серед усіх видів адміністративних послуг надає підрозділ дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду міліції громадської безпеки.

На прохання відмітити найважливіші 4 вимоги до посадових осіб підрозділів міліції громадської безпеки як суб'єктів надання адміністративних послуг, маємо такі результати серед населення: професійність – 25 % (279), ввічливість – 24 % (267), досвід роботи в ОВС – 17 % (189), готовність надати допомогу – 21 % (234), доброзичливість – 13 % (139), що говорить про те, що населення віддає перевагу професійності та ввічливості як необхідним якостям працівників підрозділів міліції громадської безпеки. За рейтинговим вибором наших обох категорій респондентів, найважливішими критеріями для оцінки якості надання адміністративних послуг підрозділами МВС серед дев'яти запропонованих в анкеті видів визначені критерії *результативності та терміновості*, які набрали у населення 60 %, у працівників МВС – приблизно по 47 % від загальної кількості обраних варіантів відповідно.

Так, 22 % (73) з опитаних вважають, що адміністративна відповідальність повинна наступати за недотримання посадовою особою встановлених стандартів надання адміністративних послуг; 13 % (44) – за неповагу до особи - споживача послуги під час виконання службових обов'язків; 22 % (76) – за ухилення від виконання обов'язків щодо надання консультативної допомоги; 36 % (122) – за неправомірне стягнення плати за послугу; 6 % (20) – вважає що за примушування отримувати супутні необов'язкові послуги; 1 % (4) не змогли дати відповіді на питання. Більшість респондентів вважають, що адміністративна відповідальність повинна наступати саме за неправомірне стягнення плати за послугу з чим ми повністю погоджуємося. Адже, на наш погляд, порушуючи принцип рівності до отримання однієї тієї послуги в різних підрозділах міліції громадської безпеки, стягуючи різну плату, призводить до зменшення довіри населення до міліції.

На запитання «Оберіть критерії, які, на Ваш погляд, є найважливішими для оцінки якості надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки» отримали такі результати: 17 % (73) опитаного населення відповіли, що терміновість, 43 % (188) – результативність, 13 % (55) – простота (доступність), 9 % (39) – зручність, 3 % (14) – відкритість, 3 % (14) – мінімальна справедлива вартість, 6 % (28) – повага до особи, 1 %

(5) – рівність, 5 % (20) – побутові зручності. Тоді як працівники ОВС вважають такі критерії якості: 27 % (89) – терміновість, 20 % (65) – результативність, 18 % (59) – мінімальна справедлива вартість, 12 % (39) – простота (доступність), 10 % (33) – повага до особи, 7 % (23) – рівність, 2 % (7) – відкритість та зручність.

З опитаних 55% (184) вважають, що Законами України як нормативно-правовими актами повинні визначатись переліки платних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки; Постановами Кабінету Міністрів – 24 % (82); Указами Президента – 3 % (10); Наказами МВС – 18 % (63). Необхідно зазначити, що чітка правова регламентація процедур надання адміністративних послуг є гарантією їх належної якості. І так само близько 50 % працівників міліції громадської безпеки вважають за необхідне прийняття окремого законодавчого акта з питань надання адміністративних послуг. Отже, нагальною потребою сучасності є прийняття Закону України «Про адміністративні послуги».

Щодо запитання «Якими нормативно-правовими актами повинні визначатись схеми оплати адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки» відповіді опитаних були деякою мірою аналогічними : Законами України – 53 % (180), Постановами Кабінету Міністрів – 20 % (68), Указами Президента – 6 % (20), Наказами МВС – 21 % (71).

Схожою є і картина відповідей на запитання «Якими нормативно-правовими актами повинні встановлюватись мінімальні державні стандарти адміністративних послуг, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки» : Законами України – 50 % (169), Постановами Кабінету Міністрів – 20 % (69), Указами Президента 6 % (21), Наказами МВС – 24 % (80).

Лише 3 % (9) опитаного населення вважають, що у повному обсязі повинні оплачуватись послуги, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки; 18 % (65) вважають, що послуги повинні надаватись безкоштовно, якщо це передбачено службовими обов'язками посадових осіб; 68 % (230) осіб з 339 опитаних вважають, що підлягає сплаті тільки держмити; 11 % (35) – по собівартості матеріальних затрат та часу.

З усієї виборчої сукупності 7 % (24) зверталися зі скаргою щодо надання адміністративних послуг; 93 % (315) не зверталися. Цей показник можна розглядати з двох сторін. З однієї сторони, це свідчить про низьку правосвідомість громадян, а з іншої сторони, можна прийти до думки, що населення не має надії щодо справедливого вирішення справи у вищестоящого начальника ОВС. Зверталися щодо порушення термінів 3 % (10); щодо неправомірного стягнення плати – 2 % (8); щодо бездіяльності – 1 % (4); щодо відмови у наданні допомоги або інформації – 1 % (2); 93 %

(315) не зверталися. Приблизно такі ж показники у відповідях працівників міліції громадської безпеки.

На запитання «До яких саме посадових осіб ви зверталися із скаргою на неправомірність дій працівників міліції щодо надання послуг» 3 % (11) відповіли, що до начальника міського (районного) відділу внутрішніх справ; 3 % (9) – до начальника ГУМВС, УМВС в області; 1% (4) – до начальника підрозділу, працівники якого порушили їхні права; 93 % (315) не зверталися.

Щодо запитання «Із оскарженням яких неправомірних рішень, дій чи бездіяльності Ви зверталися із позовом до адміністративного суду (або загального) суду» відповіді розподілилися таким чином: про визнання неправомірним рішення комісії (або особи) відповіли 2 % (8), про порушення строків отримання адміністративної послуги – 3 % (11), про визнання незаконних дій працівників дозвільної служби – 1 % (2), про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої неправомірними діями працівників міліції, – 1 % (3), не зверталися 93 % (135).

На запитання до населення «Якщо Вашу скаргу не буде задоволено рішенням керівника ОВС, Ви використаєте своє право на скасування незаконних дій посадової особи у адміністративному суді?» 62 % (212) відповіли «Так, буду захищати свої права»; 6 % (19) – «Ні, не вірю у справедливість адміністративного судочинства»; 10 % (35) – «Буду оскаржувати до вищих посадових осіб, до МВС України»; 1 % (3) – «Звернуся у загальний суд»; не змогли дати відповідь на запитання 21 % (70) опитаних. Потрібно зазначити, що населення бажає захищати свої права щодо отримання адміністративної послуги тільки в суді, а не писати скаргу до вищого керівництва ОВС.

