

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**Юридичний факультет**

Кафедра кримінального права та процесу і правоохоронної діяльності

**ГОЛОВАТА НАДІЯ ВАСИЛІВНА**

**Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності  
України / Administrative services in the field of law enforcement  
activity of Ukraine**

спеціальність: 262 – Правоохоронна діяльність  
освітньо-професійна програма – Правоохоронна діяльність

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи ПДм – 21

Н.В. Головата

---

Науковий керівник:  
к.ю.н., доцент Кравчук М.Ю.

Кваліфікаційну роботу

допущено до захисту

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

В.о. завідувача кафедри

\_\_\_\_\_ **Рогатинська Н.З.**

**ТЕРНОПІЛЬ – 2020**

## ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ	8
1.1 Загальні положення та поняття інституту надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України	8
1.2 Суб'єкти надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності	19
1.3 Нормативно-правове регулювання надання адміністративних послуг правоохоронними органами	34
Висновки до розділу 1	44
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	46
2.1 Процедура і порядок надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні в сучасних умовах	46
2.2 Особливості реалізації механізмів розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності	57
2.3 Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності	72
Висновки до розділу 2	85
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ	87
3.1 Ризики та проблемні сторони в сучасній практиці надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні	87
3.2 Шляхи оптимізації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні в процесі забезпечення розвитку електронного урядування	101
Висновки до розділу 3	115
ВИСНОВКИ	118
Список використаних джерел	123
Додатки	131

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Модернізація системи державного управління в Україні потребує концептуалізації та дієвих підходів до формування та розвитку цілісної системи надання адміністративних послуг. Євроінтеграційний вектор розвитку України зумовлює необхідність поступової реалізації комплексних реформ та впровадження ефективних механізмів і інструментів управління у різних сферах системи державного управління, базуючись на широкому міжнародному досвіді.

Найважливішим напрямком процесу реформування державного управління є формування та розвиток цілісної системи надання адміністративних послуг, зокрема в сфері правоохоронної діяльності. Модернізація всієї системи публічного адміністрування в Україні повинна бути спрямована, передовсім, на запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, надання їм якісних та доступних адміністративних послуг. Важливу складову в системі органів публічної влади України, що потребує реформування на шляху реалізації ідеї сервісної держави, становлять правоохоронні органи.

Пошук нових організаційно-економічних форм управління системою надання адміністративних послуг правоохоронними органами і механізмів взаємодії зацікавлених сторін, є основною проблемою для підвищення ефективності використання державних ресурсів, якості і доступності послуг, професіоналізму учасників процесу, контролю за прийнятими і виконаними зобов'язаннями бюджету в секторі державного управління. Вирішення проблем, які існують в сфері розвитку системи надання адміністративних послуг правоохоронними органами, на основі інформаційно-комунікаційних технологій дозволить підвищити якість реалізації функцій держави, сприятиме підвищенню ефективності системи державного управління.

Різні аспекти надання адміністративних послуг розглядали такі науковці: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, В. Бакуменко, І. Голосніченко, Д. Дзвінчук, І. Драган, В. Каверін, І. Коліушко, Т. Коломоець, В. Колпаков, Л. Ляшенко, О. Мордвінов, К. Ніколаєнко, Г. Писаренко, Н. Плахотнюк, О. Поляк, В. Сороко, О. Стрельченко, Д. Сухінін, В. Ткаченко, О. Янчук та ін.

Дослідженням проблем реформування системи надання адміністративних послуг в процесі розвитку електронного урядування присвячені роботи Н. А. Буличевої, О. Д. Вітика, О. Г. Власенко, Ю. В. Даньшиної, В.І. Довгань, С. Б. Жарая, Д. Ю. Записного, Ю. М. Жука, С. П. Кандзюби, П. С. Клімушина, І. М. Кравчука, І. С. Куспляка, Є. О. Легези, О. В. Літвінова, М. О. Репецької, Є.О. Романенка, І. О. Тищенкої, Л. М. Шаталової, О. В. Яценко.

Водночас, незважаючи на численні наукові розробки щодо адміністративних послуг, інтенсивність та широкий спектр досліджень, багато питань у цій сфері залишаються досить дискусійними, а також недостатньо висвітленими. Особливого значення набуває вирішення питань правового регулювання та організації надання адміністративних послуг саме у сфері правоохоронної діяльності.

Фрагментарне дослідження теоретико-методологічних засад діяльності правоохоронних органів щодо надання адміністративних послуг, відсутність системного підходу до визначення понятійного апарату та правового регулювання процедур зазначеної діяльності, відповідно, неузгодженість чинного законодавства України щодо цих питань, негативним чином позначаються на ефективності та якості надання адміністративних послуг у правоохоронній сфері, призводять до збільшення корупційних ризиків, що виникають у процесі обслуговування населення й, як наслідок, зменшують довіру громадян до всієї системи правоохоронних органів як державних інституцій. Усе це зумовлює необхідність продовження наукових досліджень із цього питання.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є комплексний науково-практичний аналіз механізмів державного управління функціонуванням системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України та розробка пріоритетних напрямів їх удосконалення на основі впровадження провідного світового досвіду. На основі поставленої мети можна виокремити такі завдання:

- розкрити сутність інституту надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України;
- охарактеризувати суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності;
- розрити правове регулювання порядку і процедури надання адміністративних послуг правоохоронними органами;
- проаналізувати стан надання адміністративних послуг правоохоронними органами в розвинутих країнах світу;
- визначити шляхи оптимізації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які формуються у процесі надання адміністративних послуг правоохоронними органами публічної влади.

*Предметом дослідження* є адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України.