З опитаного населення 17 % (57) та 21 % (69) працівників міліції громадської безпеки вважають, що потрібно створити в структурі міліції громадської безпеки окремий підрозділ, службовці якого будуть займатися оформленням документів для надання всіх передбачених законом адміністративних послуг як основних вид заходів, які потрібно вжити для покращення діяльності підрозділів міліції громадської безпеки у сфері надання адміністративних послуг; 46 % (157) населення та 36 % (118) працівників ОВС вважають, що потрібно затвердити державні стандарти надання підрозділами міліції громадської безпеки адміністративних послуг; 33 % (112) та 16 % (52) відповідно бажають передбачити в адміністративному законодавстві відповідальність посадових осіб за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність у сфері надання адміністративних послуг; лише 4 % (13) як опитаного населення, так і працівників міліції громадської безпеки, вважають, що потрібно ввести додаткові посади державних службовців у дозвільну службу для масових акцій та охоронних заходів тощо, які будуть приймати документи та передавати для прийняття

рішення до інших посадових осіб, надавати консультативні послуги, відповідати за своєчасність та якість надання адміністративних послуг.

На прохання навести свої пропозиції щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки 11 % (36) або 5 % (16) опитаних не надало жодних пропозицій, 22 % (74) опитаного населення та 19 % (62) працівників міліції громадської безпеки бажають протидіяти корупції, 18 % (61) та 9 % (30) – спростити процедури надання послуг, 19 % (64) та 18 % (59) – зменшити кількість документів, які потрібно оформити для отримання послуги, 9 % (32) або 10 (33) – покращити матеріально-технічне забезпечення підрозділів суб'єктів надання послуг, 10 % (33) та 8 % (26) – вдосконалити законодавство в найкоротший час, 6 % (19) опитаного населення – забезпечити професійними кадрами, 5 % (20) опитаних споживачів послуг – змінити ставлення до людей. Бачимо, що якісне надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки більшість населення бачить тільки в тому, якщо, по-перше, буде спрощено процедуру надання адміністративних послуг, по-друге, буде зменшено кількість документів, які потрібно оформити для отримання послуги, по-третє, державою буде вживати заходів щодо протидії корупції в цій сфері.

Отже, як підсумок проведеного нами соціологічного опитування потрібно зазначити, що на сьогоднішній час необхідно прийняти Закон України «Про адміністративні послуги», віднайти та налагодити реальний механізм надання адміністративної послуги підрозділами міліції громадської безпеки (сфері платності та безоплатності тощо), покращити контроль відповідних суб'єктів за діяльністю органів публічної адміністрації, які надають ці послуги, та посилити відповідальність працівників підрозділів міліції громадської безпеки, які порушують стандарти надання (отримання) адміністративної послуги, тощо.

Додаток Д

Статистичні дані підрозділів міліції громадської безпеки МВС України за 2009-2010 р. щодо кількості наданих адміністративних послуг населенню залежності від підрозділу МГБ:

| №                                            | Підрозділи міліції громадської безпеки                            | Адміністративних послуги МГБ у 2009 |       | Адміністративних послуги МГБ у 2010 |       |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
|                                              |                                                                   | Кількість                           | %     | Кількість                           | %     |
| 1.                                           | дільничні інспектори міліції                                      | -                                   | -     | -                                   | -     |
| 2.                                           | особливого призначення «Беркут»                                   | 267                                 | 0,08  | 253                                 | 0,08  |
| 3.                                           | патрульно-постової служби міліції                                 | 137                                 | 0,04  | 93                                  | 0,03  |
| 4.                                           | масових акцій та охоронних заходів                                | 81                                  | 0,02  | 79                                  | 0,02  |
| 5.                                           | судова міліція «Грифон»                                           | 53                                  | 0,01  | 57                                  | 0,02  |
| 6.                                           | конвойні підрозділи міліції                                       | -                                   | -     | -                                   | -     |
| 7.                                           | дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду | 352 300                             | 99,85 | 352 300                             | 99,85 |
| <b>ВСЬОГО надано адміністративних послуг</b> |                                                                   | <b>352 785</b>                      |       | <b>352 782</b>                      |       |

*Додаток Е*

*Проект*

## **Інструкція**

### **«Про порядок надання адміністративних послуг в системі МВС України»**

#### **1. Загальні положення.**

1.1. Інструкція «Про порядок надання адміністративних послуг в системі МВС України» визначає мету, принципи, завдання, основні форми і напрямки організації діяльності органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг та розроблена відповідно до Конституції України, Законів України «Про міліцію», «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

1.2. Основною метою діяльності міліції громадської безпеки у сфері надання адміністративних послуг є створення для реалізації громадянами гарантованих конституцією прав і свобод, сприяння виконання обов'язків людини і громадянина, підвищення громадського спокою, почуття безпеки, а також мінімізація шкоди, завданої об'єктами небезпеки.

1.3. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг базується на принципах таких як загальноправові та спеціальні (галузеві) принципи. До перших віднесено: законність; оперативність та своєчасність; загальнодоступність правової та іншої необхідної інформації; неупередженість та справедливість; принцип юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб тощо. До спеціальних (галузових) принципів належать: юридична визначеність, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як особливості надання адміністративних послуг; зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання адміністративних послуг; впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг. законності, плановості, доступу до інформації, безперервності, прозорості діяльності, гласності, науковості, комплексності, системності, спільності інтересів, координації дій, оптимального використання можливостей взаємодіючих суб'єктів, конфіденційності, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні заходів щодо запобігання та протидії корупції, державного стимулювання, паритетності, активності.

1.4. Основними завданнями органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг є:

1.4.1. Охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки;

1.4.2. Надання правової допомоги фізичним та юридичним особам в межах повноважень;

1.4.3. Профілактика вчинень правопорушень та злочинів у сфері використання джерел підвищеної небезпеки (зброї, спеціальних засобів тощо).

## **2. Форми надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.**

2.1. Основними формами надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ є:

2.1.1. Спільна розробка регламентів (процедури) щодо надання адміністративних послуг між підрозділами органів внутрішніх справ;

2.1.2. Обмін інформацією та досвідом щодо надання адміністративних послуг між підрозділами органів внутрішніх справ;

2.1.3. Проведення спільних семінарів, навчань, зборів, консультацій і нарад щодо надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ;

2.1.4. Співробітництво ОВС з іншими державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що декларують надання адміністративних послуг.

## **3. Організація надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.**

3.1. Організація надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ покладається на:

3.1.1. Департамент профілактики правопорушень МВС України (далі – ДПП), начальників управлінь ДПП (далі – УГБ) в областях, Автономній Республіці Крим, місті Києві і Севастополі та на транспорті, начальників відділів (відділень) УГБ міськрайлінорганів.

3.1.2. Управління Державної автомобільної інспекції МВС України (далі – УДАІ), начальників управлінь ДАІ в областях, Автономній Республіці Крим, місті Києві і Севастополі та на транспорті.

3.1.3. Управління Державної служби охорони (функціонує при Міністерстві) (далі – УДСО), начальників управлінь ДСО в областях, Автономній Республіці Крим, місті Києві і Севастополі та на транспорті.

3.1.4. Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр (далі – ДНДКЕЦ), начальників управлінь НДКЕЦ в областях, Автономній Республіці Крим, місті Києві і Севастополі та на транспорті

## **4. Особливості організації надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.**

4.1. Безпосереднє надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ організовують керівники структурних підрозділів ОВС.

4.2. Розробка регламентів (процедури) проводиться на календарний рік.

4.3. Зміст регламентів (процедури) надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ полягає у:

4.3.1. Визначені поетапно порядок звернення громадянина до структурного підрозділу міліції та дії її посадових осіб щодо реалізації цього права фізичною або юридичною особою;

4.3.2. Визначений з урахуванням можливостей органів внутрішніх справ комплекс заходів, виконання яких забезпечить реалізацію запланованих завдань, що ставилися за мету;

4.3.3. Встановлення строків надання адміністративних послуг відповідно до виду адміністративної послуги, але загальний термін не повинен перевищувати 30 діб.

4.4. Результатом надання адміністративної послуги органами внутрішніх справ є адміністративний акт, який закріплюються у формі спільних дозволу, ліцензії, посвідчення, сертифіката, реєстрації тощо.

4.5. Дозвіл (ліцензія) щодо надання адміністративної послуги органами внутрішніх справ включає:

4.5.1. Прізвище, ім'я, по батькові особи, якому надана певний вид адміністративної послуги органами внутрішніх справ;

4.5.2. Адреса особи, якому наданий певний вид адміністративної послуги органами внутрішніх справ;

4.5.3. Виданий структурним підрозділом органів внутрішніх справ, який надає певний вид адміністративної послуги органами внутрішніх справ;

4.5.4. Термін, до якого дійсний зазначений адміністративний акт;

4.5.5. Місце печатки структурного підрозділу ОВС, який має право надавати адміністративні послуги, та дата, з якої набуває чинності даний адміністративний акт.

4.6. Підсумки організації надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ відображаються в звіті. У звітному документі зазначаються такі дані:

4.6.1. Етапи регламентів, в яких збиралися документи тощо для реалізації споживачам послуг права на отримання певного виду адміністративної послуги

4.6.2. Способи та методи реалізації надання певного виду адміністративної послуги;

4.6.3. Ступінь отримання бажаного результату;

4.6.4. Причини невиконання та недовиконання поставлених завдань;

4.6.5. Шляхи покращення діяльності ОВС з урахуванням накопиченого досвіду.

4.7. Звіт готується відповідними підрозділами ОВС та затверджується керівником цього структурного підрозділу органу внутрішніх справ.

4.8. Для надання оцінки проведеної роботи підготовлений звіт опубліковується в друкованих засобах масової інформації або розміщується на офіційних Інтернет – сайтах ОВС.

4.9. Під час взаємообміну інформацією надаються дані щодо:

4.9.1. Фактів корупційних проявів з боку працівників, які надають адміністративну послугу;

4.9.2. Кількості документів, які необхідні для отримання певної адміністративної послуги;

4.9.3. Критеріями якості, які застосовують під час надання певної адміністративної послуги;

4.9.4. Заходи, яких необхідно вжити для найшвидшої реалізації права осіб на отримання адміністративної послуги.

4.10. Головною метою проведення наукової роботи у сфері надання адміністративних послуг підрозділами органів внутрішніх справ є:

4.10.1. Розробка проектів законів та рекомендацій щодо внесення змін до вже існуючих;

4.10.2. Розробка програм спільної діяльності, направлених на покращення надання адміністративних послуг;

4.10.3. Розробка інструкцій та методичних рекомендацій щодо покращення надання адміністративних послуг підрозділами органів внутрішніх справ.

4.11. Діяльність щодо запобігання корупційним правопорушенням у сфері надання адміністративних послуг складається з:

4.11.1. Вивчення та оцінки корупціогенної обстановки в регіоні діяльності;

4.11.2. Проведення агітаційно-пропагандистської роботи щодо формування негативного ставлення громадян до корупції в державі;

4.11.3. Проведення загальної та індивідуальної профілактики корупції у сфері надання адміністративних послуг;

4.12. Заходи щодо правового виховання населення у сфері надання адміністративних послуг здійснюються ОВС шляхом:

4.12.1. Виступів в засобах масової інформації відповідних керівників ОВС з метою роз'яснення чіткого регламенту дій осіб для отримання певної адміністративної послуги;

4.12.2. Опублікування відповідних матеріалів, а саме: бланків документів необхідні для отримання адміністративної послуги, адреси відповідних установ, терміни тощо, у засобах масової інформації.

## **5. Критерії оцінки надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.**

5.1. Оцінку надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ здійснює споживачі послуг шляхом відповідного соціологічного опитування та/або керівник органу вищого рівня за такими критеріями:

5.1.1. Рівності осіб для отримання адміністративної послуги, що надаються органами внутрішніх справ;

5.1.2. повага до особи під час реалізації права на отримання адміністративної послуги;

5.1.3. терміновість надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

5.1.4. результативність надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ,

5.1.5. простота (доступність) адміністративної послуги до фізичних або юридичних осіб,

5.1.6. зручність для осіб, які отримують адміністративну послугу,

5.1.7. відкритість працівників підрозділів ОВС, які надають адміністративні послуги,

5.1.8. мінімальна справедлива вартість (собівартість) для осіб, які отримують певну адміністративну послугу;

Кожного календарного року керівником ОВС, який проводив оцінку надання адміністративних послуг, підписується наказ про заохочення працівників ОВС, які сумлінно ставилися до виконання своїх обов'язків під час надання адміністративних послуг.

*Додаток Ж*

**Проект**

## **ЗАКОН УКРАЇНИ**

**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо підвищення ефективності роботи органів внутрішніх справ України по захисту прав і свобод громадян)»**

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Закон України «Про міліцію» (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 4, ст. 20):

1) доповнити статтю 2 завданням такого змісту: «надання адміністративних послуг».