**Методи дослідження.** Методологічною основою роботи є сукупність способів наукового пізнання та загальнонаукових принципів проведення дослідження, які ґрунтуються на на потребі об'єктивного й усебічного аналізу процесів та явищ, що виникають у ході публічного адміністрування діяльності з надання адміністративних послуг у сфері правоохорони.

Дослідження побудовано на системному підході, а також сукупності методів, які забезпечують застосування такого підходу, а саме: аналізу, синтезу та логічного узагальнення - для визначення векторів розвитку системи надання адміністративних послуг правоохоронними органами в

умовах впровадження системи електронного урядування; структурно-генезисного підходу для оцінки застосування механізмів розвитку системи надання адміністративних послуг, інституціонального - для розгляду основних механізмів удосконалення інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг, сценарного прогнозування - для розроблення сценарію впровадження напрямів підвищення результативності системи надання адміністративних послуг.

*Інформаційною та емпіричною* основою дослідження є міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, міжнародних організацій, Державного комітету статистики України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, порталу державних послуг, центральних органів виконавчої влади теоретико-методологічні напрацювання вітчизняних і зарубіжних учених.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у розробці пропозицій із вдосконалення надання адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності в Україні через розвиток системи електронного урядування, розширення мережі інтегрованих ЦНАП та посилення громадського контролю над цим процесом.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні ідеї та висновки дослідження доведено до конкретних положень, методик та рекомендацій. Вони можуть бути використані в практичній діяльності державними органами управління, правоохоронними органами місцевої влади.

**Інформаційною базою дослідження** при написанні роботи були використані наукові, законодавчі й нормативно-правові акти в сфері надання адміністративних послуг, інформаційні матеріали Європейської комісії, Державна служба статистики України, статистична інформація правоохоронних органів Тернопільської області, праці вітчизняних і зарубіжних учених, ресурси інтернету.

**Структура роботи.** Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи складає 130 сторінок, з яких 123 сторінки основного тексту, містить 8 рисунків, 2 додатки на 3 сторінках. Список використаних джерел із 71 найменування.

# **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ**

## **1.1 Загальні положення та поняття інституту надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України**

У сучасному світі спостерігаються тенденції нового розуміння призначення держави, її функцій, а також взаємовідносин публічної влади й громадянського суспільства, відбувається становлення нової моделі державного управління, в якій пріоритет надається цінностям громадянського суспільства та ідеям демократичної, соціальної й правової держави.

Водночас із підвищенням соціальної функції держави відбуваються істотні зміни в обсязі, змісті й методах діяльності її органів. Саме суспільство на сучасному етапі розвитку формує нові завдання, що вирішує держава через виконання своїх функцій. Діяльність владних інститутів спрямовується на зміну природи та форми взаємодії із суспільством, забезпечення переходу від адміністративно - розпорядчих методів управління до обслуговування населення.

Водночас в Україні поняття послуг, що надаються органами публічної влади, почало впроваджуватися лише у 1998 році, із започаткуванням проведення адміністративної реформи. У Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій Указом Президента України від 22 липня 1998р. № 810/98, підкреслювалося, що демократична гнучка та ефективна організація державного управління повинна базуватися на формуванні ефективного механізму надання населенню управлінських послуг, підвищенні їх якості та доступності [45].

Таким чином Концепцією адміністративної реформи в Україні розпочато впровадження нового інституту адміністративного права - інституту адміністративних послуг, який є комплексним міжгалузевим правовим інститутом, що характеризується поєднанням публічно-правових та



приватно-правових методів.

Перше формулювання поняття «адміністративна послуга» знаходимо у науково-практичному нарисі «Адміністративна реформа для людини», що вийшов за загальною редакцією І.Б.Коліушка у 2001 році. В.П.Тимощук та І.Б.Коліушко у цій науковій праці так визначили адміністративну послугу: «Адміністративні послуги - це передбачена законом розпорядча діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів» [17, с. 26].

На противагу цим правознавцям В.Б.Авер'янов у поняття адміністративних послуг укладав дещо інше значення: «Дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. «Служіння» з боку виконавчої влади - це і є, власне кажучи, надання її органами послуг» [1, с. 78].

На думку І.В.Венедиктової, у державі відбувається зміна орієнтирів: утверджується розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки; тож вона і повинна служити, тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на так звану сервісну державу - постачальника публічних послуг [69]. Сучасна високо цивілізована держава перетворюється в сервісну державу, забезпечуючи таким чином найбільше задоволення інтересів своїх громадян.

У зв'язку з наведеним і виникає потреба в системному вивченні досить нового в адміністративному праві поняття «адміністративна послуга» шляхом систематизації й аналізу різноманітних теоретичних підходів щодо визначення його змісту.

На думку Д.Сухініна і Ю.Шарова, адміністративні послуги - це результат здійснення владних повноважень суб'єктом, який 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 реєстрацій тощо). На думку дослідників, адміністративні послуги разом із управлінськими є видами державних послуг, які, у свою чергу, надаються не тільки органами державної влади (в основному виконавчої), а й державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [64].

В.Сороко визначає адміністративну послугу як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку, а управлінську послугу - як функціональну діяльність державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя.

Офіційне визначення категорії «адміністративна послуга» надається в Законі України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги»: результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [30].

Адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах: як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, що здійснюється за її заявою; як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалася за її заявою [7].

Отже, враховуючи вищенаведені підходи науковців до визначення поняття «адміністративна послуга» та нормативно-правові визначення цього поняття, можна зробити висновок про те, що в широкому розумінні адміністративну послугу можна розглядати як взаємодію (зовнішню) державного органу та фізичної або юридичної особи як члена суспільства (Рис. 1.1), а управлінську послугу - як взаємодію (внутрішню) в середині державного органу (Рис. 1.2).