2) доповнити абзац 1, статті 7 та викласти у такій редакції:

«Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу, охоронну (на договірних засадах) та сервісно-публічну функції»

2. Законопроект «Про адміністративні послуги» від 16.03.2010 реєстр. № 6199:

1) доповнити статтею 1-1 під назвою «Визначення термінів» в такій редакції:

«адміністративна послуга – це врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків».

2) абз. 2 ч. 5 ст. 8 викласти в такій редакції:

«у передбачених законом випадках розмір та порядок оплати адміністративних послуг встановлюється Кабінетом Міністрів України».

3) ч. 4 ст. 4 даного законопроекту виключити;

4) ч. 3 ст. 11 змінити та викласти у такій редакції:

«кошти, отримані адміністративними органами як плата за надання адміністративних послуг, зараховуються до Державного бюджету України».

**II. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.**

**Голова Верховної Ради України**

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
2. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання дальшого реформування системи органів державної влади / В. Б. Авер'янов // Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 76–83.
3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления : монография / В. Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина) : підруч. / авт. кол. : Ю. І. Римаренко, Є. М. Моїсєєв, В. І. Олефір – керівники. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
5. Адміністративна діяльність міліції : підручник для вищих навч. закл. МВС України / Бандурка О. О., Безсмертний О. К., Бугайчук К. А. та ін. ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Видавництво Національного ун-ту внутрішніх справ, 2004. – 448 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
7. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
8. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики : настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
9. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кисіль. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 534 с.
10. Адміністративне право : навч. програма / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан ; за заг. ред. В. К. Колпакова. – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.
11. Адміністративне право України : академічний курс : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; гол. редкол. В. Б. Авер'янов]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 2 : Особлива частина. – 583 с.
12. Адміністративне право України : Академічний курс : підруч. : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : "Видавництво «Юридична думка», 2004–2005. – Т. 1 : Загальна частина, 2004. – 584 с.

13. Адміністративне право України : основні поняття : [навч. посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка]. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
14. Адміністративне право України : підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Паращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
15. Адміністративний процес : навч. посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
16. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні / Відділ проблем економічної злочинності, Директор з питань співробітництва Генерального директора прав людини і правових питань, квітень 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=198893](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893).
17. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
18. Афанасьев К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. / К. К. Афанасьєв ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 176 с.
19. Бандурка О. М. Міліція і населення : теорія і досвід партнерства : монографія / О. М. Бандурка, О. В. Джафарова. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 199 с.
20. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
21. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / Бачило И. Л. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
22. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні засади механізму державного управління / В. М. Бевзенко // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – Вип.1. – С. 24–27.
23. Бойко І. В. Поняття та ознаки державних адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / І. В. Бойко // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / [упор. : Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький ; за заг. ред. Т. О. Проценко]. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – 231 с.
24. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн : теоретичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних та правових вчень» / І. В. Бондаренко. – К., 2004. – 24 с.

25. Борисов Б. А. Услуги. Правовой режим реализации / Б. А. Борисов. – М. : Информационно-издательский дом, 1997. – 424 с.
26. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка : предмет и понятие / И. И. Веремеенко. – М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – Ч. 1. – 111 с.
27. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
28. Голосніченко І. П. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86–89.
29. Голосніченко І. П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І. П. Голосніченко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 19. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – С. 26–31.
30. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 521 с.
31. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.
32. Декларація про поліцію : резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 690 (1979) від 8 травня 1979 р. / Рада Європи // Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : [документально-джерелознавчий довідник] / упоряд. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К., 2002. – С. 54–61.
33. Департамент громадської безпеки є складовою частиною структури МВС України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dasm.kiev.ua/index.phtml?menu=3>.
34. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
35. Державне управління в Україні : навч. посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Соми, 1999. – 266 с.
36. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні : наук. вид. / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. – 95 с.
37. Деякі питання надання платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 № 33 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

38. Деякі питання надання платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 № 915 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу // zakon.rada.gov.ua.
39. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.02 / Дзюндзюк Вячеслав Борисович. – Харків : 2005. – 471 с.
40. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України : організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.02 / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005 – 206 с.
41. Долечек В. С. Нормативно-правові аспекти надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України / В. С. Долечек // 36. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – 2005. – С. 356–361.
42. Долечек В. С. Управлінські послуги : сутність, ознаки, види / В. С. Долечек // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 93–99.
43. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доценко Олександр Сергійович. – Ірпінь : Національна академія державної податкової служби України, 2003. – 206 с.
44. Дроздова І. В. Відповідальність МВС у сфері сервісно-публічної діяльності : правові аспекти / І. В. Дроздова // Проблеми протидії злочинності у сфері громадської безпеки : Матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 10 жовт. 2008 р.). – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2009. – С. 50–57.
45. Дроздова І. В. Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ / І. В. Дроздова // Держава і закон : теорія, практика, методика : [зб. наук. праць]. – Івано-Франківськ : ВОНР та РВД ПЮІ ЛьвДУВС, 2008. – Вип. 3. – С. 117–125.
46. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дроздова Інна Вікторівна. – К., 2009. – 240 с.
47. Дроздова І. В. Надання адміністративних послуг у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб / І. В. Дроздова // Юридична Україна. – 2006. – № 10. – С. 25–30.
48. Дроздова І. В. Особливості правосуб'єктності МВС України у сфері надання адміністративних послуг / І. В. Дроздова // Науковий вісник КНУВС : зб. наук. праць. – 2007. – № 3. – С. 233–238.