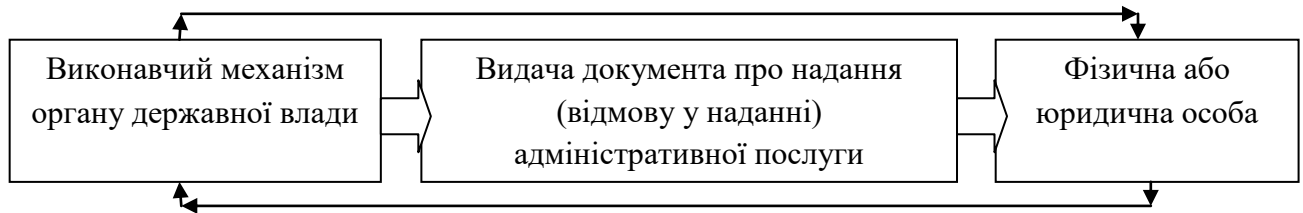


Рис. 1.1. Схематичне зображення адміністративної послуги як взаємодії (зовнішньої) державного органу та фізичної або юридичної особи, [7]

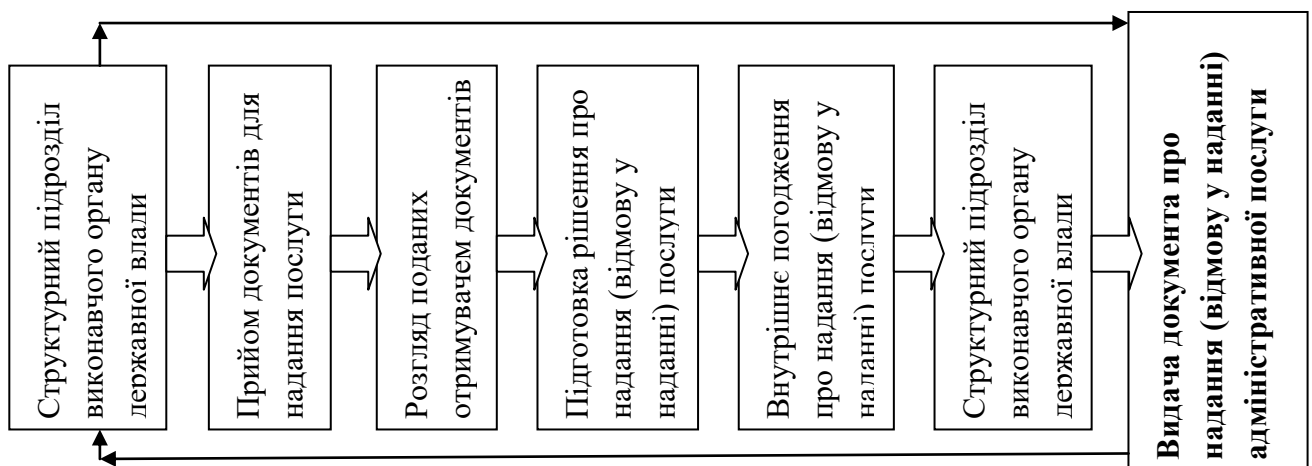


Рис. 1.2. Схематичне зображення управлінської послуги як взаємодії (внутрішньої) в середині органу державної влади [7]

Правове поняття адміністративної послуги може бути сформульоване на підставі узагальнення вищевикладених характеристик, як передбачена законом публічно-владна діяльність адміністративного органу, здійснювана за заявою фізичної або юридичної особи щодо створення організаційних умов для реалізації її прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на неї законом обов'язків, шляхом прийняття та документального оформлення відповідного адміністративного акту, який має індивідуальне

призначення та зовнішню сферу застосування.

Оскільки предметом цього дослідження є не адміністративні послуги взагалі, а лише ті, які надаються у сфері правоохоронної діяльності, докладно зупинимося на особливостях останніх.

О.Г. Циганов визначає три головні особливості правоохоронної діяльності: 1) її соціальна цінність щодо охорони прав фізичної або юридичної особи певними юридичними процедурами; 2) процедуризація правоохоронної діяльності; 3) професійність діяльності уповноважених державою суб'єктів на її здійснення [65, с.7].

Автори посібника «Організація судових та правоохоронних органів» (І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабкова) до істотних ознак правоохоронної діяльності відносять такі:

- 1) спрямованість діяльності на охорону права від будь-яких порушень;
- 2) можливість здійснюватися не будь-яким способом, а лише шляхом:
  - а) розгляду юридично значущих справ і, у деяких випадках, застосування до правопорушників примусових заходів і стягнень;
  - б) виявлення правопорушень і осіб, винних у їх вчиненні;
  - в) обвинувачення у вчиненні правопорушення;
  - г) представництва і захисту порушених прав і законних інтересів;
  - г) нагляду за додержанням законів;
- 3) ця діяльність повинна докладно і всебічно регламентуватися в законодавчому порядку, в тому числі шляхом встановлення особливих процедурних (процесуальних) правил;
- 4) реалізація цієї діяльності з додержанням певних, установлених у законі або іншому нормативному акті процедур;
- 5) ця діяльність реалізується спеціально уповноваженими на те органами, що комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями.

При цьому під правоохоронною діяльністю вказані науковці розуміють діяльність з охорони права, яка здійснюється спеціально уповноваженими на те органами за встановленою в законі процедурою і полягає в розгляді

юридично значущих справ, виявленні правопорушень і обвинуваченні осіб, винних в їх вчиненні, й, у деяких випадках, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [22, с. 7-9].

Отже, у широкому сенсі під правоохоронною діяльністю будемо розуміти діяльність компетентних державних органів, недержавних організацій, а також самих громадян, яка реалізується в установленому законом порядку, із дотриманням публічно-встановлених процедур у різних видах правозастосовних дій і полягає у підтриманні встановленого правопорядку, захисті та охороні права від будь-яких порушень.

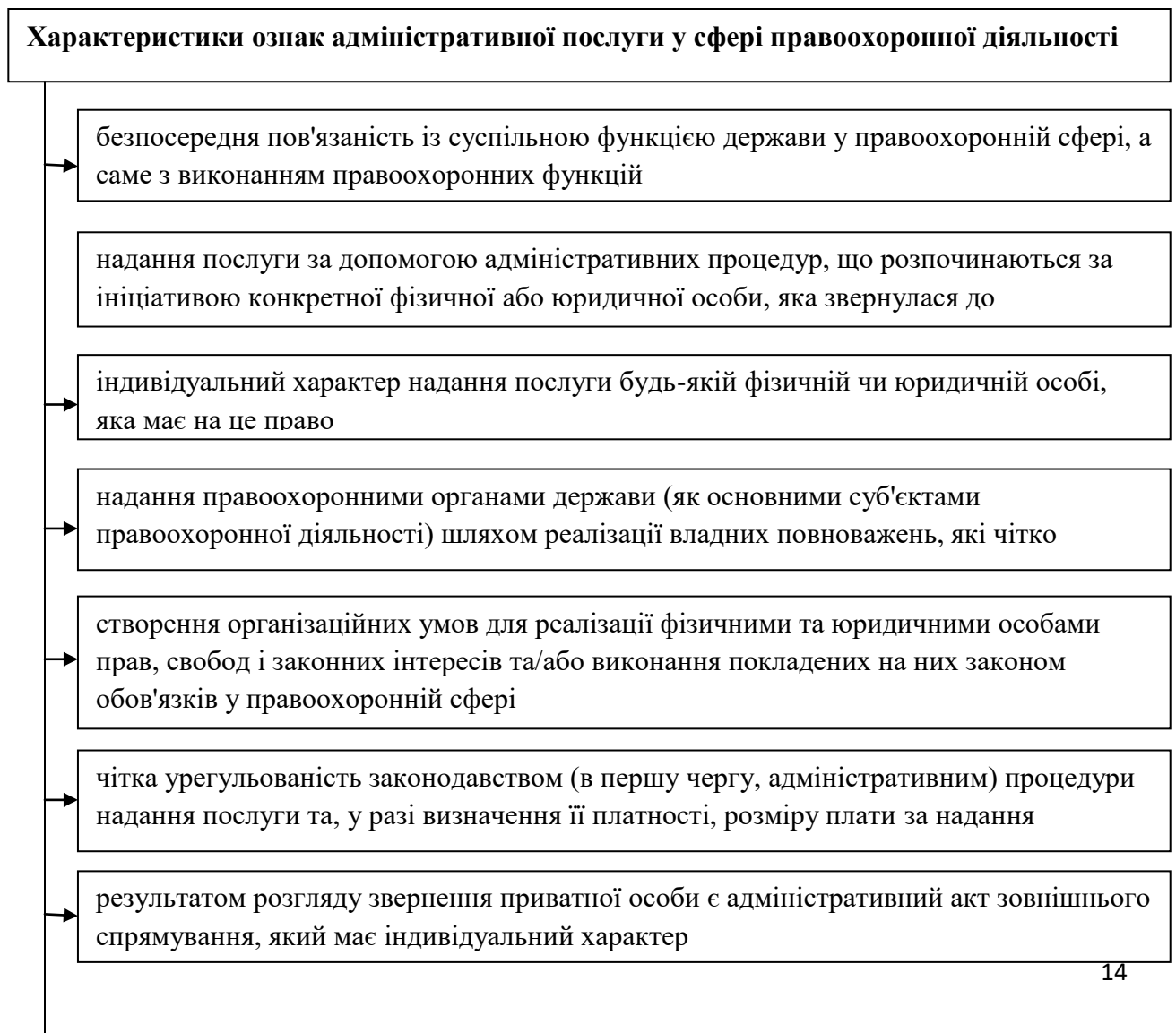
Ми погоджуємося з твердженням Тимощука В.П. про, що правоохоронна система є багаторівневою соціальною системою, до основних складових такої відносяться: 1) функціональну підсистему, яку становить правоохоронна діяльність; 2) нормативну (регулятивну) - правові норми та принципи, що регулюють відносини між суб'єктами правоохорони, які знаходять свій вияв у правових актах, що регулюють правоохоронну діяльність; 3) інституціональну підсистему, яку складають правоохоронні інститути [62, с.10].

Сфера діяльності правоохоронних органів є дуже широкою й за своїм профілем різноманітною, багатоструктурною. Вона включає ряд складних груп суспільних відносин, які пов'язані з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; запобіганням вчиненню правопорушень; забезпеченням публічної безпеки і порядку; правосуддям; наданням правової допомоги; контролем за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів через державний і митний кордони; наглядом і контролем за виконанням законів; здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпеченням реєстраційної та міграційної роботи тощо.

Діяльність компетентних органів із надання послуг фізичним та

юридичним особам є не менш важливою групою суспільних відносин у правоохоронній сфері. Правоохоронні послуги, що являють собою один із різновидів правоохоронної діяльності, надаються правоохоронними органами держави, як основними суб'єктами зазначеної діяльності, й спрямовані на виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності.