49. Дроздова І. В. Правове регулювання сервісно-публічної діяльності МВС України : реалії та перспективи / І. В. Дроздова // Митна справа. – 2008. – № 6 (60). – Ч. 2. – С. 22–25.
50. Дроздова І. В. Правосуб'єктність МВС України у сфері реалізації права громадян на отримання адміністративних послуг / І. В. Дроздова // Проблеми захисту особистих немайнових прав фізичної особи : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 6 жовт. 2006 р.). – Івано-Франківськ : ВОНР та РВД ПЮІ ЛьвДУВС, 2006. – С. 125–129.
51. Дроздова І. В. Проблеми правового регулювання платності адміністративних послуг, що надаються МВС України / І. В. Дроздова // Науковий вісник ДДУВС : зб. наук. праць. – 2009. – № 1 (42). – С. 48–56.
52. Дроздова І. В. Сервісно-публічні аспекти адміністративної діяльності МВС України під час проведення Євро-2012 / І. В. Дроздова // Співпраця поліції, органів адміністрації та місцевої громадськості задля забезпечення безпеки під час проведення масових заходів Євро – 2012 : [матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. ПЮІ ЛьвДУВС (с. Гута Івано-Франківської області, 17–19 лист. 2008 р.)]. – Івано-Франківськ : ПЮІ ЛьвДУВС, 2009. – С. 100–104.
53. ДСТУ ISO 9000 – 2000 Системи управління якістю. – Основні положення та словник (ISO 9000 : 2000, IDC) – К. : Держстандарт України, 2001. – 27 с.
54. ДСТУ ISO 9001 – 2001 Системи управління якістю. – Вимоги (ISO 9001 : 2001, IDC) – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.
55. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини : прийнята Радою Європи 28 листопада 1987 р. / Рада Європи // Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку : [наук.-практ., докум.-джерельний та навч.-метод. комплекс : у 3 ч.] / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Ю. С. Шемшученко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001 – Ч. II ; Ч. III. – 2001. – С. 93–122.
56. Європейський кодекс поліцейської етики : рекомендація Рес. (2001) 10 : [прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р.] / Комітет Міністрів Ради Європи // Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку : [документально-джерелознавчий довідник] / упоряд. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К., 2002. – С. 62–125.
57. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / Л. М. Гогіна, І. В. Козюра, С. О. Кравченко та ін. ; за заг. ред.

- В. Д. Бакуменка, В. М. Князева ; кол. авт. : В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.). – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 175 с.
58. Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку : [наук.-практ., докум.-джерельний та навч.-метод. комплекс : у 3 ч.] / відп. ред. Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Шемшученко Ю. С. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001 – Ч. 1. – 2001. – 460 с.
59. Загальна декларація прав людини : [прийнята Резолюцією 217 А (iii) Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 р.] / Генеральна Асамблея ООН // Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку : [наук.-практ., докум.-джерельний та навч.-метод. комплекс : у 3 ч.] / відп. ред. Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Шемшученко Ю. С. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001 – Ч. II ; Ч. III. – 2001. – С. 5–10.
60. Зажицкий В. И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации / В. И. Зажицкий // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 92–99.
61. Закон про адміністративну процедуру ФРН : [текст станом на 5 травня 2004 р.] // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34–84.
62. Інформація, надана Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва про виконання Указу Президента України від 1 червня 2005 п. № 901/2005 «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» щодо скасування або внесення змін до власних регуляторних актів та актів Кабінету Міністрів України, які не відповідають принципам державної регуляторної політики, та вдосконалення реєстраційної і дозвільної процедури (м. Київ, 2005 р.) [Електронний ресурс] / Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. – Режим доступу // <http://www.bizpro.com.ua>
63. Іщенко Ю. В. Державна служба та особливості її проходження в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Іщенко Юрій Вікторович. – К., 1995. – 220 с.
64. Кампо В. М. Становлення нового адміністративного права України : наук.-популярний нарис / В. М. Кампо, Н. Р. Нижник, Б. П. Шльоер ; за заг. ред. В. М. Кампо. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2000. – 60 с.

65. Кваша Л. Ф. Возможности реформирования российской милиции в переходный период / Л. Ф. Кваша // Административное право и процес. – 2006. – № 1. – С. 18–22.
66. Кисіль С. Адміністративно-правові аспекти державної реєстрації та ліцензування підприємницької діяльності в Україні / С. Кисіль / Зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2 : у 2 ч. – Ч. II. – С. 239–244.
67. Ківалов С. В. Основні напрямки реформування адміністративного права / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 19. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – С. 3–8.
68. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – 320 с.
69. Ківалов С. В. Державна служба в Україні : підруч. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 368 с.
70. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.
71. Кодекс України про адміністративні правопорушення / Верховна Рада УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
72. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
73. Коліушко І. Б. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи / І. Б. Коліушко // Правова держава : щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – С. 241–248.
74. Коліушко І. Б. Адміністративна реформа для людини : науково-практичний нарис / Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимощук В. П., Куйбіда Р. О., Голосніченко І. П. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
75. Коліушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
76. Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
77. Коломоєць Т. А. Управлінські послуги в контексті взаємодії особи й органів місцевої влади в Україні : концептуальний і нормативний аспекти / Т. А. Коломоєць // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць / редкол. С. М. Серьогін та ін. – Дніпропетровськ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 178–182.

78. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 530 с.
79. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
80. Конституція України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
81. Концепція «Адміністративні послуги – нова якість держави» (проект) // Реформування основних адміністративно-правових інститутів : проблеми теорії і практики : матеріали семінару / Центр політико-правових реформ. – К., 2003. – 58 с.
82. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 62 с.
83. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні : необхідність і перспективи проведення : матер. Міжнар. конференції (м. Київ, 7 грудня 2005 р.). – К., 2005. – С. 3–37.
84. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168-170.
85. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. / Коренев А. П. – М. : МЮИ МВД России. – Изд-во «Щит-М», 1999. – Ч. I. – 1999. – 277 с.
86. Кравцова Т. Правові форми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності / Т. Кравцова // Право України. – 2003. – № 12. – С. 45–47.
87. Кривенда В. Ю. Форми та методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кривенда Владислав Юрійович – К., 2009. – 308 с.
88. Кудря В. Види проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади та адміністративні (управлінські) послуги / В. Кудря // Право України. – 2006. – №1. – С. 12–15.
89. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 15–17
90. Кузьменко О. В. Структура адміністративного процесу : оновлення виміру / О. В. Кузьменко // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : спец. вип. : у 2 ч. – Сімферополь : Кримський юрид. ін-т Харківського ун-ту внутрішніх справ ; Віддруковано ПП “Ельїнь”, 2005–2005. – Ч. 1. – 2005. – С. 117–121

91. Курінний Є. В. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу : визначення підходу, систематизація / Є. В. Курінний // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 152–157
92. Курко М. Н. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції : організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / М. Н. Курко. – Х., 2004. – 21 с.
93. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
94. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
95. Лазарев И. М. Место административных процедур в системе юридического процесса / И. М. Лазарев / Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). – М. : Академический правовой университет, 2003. – С. 209–211.
96. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. М. Лазарев. – М., 2002. – 199 с.
97. Ластовецький А. Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 7–11.
98. Легеза Є. О. Адміністративні послуги міліції громадської безпеки у сфері обігу зброї та спеціальних засобів : метод. рекомендації / Є. О. Легеза, Д. С. Чуріков. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 52 с.
99. Легеза Є. О. Види адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених : зб. наук.-практ. конференції студентів, аспірантів та молодих учених : матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції студентів, аспірантів та молодих учених Київського національного університету імені Тараса Шевченка (23 квітня 2010 р.). – К., 2010. – Ч. I. – С. 179–180.
100. Легеза Є. О. Імплементация іноземного досвіду в діяльність міліції України щодо надання адміністративних послуг / Є. О. Легеза // Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів 23–24 листопада

2010 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2010. – С. 130–132.