Найбільша частина послуг у сфері правоохоронної діяльності є адміністративними, тобто такими, що надаються за допомогою адміністративних процедур та результатом надання яких виступає адміністративний акт уповноваженого органу, що має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування а також певні характеристики ознак адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (Рис. 1.3).



→ для отримання послуги споживачем йому необхідно виконати певні вимоги, визначені законом

Рис. 1.3. Характеристики ознак адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності

Примітка. Складено автором за [66]

На підставі викладеного, під адміністративною послугою у сфері правоохоронної діяльності слід розуміти передбачену законом публічно-владну діяльність правоохоронного органу держави, здійснювану за заявою фізичної або юридичної особи щодо створення організаційних умов для реалізації її прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на неї законом обов'язків у правоохоронній сфері, шляхом прийняття та документального оформлення відповідного адміністративного акту, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування.

У сенсі специфіки адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності слід звернути увагу на те, що деякі з них можуть мати додаткові ознаки. Наприклад, адміністративні послуги у сфері безпеки дорожнього руху та сфері обігу зброї можуть характеризуватися тим, що до об'єктів правових відносин із надання цих послуг можуть відноситися предмети матеріального світу з підвищеним рівнем суспільної небезпечності. Специфіка зазначених послуг висуває ряд вимог до суб'єктів звернення за їх отриманням, котрі й визначають правоздатність цих суб'єктів у зазначених сферах (наявності певних знань, відсутності судимості, вимоги до стану здоров'я тощо).

Таким чином, найбільш характерними особливостями адміністративних послуг у сфері правоохорони слід вважати наступні: ці послуги є одним із різновидів адміністративної діяльності правоохоронних органів; надання цих послуг правоохоронними органами ґрунтується й впливає з правоохоронних функцій; підвищений рівень суспільної небезпечності предметів матеріального світу, пов'язаних із більшістю цих послуг та можливість протиправного використання споживачами цих послуг

набутих можливостей; безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання (або відмови у наданні) цих послуг; посилені вимоги контролю за процедурою надання цих послуг та підвищений рівень відповідальності за її порушення; підвищені вимоги до суб'єктів звернення за отриманням цих послуг (а саме до їх правоздатності).

Ураховуючи специфічність ознак, притаманних діяльності правоохоронних органів з надання адміністративних послуг, багатогранність та розмаїтість цієї діяльності, велику кількість зазначених послуг, а також для кращого розуміння сутності вказаного соціального та правового інституту, який реально існує, володіє стійкими ознаками і вимагає певної систематизації, доцільно розглянути підстави класифікації адміністративних послуг, які надаються, в тому числі у сфері правоохоронної діяльності (табл. 1.1)

*Таблиця 1.1*

Підстави класифікації адміністративних послуг, які надаються у сфері правоохоронної діяльності

№ з/п	Специфічні ознаки, що ідентифікують правову природу адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності
1.	за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання; за критерієм платності
2.	за тривалістю процедури, за якою здійснюється надання адміністративної послуги
3.	за суб'єктами звернення за отриманням послуги; за колом осіб, яким адресується адміністративна послуга
4.	за обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення
5.	за можливими способами отримання послуги
6.	за наявністю стандартів та регламентів щодо надання
7.	залежно від сфери правоохоронної діяльності, де відбувається їх реалізація
8.	залежно від змісту забезпечуваних прав і свобод суб'єкта звернення
9.	за критерієм відомчої належності суб'єкта надання таких послуг
10.	за рівнем управління, на якому здійснюється надання послуги
11.	за критерієм необхідності для споживача; залежно від домінування інтересів, що спонукають їх реалізацію; залежно від форми реалізації
12.	за кількістю відомств (суб'єктів), задіяних у процедурі надання послуги



13.	за наявністю проміжного результату
14.	за доступністю послуги

Примітка. Сформовано автором за [66, с.60-61].

Серед офіційно визначених законодавством України адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання можна виділити такі їх види: 1) видача спеціальних дозволів (погоджень, висновків) на здійснення певних дій (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на зберігання і носіння зброї та ін.); 2) ліцензування певних видів господарської діяльності (охоронної діяльності; діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами, тощо); 3) державна реєстрація з веденням реєстрів (реєстрація колісного транспортного засобу, суб'єктів підприємницької діяльності та ін.); 4) підтвердження (посвідчення) певного юридичного статусу та/або факту (видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів); оформлення та видача тимчасового посвідчення громадянина України тощо).

За критерієм платності адміністративні послуги поділяють на платні й безоплатні для приватної особи. Наголосимо, що такий поділ послуг є цілком доречним, оскільки всі публічні послуги мають певну вартість і з економічної точки зору представляється важливою така їх ознака, як джерело фінансування цих послуг.

За тривалістю процедури, за якою здійснюється надання адміністративної послуги можна виділити: 1) послуги, що надаються за звичайною процедурою; 2) послуги, що надаються за прискореною процедурою; 3) послуги, що надаються за терміновою процедурою.

За колом осіб, яким адресується адміністративна послуга, можна виділити: 1) послуги, що можуть адресуватися всьому населенню; 2) послуги, що адресуються окремим категоріям громадян (представникам ЗМІ, народним депутатам і т. ін.); 3) послуги, адресовані конкретним громадянам,

що звернулися з питання їх одержання. Послуги, затребувані значним колом фізичних та юридичних осіб, можна назвати масовими, а адресовані конкретним громадянам - індивідуальними.

За обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення послуги можна класифікувати на обов'язкові (обов'язковість отримання кожним громадянином України за умов досягнення ним 16-річного віку внутрішнього загальногромадянського паспорта) та добровільні (звернення до компетентного органу з метою отримання адресної допомоги - оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон).

Згідно з положеннями статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги можна класифікувати за можливими способами їх отримання на: 1) послуги, що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; 2) послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг та/або 3) послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг [30]. Щодо цієї підстави класифікації послуг зауважимо, що, виходячи з реалій практики надання правоохоронних послуг, слід виділити також послуги, що надаються відомчими сервісними центрами.

Залежно від змісту забезпечуваних прав і свобод суб'єкта звернення послуги у сфері правоохоронної діяльності можна класифікувати як: організаційне забезпечення свободи пересування, вільного вибору місця проживання; організаційне забезпечення права вільно залишати територію України; організаційне забезпечення права на отримання фізичними особами громадянства України та статусу біженця; створення організаційних умов для реалізації прав у сфері дозвільної системи; організаційне забезпечення права на експлуатацію транспортних засобів тощо.

Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності можна поділяти на види за критерієм відомчої належності суб'єкта надання таких послуг, тобто конкретного органу чи підрозділу, який надає ці послуги, напрямку його діяльності. Крім того, за рівнем управління, на якому

здійснюється надання адміністративних послуг правоохоронного органу, слід розрізняти такі їх види: 1) послуги, які надаються на центральному рівні (структурними підрозділами центрального апарату) правоохоронного органу; 2) послуги, які надаються на регіональному рівні (регіональними органами та їх структурними підрозділами) правоохоронного органу; 3) послуги, які надаються на декількох рівнях управління правоохоронного органу[9, с. 89].

За критерієм необхідності для споживача можна виділити основні та додаткові послуги. Основна послуга безпосередньо спрямована на задоволення конкретної потреби. Додаткова послуга «супроводжує» основну послугу і, як правило, окремо від основної не застосовується, оскільки в її відокремленому наданні немає сенсу. Наприклад, основна послуга - реєстрація місця перебування, додаткова послуга - видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування.

Як можна побачити, варіантів класифікації адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності може бути багато. Втім, наведена вище класифікація адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності досить умовна і не є вичерпною, але дає змогу більш повно відобразити сутність, значення, характер та функції таких послуг як юридичного явища.

## **1.2 Суб'єкти надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності**

Одне із центральних місць у проблематиці подолання прогалін у законодавстві посідає питання визначення кола суб'єктів тих чи інших правовідносин, їх правового статусу. В цьому підрозділі ми маємо на меті проаналізувати існуючу систему суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні з окресленням проблемних питань.

Хоча останніми роками питання впорядкування системи надання адміністративних послуг набуло актуальності на вищому державному рівні (видані численні нормативні та розпорядчі документи, проведено ряд організаційних заходів із цього питання), на сьогодні діяльність із надання

адміністративних послуг, у т.ч. у правоохоронній сфері, залишається неефективною, якість цієї діяльності не відповідає інтересам і прагненням населення.

Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» залишає питання про систему суб'єктів їх надання відкритим. Так, в редакції вказаного Закону суб'єкта надання адміністративної послуги визначено, як орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. На загальному переліку законодавець й обмежився в характеристиці суб'єктів надання адміністративних послуг. Ані їх розширеного переліку, ані загальних ознак їх компетенції з цього приводу не запропоновано.

Фрагментарне дослідження теоретико- методологічних засад діяльності правоохоронних органів щодо надання адміністративних послуг, відсутність системного підходу до визначення понятійного апарату та правового регулювання процедур зазначеної діяльності, відповідно, неузгодженість чинного законодавства України щодо цих питань, нерегульованість процедурних аспектів надання адміністративних послуг як на загальнодержавному, так і на рівні відповідних суб'єктів, негативним чином позначаються на ефективності та якості надання адміністративних послуг у правоохоронній сфері, призводять до збільшення корупційних ризиків, що виникають у процесі обслуговування населення й, як наслідок, зменшують довіру громадян до всієї системи правоохоронних органів як державних інституцій.

Разом з тим, на сьогодні майже відсутні ґрунтовні комплексні наукові дослідження з правових та організаційних засад надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, а важливі проблеми публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів розглядаються науковцями здебільшого опосередковано, частково, без належної системності, що й

актуалізує відповідне комплексне монографічне дослідження, зумовлює його новизну, наукове та практичне значення.

Розглянемо детальніше структурні елементи запропонованого у Законі переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Орган виконавчої влади - самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають за головне призначення забезпечення функціонування однієї гілки державної влади - виконавчої (Державний класифікатор України. Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004; розд. 3). Систему органів виконавчої влади, в тому числі правоохоронних, відображено на Рис. 2.1.



Рис. 2.1. Рівні органів виконавчої влади [58].

Як бачимо, поняття «органи виконавчої влади» є збірним, охоплюючим усю їх вертикаль. У зв'язку із цим виникає запитання: що ж слід розуміти під іншим державним органом, який Законом України «Про адміністративні послуги» визначено як суб'єкт надання адміністративних послуг.

Правоохоронні органи можна визначити як єдину систему органів виконавчої влади та військових формувань, спеціально створених та уповноважених законами України на виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності. Зазначена діяльність, яка є головним призначенням цих органів,

здійснюється ними з дотриманням установлених правил і процедур, в тому числі застосовуючи за необхідності державний примус. Системоутворюючим чинником, що об'єднує функціональними зв'язками правоохоронні органи в цілісну єдність, є правоохоронна діяльність.

Отже, система правоохоронних органів виступає підсистемою інституціональної системи правоохоронної діяльності, котра, у свою чергу, виступає підсистемою правоохоронної системи [59].

Водночас, в аналітичній записці, підготовленій фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень, наголошується: «Системний аналіз документів міжнародного і національного права інших держав свідчить про відсутність у них прямих аналогів українських термінів «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи».

Основними ознаками правоохоронної діяльності є:

1) правоохоронна діяльність — це форма реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав та свобод фізичних та юри-дичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і проце-суальному порядку;

2) така діяльність може здійснюватись лише за допомогою юридичних засобів впливу;

3) юридичні засоби впливу повинні суворо відповідати приписам закону, лише закон повинен слугувати підставою застосування конкретних засобів впливу та чітко визначити їх зміст;

4) правоохоронна діяльність реалізується у встановленому законом порядку з дотриманням визначених процедур

5) покладається понад усе на спеціально уповноважені державні органи;

6) рішення що приймаються компетентними органами мають обов'язків характер.

Зауважимо, що очолювана академіком НАН України В.Я.Тациєм Комісія Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності (далі – Комісія) у зв'язку з існуючою законодавчою невизначеністю системи правоохоронних органів України й виходу з означеної термінологічної плутанини запропонувала зберегти поняття «правоохоронні органи» лише як узагальнююче наукове поняття й здійснити поділ указаних органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права на такі класифікаційні групи:

1) органи охорони правопорядку, для яких: а) правоохоронна функція є основною і вони здійснюють повноваження щодо захисту прав і свобод людини, а також охорони правопорядку; б) у зв'язку з вищезазначеним ці органи мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу; в) у своєму складі мають озброєні формування. До них пропонувалося віднести: органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи військової служби правопорядку, органи митної служби, податкової служби, пенітенціарної служби, прикордонної служби, управління державної охорони;

2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади, тобто ті органи виконавчої влади, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію. До цієї групи пропонувалося зарахувати, зокрема, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, лісової охорони та інші, для яких правоохоронна функція не є основною, а виступає у якості допоміжної, оскільки їх основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства у певній сфері державного управління;

3) органи охорони Конституції України та державного контролю, до яких пропонувалося віднести ті інституції, які не входять до традиційних трьох гілок влади, мають свою особливу контрольну функцію й, відповідно, покликані забезпечувати неухильне виконання конституційних норм і здійснювати спеціалізований державний контроль. До цієї групи

пропонувалося включити Конституційний Суд України, Прокуратуру України, Рахункову палату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [60, с. 235-238].

В якості аргументів залучення до юридичного обігу терміну «органи охорони правопорядку» та виділення окремої групи правоохоронних органів, для яких правоохоронна функція є основною, Комісія вказує наступні:

- поняття «органи охорони правопорядку» широко застосовується у міжнародних документах, зокрема Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979р.), Декларації про поліцію (Резолюція №690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979р.) [59];

- цей термін має відповідні аналоги в законодавстві європейських країн (Велика Британія, Німеччина, Франція), у якому в усіх випадках так чи інакше йдеться про примусове застосування закону для захисту правопорядку;

- стосовно цієї класифікаційної групи органів можна реально говорити не лише про наявність чіткого понятійного апарату, а й про можливість подальшої реалізації цілісної концепції їх реформування;

- чітке встановлення сфер правового регулювання, структурування системи органів охорони правопорядку дозволить більш точно визначити і сфери їх професійної діяльності, усунути громіздкість цієї системи, дублювання повноважень, здійснення функцій, які не відповідають завданням цих органів [60, с. 236].

З урахуванням проведеного аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду законодавчого врегулювання діяльності правоохоронних органів Комісією пропонувалося вирішити питання щодо конституційного статусу органів охорони правопорядку шляхом доповнення розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», зокрема, визначити, що в системі органів виконавчої влади діють органи охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і



свобод людини, забезпечення її безпеки, охорона громадського порядку, попередження та протидія злочинності, захист інтересів суспільства та держави [60, с. 10].

Отже, у зв'язку з існуючими юридичними колізіями та термінологічною плутаниною навколо поняття «правоохоронні органи» й, відповідно, оскільки до системи таких органів відносять різні за своїм статусом та функціональним призначенням органи, що унеможлиблює чітко визначити цю систему, мова йде про введення в широкий юридичний обіг терміну «органи охорони правопорядку» (або «органи правопорядку») як словесного символу поняття, що ним відображається окрема група правоохоронних органів, для яких правоохоронна функція є основною і вони здійснюють повноваження щодо захисту прав і свобод людини, а також охорони правопорядку. До прихильників згрупування окремих правоохоронних органів, що володіють системно-структурною та функціонально-компетенційною специфікою слід, окрім членів Комісії під головуванням В.Я.Тація, віднести також таких відомих правознавців, як О.М.Бандурка [4], М.О. Качинська [16], В.В. Коваленко та ін.

Погоджуючись із концептуальними підходами Комісії, зазначимо, що питання про віднесення судових органів до системи правоохоронних органів й до цього часу залишається дискусійним, а тому не можна визнати доцільною пропозицію відокремлення судів від цієї системи з огляду на особливе місце судової влади в правовій системі [60, с. 3] й те, що в демократичних державах Європи органи правосуддя не належать ні до правоохоронних органів, ні до сектору безпеки [8].