101. Легеза Є. О. Міліція громадської безпеки як суб'єкт надання адміністративних послуг / Є. О. Легеза // Теорія і практика сучасного права : матер. І Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Херсон, 29 жовтня 2010 р.). – Херсон : Айлант, 2010. – Т. 1. – С. 250–251.

102. Легеза Є. О. Напрями оптимізації діяльності міліції громадської безпеки з надання адміністративних послуг / Є. О. Легеза // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні : матер. міжвуз. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 грудня 2010 р.) – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2010. – С. 128–129.

103. Легеза Є. О. Оцінювання якості адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Актуальні питання сучасних державотворчих та правотворчих процесів : матер. Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 28 квітня 2010 р.) : у 3-х частинах. – Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2010. – С. 43–44.

104. Легеза Є. О. Поняття адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / Є. О. Легеза // Актуальні проблеми протидії правопорушенням та злочинам у сфері громадської безпеки : матер. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 23–24 жовтня 2009 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 84–85.

105. Легеза Є. О. Порядок надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї / Є. О. Легеза // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – Дніпропетровськ, 2010. – Вип. 2. – С. 66–70.

106. Легеза Є. О. Правові основи надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Актуальні проблеми охорони громадської порядку та досудового провадження : матер. наук.-практ. конф. і круглих столів (м. Дніпропетровськ, 11 груд. 2009., 16 лют., 11 бер. та 28 трав. 2010 р.) – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 58–60.

107. Легеза Є. О. Принципи надання міліцією громадської безпеки адміністративних послуг / Є. О. Легеза // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ імені Е. О. Дідоренка. – 2011. – № 1. – Спец. випуск. – С. 172–174.

108. Легеза Є. О. Сервісно-публічна функція міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг/ Є. О. Легеза // Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : матеріали наук.-

- практ. конф. (м. Тернопіль, 25–26 листоп. 2010 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2010. – С. 136–137.
109. Легеза Є. О. Характеристика адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Право і суспільство : наук. журнал. – 2010. – № 4. – С. 146–149.
110. Легеза Є. О. Щодо визначення адміністративних послуг в Україні / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 4. – С. 203–208.
111. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва, ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємства, Міністерства внутрішніх справ України від 21.03.2001 № 53/213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
112. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27–31.
113. Маркін М. О. Теоретичні проблеми розроблення критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів / М. О. Маркін // Південно-український правничий часопис. – 2006. – №3. – С. 55–57.
114. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1997. – 293 с.
115. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії : сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Матюхіна Н. П. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Харків : Консум, 2001. – 131 с.
116. Мельник К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Мельник Костянтин Юрійович. – Харків, 2003. – 202 с.
117. Меморандум про співпрацю між органами виконавчої влади щодо забезпечення в Роздільнянському районі видачі документів дозвільного характеру за принципом «Єдиного офісу» : Розпорядження голови районної державної адміністрації від 16.09.2005 № 511, м. Роздільна Одеської обл.
118. Меморандум про співпрацю між органами виконавчої влади щодо забезпечення в Біляївському районі видачі документів дозвільного характеру за принципом «Єдиного офісу» : Розпорядження голови районної державної

- адміністрації від 09.09.2005 № 642, м. Біляївка Одеської обл. [Електронний ресурс]. – Режим доступу // <http://www.bizpro.com.ua>.
119. Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
120. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України : метод. рекомендації / І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов ; за ред. О. Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
121. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. – 2-е изд., доп. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
122. Миронюк Р. В. Органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Миронюк Роман Вікторович. – К., 2003. – 221 с.
123. Михайлов А. А. Административная юрисдикционная деятельность милиции : теория и практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Михайлов Андрей Анатолиевич. – Ростов н/Дону, 2003. – 220 с.
124. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : резолюція 2200 А (XXІ) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. / Генеральна Асамблея ООН // Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку : наук.-практ., докум.-джерельний та навч.-метод. комплекс : [у 3 ч.] / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Ю. С. Шемшученко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – Частина II. Частина III. – 2001. – С. 21–44.
125. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права : резолюція 2200 А (XXІ) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 // Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку : науково-практичний, документально-джерельний та навчально-методичний комплекс [у трьох частинах] / Відпов. редактори Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.С. Шемшученко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001 – Частина друга. Частина третя. – 2001. – С. 10–21.
126. Могильов вказав на найбільшу помилку МВС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zaxid.net/newsua/2010/5/19/183048/>.
127. Мэннинг Н. Реформа государственного управления : международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон ; пер. с англ. – М. : Издательство «Весь Мир», 2003. – 496 с.

128. Негодченко О. В. Реформування ОВС у контексті забезпечення прав і свобод людини / О. В. Негодченко // Науковий вісник Юридичної Академії МВС. – 2003. – № 1. – С. 5–12.
129. Об оружии : Закон РФ от 13.12.1996 № 150-ФЗ / Государственная Дума РФ // Российская газета. – № 241. – 18.12.1996
130. Окопник О. М. Органи внутрішніх справ в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Окопник Олена Миколаївна. – Х., 2007. – 179 с.
131. Основные группы правоотношений, возникающих в деятельности ОВС : учеб. пособ. / Сабикенов С. Н., Мухамедшин К. Д., Литовченко Л. Г., Роднов А. М., Абулгазин С. Б. – Караганда : КВШ МВД СССР, 1985. – 104 с.
132. Оцінка стану криміногенної ситуації на території України за 2007 рік : МВС України. – К., 2008. – 41 с.
133. Оцінка стану криміногенної ситуації на території України за 2008 рік : МВС України. – К., 2009. – 47 с.
134. Оцінка стану криміногенної ситуації на території України за 2009 рік : МВС України. – К., 2010. – 48 с.
135. Оцінка стану криміногенної ситуації на території України за 2010 рік : МВС України. – К., 2011. – 49 с.
136. Оцінювання публічних послуг / Асоціація локальних та регіональних фінських органів, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів Фінляндії / Towards A Shares Evaluation Of Public Services [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://www.centre@pravo.org.ua>.
137. Паращук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. М. Паращук // Вісник АПрН України. – 2001. – № 3. – С. 109–114.
138. Перелік платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
139. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
140. Петков С. В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ / С. В. Петков. – Сімферополь : Таврія, 2004. – 564 с.
141. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна. – Одеса : Одеська нац. юрид. академія, 2006. – 195 с.
142. Писаренко Г. М. Запровадження доктрини адміністративних послуг в Україні / Г. М. Писаренко // Митна справа. – 2005. – № 6. – С. 80–83.

143. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 01 / Пікуля Тетяна Олександрівна. – К., 2004. – 203 с.
144. Положення про дозвільну систему : [затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576] // Зібрання законодавства України. – 2000. – Т. 5. – 5 (ПКМ) 6.
145. Про адміністративні послуги : Законопроект від 16.03.2010 № 6199 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
146. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
147. Про введення в дію дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності : Указ Президента України від 20.05.1999 № 539/99 / Президент України // Офіційний вісник України. – 1999. – № 20. – Ст. 878.
148. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю : Указ Президента України від 27.04.2000 № 229 / Президент України // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7.
149. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу МВС від 11.01.1999 № 17 : Наказ МВС України від 11.01.2011 № 5 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
150. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15.05.2003 № 755 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
151. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806 / Верховна Рада України // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 188. – 5 жовт. – Ст. 3.
152. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
153. 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 : Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
154. Про затвердження Інструкції про порядок зберігання, видачі (приймання) вогнепальної зброї та боєприпасів до неї персоналу підрозділів цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України : Наказ МВС України від 25.11.2003 № 1430 / МВС України // Офіційний вісник

України. – 2004. – № 28. – Ст. 1916.

155. Про затвердження Інструкції про роботу ІТТ ОВС та Інструкції з організації конвоювання затриманих і взятих під варту осіб в ОВС України : Наказ МВС України від 21.01.2005 № 60 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

156. Про затвердження Концепції реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 № 649-р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 47. – С. 333. – Ст. 2170.

157. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 494-р [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

158. Про затвердження Положення про Департамент профілактики правопорушень МВС України : Наказ МВС України від 09.06.2011 № 312 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

159. Про затвердження Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС : Постанова КМУ від 14.04.1997 № 341 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

160. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 / [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

161. Про затвердження Положення про підрозділ міліції особливого призначення «Беркут» : Наказ МВС України від 18.05.2004 № 529 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

162. Про затвердження Положення про порядок збирання та утилізації спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії (в тому числі газових балончиків), непридатних для подальшого користування : Наказ МВС України від 08.02.1994 № 64 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

163. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

164. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 11.11.2010 № 550 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

165. Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» : Наказ МВС України від 19.11.2003 № 1390 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
166. Про затвердження Порядку ввозу із-за кордону та вивозу із України спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії : Наказ МВС України та Державного митного комітету України від 19.10.1993 № 650/272 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
167. Про затвердження пріоритетних напрямів наукових і дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2010–2014 р. : Наказ МВС України від 29.07.2010 № 347 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу. : <http://rada.gov.ua>.
168. Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами і підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України та Міністерства економіки України від 05.10.2007 № 369/1105/336 : за ред. від 05.10.2007 / Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 3096. – С. 58. – Режим доступу до тексту нормат. докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1235-07>.
169. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції : Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
170. Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
171. Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку : Наказ МВС України від 30.09.2008 № 505 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
172. Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 07.09.1993 № 706 «Про затвердження Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» : Наказ МВС України від 18.10.1993 № 642 / [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
173. Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян : Указ Президента України від

- 18.02.2002 № 143/2002 / Президент України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – С. 85. – Ст. 331.
174. Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 21.12.2010 № 1154/2010 / [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>
175. Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності : Указ Президента України від 19.07.2005 № 1119 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу // [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
176. Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах : Розпорядження Президента України. від 26.03.2002 № 53/2002 / Президент України // Урядовий кур'єр. – 06.04.2002 р. – № 66.
177. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
178. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII : за ред. від 22.07.2005 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. – Режим доступу до тексту нормат. докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>.
179. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 № 279-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – ст. 241. – Режим доступу до тексту нормат. докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-17>
180. Про ліцензування деяких видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
181. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII : за ред. від 16.11.2008 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – С. 20. – Режим доступу до тексту нормат. докум. : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=565-12.htm>.
182. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
183. Про обіг зброї невійськового призначення від 20.02.2008 № 2105 та проект Закону України «Про зброю» від 22.08.2008 № 3069 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
184. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

185. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України в ред. від 22.05.1997 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.
186. Про органи внутрішніх справ : проект Закону України ; реєстр від 18.01.2008 № 1376 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу до тексту законопроекту : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31401.-doc\\_115146\[1\]](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31401.-doc_115146[1]).
187. Про органи внутрішніх справ України : Законопроект України від 18.01.2008 р. № 1376 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
188. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні : Закон України від 19.04.2007 № 962-V [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
189. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15.11.2001 р. № 2789-III : за ред. від 01.01.2009 [Електронний ресурс]/ Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – ст. 70. – Режим доступу до тексту нормат. докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2789-14>
190. Про порядок надання адміністративних послуг МОН України : Наказ МОН від 20.07.2007 № 643 [Електронний ресурс] / МОН України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
191. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2004 № 12 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2004. – № 221. – Ст. 42.
192. Про право власності на окремі види майна : Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471 – XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 35. – Ст. 517 (з наступними змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
193. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
194. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 № 966-IV : за ред. від 01.01.2004 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358. – Режим доступу до тексту нормат. докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>.
195. Про спеціальні засоби самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівливої дії : Розпорядження Президента України від

- 19.02.1993 № 14/93-рп. [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
196. Про стандартизацію : Закон України від 17.05.2001 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.
197. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 46-93 / Кабінет Міністрів України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289.
198. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
199. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
200. Реєстр адміністративних послуг / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reestr.center.gov.ua/Items/Main/main.php>.
201. Румянцев А. П. Міжнародна торгівля послугами : навч. посібник / А. П. Румянцев, Ю. О. Коваленко. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 112 с.
202. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос. : С. О. Бураковський]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
203. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / С. С. Скворцов. – Х., 2005. – 20 с.
204. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Гол. ред. УРЕ, 1985. – 966 с.
205. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. – Омск : Высшая милицмейская школа Министерства внутр. дел РФ, 1993. – 504 с.
206. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 540 с.
207. Сосновик О. О. Поняття та ознаки адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ / О. О. Сосновик // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – Донецьк : ДЮІ МВС ЛДУВС, 2006. – № 2. – С. 78–88.
208. Сосновик О. О. Адміністративні послуги в органах внутрішніх справ : проблеми класифікації / О. О. Сосновик // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : матер. наук.-практ. конференції (м. Харків, 24 травня 2008 р.). – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – С. 97–99.

209. Сосновик О. О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг : організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сосновик Олександр Олександрович. – К., 2009. – 216 с.
210. Сосновик О. О. Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ / О. О. Сосновик // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 389–394 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08sooovc.pdf>.
211. Сосновик О. О. Питання кваліфікації адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / О. О. Сосновик // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2007. – № 4. – С. 249–254.
212. Сосновик О. О. Поняття та ознаки адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ / О. О. Сосновик // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – Донецьк : ДЮІ МВС ЛДУВС, 2006. – № 2. – С. 78–88.
213. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
214. Структура Міністерства внутрішніх справ станом на 06.07.2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mai%20n/uk/publish/article/45675>.
215. Тараненко С. М. Процедури в адміністративному праві України : теорія і практика / С. М. Тараненко, Р. С. Алімов. – Д. : Дуекон. і права Вебер, 2003. – 167 с.
216. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009. – 214 с.
217. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Юрмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
218. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М. : Юринформцентр, 1998. – 998 с.
219. Тихонова Е. Ю. Административно-правовой статус предприятий и обеспечение его реализации органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Тихонова Елена Юрьевна. – М., 2002. – 177 с.
220. Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев и др. ; отв. ред. Б. М. Лазарев. – АН СССР ин-т государства и права. – М. : Наука, 1988. – 272 с.
221. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / О. В. Фандалюк. – Х., 1999. – 218 с.

222. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – [5-е изд.]. – М. : Политиздат, 1987. – 588 с.
223. Фулей Т. Загальнолюдські (загальноцивілізаційні) принципи права : деякі теоретичні аспекти / Т. Фулей // Право України. – 2003. – № 7. – С. 24–29.
224. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
225. Чміленко Г. М. Адміністративна реформа : запровадження управлінських (адміністративних) послуг / Г. М. Чміленко // Юридичні читання молодих вчених : зб. матер. Всеукр. наук. конференції (м. Київ, 23–24 квітня 2004 р.). – К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. – С. 139–142.
226. Чміленко Г. М. Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чміленко / Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 26. – Одеса : Юрид. л-ра, 2005. – С. 160–165.
227. Чміленко Г. М. Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чміленко // Юридичний вісник. – 2005. – № 2. – С. 86–93.
228. Чміленко Г. М. Надання адміністративних послуг в Україні і в країнах Європейського Співтовариства / Г. М. Чміленко // Європейські інтеграційні процеси та транскордонне співробітництво : міжнародні відносини, економіка, політика, історія, право : [матер. Міжнар. наук.-практ. конференції студентів, аспірантів і молодих науковців / за ред. В. Й. Лажника і С. В. Федонюка]. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2004. – С. 18–22.
229. Чміленко Г. М. Надання управлінських (адміністративних) послуг населенню / Г. М. Чміленко // Науковий потенціал майбутнього України на шляху до європейської інтеграції : матер. наук. конференції курсантів, студентів та молодих науковців. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2004. – С. 251–252.
230. Чміленко Г. М. Скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави / Г. М. Чміленко // Актуальні проблеми прав людини, правової системи та держави : матер. наук. конференції (м. Львів, 2004 р.). – Львів : Юрид. фак. Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2004. – С. 92–94.
231. Чміленко Г. М. Управлінська послуга та її вартість для суспільства / Г. М. Чміленко // Наука і вища освіта : матер. XII міжвуз. студ. наук. конф. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2004. – С. 23.
232. Чміленко Г. М. Щодо питання управлінських (адміністративних) послуг / Г. М. Чміленко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 22. – Одеса : Юрид. л-ра., 2004. – С. 376–379.

233. Шалені мільйони МВС : матеріали Колегії Рахункової палати від 11.04.2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.as-rada.gov.ua/>.
234. Шатрова С. О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ в контексті системи управління якістю / С. О. Шатрова // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / упор. : Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький ; за заг. ред. Т. О. Проценка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – 231 с.
235. Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шестаков Сергій Володимирович. – Харків, 2003. – 205 с.
236. Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / В. Ю. Шильник. – Х., 2004. – 196 с.
237. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Д. Сухарев, ред. кол. : М. М. Богуславський, Н. И. Козырь, Г. Н. Миньковський и др. – М. : Сов. Энциклопедия, 1984. – 415 с.
238. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.). – К. : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П – С. – 736 с.
239. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади / за заг. ред. Ю. О. Куц, С. В. Красноп'ярової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 192 с.
240. Ярмачі Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю : навч. посіб. / Ярмачі Х. П. ; за заг.ред. О. О. Погрібного. – Одеса : Юридична л-ра, 2004. – 208 с.
241. Beyley D. 2001. Demokratizing the Police Abroad : What to Do and How to Do it Washington. British Delegation to the Czech Republic.1991 / D. Beyley. – 2nd Report.Sep.1991.London.
242. Malloy J. To better serve Canadians : how technology is changing the relationship between members of parliament and public servants : new Directions № 9 / J. Malloy. – Toronto : IPAC, 2003. – 63 p.
243. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / Ochendowski E. – Torun, 2001. – 480 s.
244. Organization of German Federal Police // [Офіційний сайт Федеральної поліції Німеччини. – Режим доступу до сайту] : <http://www.bundespolized.de>.

245. Organization of the Czech Republic police force // [Офіційний сайт поліції Чехії. – Режим доступу до сайту] : [http ://www.czech.cz/en/czech-republic/security/security-forces/the-czech-republic-police-force](http://www.czech.cz/en/czech-republic/security/security-forces/the-czech-republic-police-force).
246. Toronto Police Services Organizational Chart : approved by the Toronto Police Services Board on Feb. 21, 2008 // [Офіційний сайт поліції Торонто, Канада. – Режим доступу до сайту] : [http ://www.torontopolice.on.ca/orgchart.pdf](http://www.torontopolice.on.ca/orgchart.pdf).
247. Ura E. Prawo administracyjne / E. Ura, E. Ura. – [III wydanie]. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001. – 435

Наукове видання

**Легеза Євген Олександрович**  
**Опацький Роман Миколайович**

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ЩО НАДАЮТЬСЯ  
МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

*Монографія*

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуга*

Редактор – *Н.Ю. Веріго*

Коректор – *К.А. Ларіонова*

Підписано до друку 25.10.2016. Формат 60х90/16. Папір офсетний.  
Друк ризографічний. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 0764.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.