Проте, О.М. Толочка з цього приводу справедливо підмічає, що приналежність судів до самостійної гілки публічної влади слід розглядати як обставину, внаслідок якої за ними визнається особливий статус серед інших органів, що стоять на сторожі права, як вагому підставу для твердження, що вони - вершина піраміди всієї системи правоохоронних органів [9, с.16-17]. Подібної думки дотримуються й автори підручника «Суд, правоохоронні та

правозахисні органи України» під редакцією В.Т. Малярєнка (В.Т.Білоус, О.С. Захарова, В.С. Ковальський): «Судам належить центральне місце в системі правового захисту конституційних та інших правових цінностей. Діяльність судів становить універсальний механізм із захисту й охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушення права, розгляд спорів (справ) у судовому засіданні» [9, с. 171]. До того ж, згідно зі ст.2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» завдання суду полягає в забезпеченні кожному права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [54], що безсумнівно дозволяє віднести судові органи до правоохоронних. Р.Я.Шай наголошує, що суд є головним правоохоронним органом, адже він є правовою гарантією законності й забезпечує охорону прав та свобод людини й громадянина, а тому виключення суду з числа правоохоронних органів заперечує тезу про здійснення ним охорони права[59, с.12]. Більше того, слід погодитися з позицією І.В. Бондарєнка, який вважає судову систему центральною ланкою, серцевиною системи правоохоронних органів, оскільки завданням правосуддя є здійснення більшості напрямів правоохоронної діяльності (виконання правоохоронних функцій) [7, с.5].

Таким чином, до системи правоохоронних органів, поділених Комісією Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності на три класифікаційні групи залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права, слід включити додаткову групу - судові органи, які є особливою гілкою влади (а саме: судової влади) в правовій системі держави й виконують особливу функцію - правосуддя, яку за Конституцією іншим державним органам здійснювати заборонено. Поза всяким сумнівом правоохоронні органи є ключовими в системі органів виконавчої влади. Адже стабільне та ефективне їх функціонування є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності й правопорядку,

дотримання прав і свобод людини та громадянина. Втім існуюча нині в Україні модель правоохоронної системи за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загально визнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері, що негативно впливає на ефективність її діяльності, часом призводить до невиправданих матеріальних витрат, стає перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в усіх сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства.

Також наголосимо, що надалі в рамках цього дослідження під правоохоронними органами будемо розуміти першу класифікаційну групу державних органів, запропоновану Комісією під головуванням В.Я. Тація, а саме - органи охорони правопорядку, для яких: а) правоохоронна функція є основною і вони здійснюють повноваження щодо захисту прав і свобод людини, а також охорони правопорядку; б) у зв'язку з вищезазначеним ці органи мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу; в) у своєму складі мають озброєні формування.

До таких правоохоронних органів Комісією пропонувалося віднести: органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи військової служби правопорядку, органи митної служби, податкової служби, пенітенціарної служби, прикордонної служби, управління державної охорони. За законом до правоохоронного органу належить такий державний орган, предмет діяльності якого законодавче зафіксовано як його завдання або функції саме охоронного призначення, хоч у назві це може й не відбиватися (Рис. 2.2).



*Рис. 2.2. Органи, які уповноважені здійснювати правозастосовні або правоохоронні функції*

Як уже зазначалося, згідно із законодавством України суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України є наступні правоохоронні органи: Національна поліція, ДМС України, ДФС України та СБУ. Відповідно до положень про ці державні органи України Національна поліція, ДМС України та ДФС України є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України перших двох державних органів через Міністра внутрішніх справ України, а, відповідно, останнього - через Міністра фінансів України. У свою чергу СБУ згідно із Законом України «Про Службу безпеки України» є державним правоохоронним органом спеціального призначення [53]. Надання цими державними органами адміністративних послуг не суперечить загальному законодавчому акту у цій сфері, а саме Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки відповідно до п.3 ст.1 цього Закону орган виконавчої влади, інший державний орган можуть виступати в якості суб'єкта надання адміністративної послуги [30]. Водночас згідно із зазначеною нормою, а також відповідно до п. 7 ст. 20 цього законодавчого акту, підприємства, установи та організації, що перебувають у сфері управління відповідного державного органу, не повинні надавати адміністративні послуги. Подібну норму містить й ч. 3 ст.2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: «Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом» [58].

Крім того, коротко охарактеризуємо адміністративно-правовий статус кожного із зазначених вище правоохоронних органів окремо.

Одне з центральних і значущих місць у системі правоохоронних органів України займають органи внутрішніх справ. Будучи частиною виконавчої гілки державної влади, вони виконують найбільший обсяг роботи,

пов'язаної з попередженням, виявленням і припиненням правопорушень, у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки. Слід констатувати, що на сьогодні в Україні законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ» не існує. Втім, на противагу терміну «правоохоронні органи», який не має однозначності у тлумаченні як серед науковців, так і серед практичних працівників, поняття «органи внутрішніх справ» традиційно ототожнюють із системою МВС, під якою визначають правоохоронні органи виконавчої влади, що складаються з відповідних галузевих служб.

Черговий етап реформування МВС України офіційно розпочався зі створення у квітні 2014 року Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ. Програмні документи - Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, розроблені експертами правозахисних організацій спільно з МВС України й ухвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ України» від 22.10.2014 №1118-р, відкривають для громадянського суспільства перспективу довгострокової реформаторської діяльності правоохоронної сфери.

Відповідно до законодавства, МВС України є центральним органом управління, головним органом виконавчої влади у сфері внутрішніх справ. До центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України слід віднести: Національну поліцію України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій та Державну міграційну службу України. Зазначені органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ, а МВС виступає в якості політичного органу управління вказаних служб.

Відповідно до ч.1 ст.1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Ст. 2 цього Закону визначає завданнями поліції надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [51].

Правовий статус ДМС України як правоохоронного органу України визначається в основному в Положенні про Державну міграційну службу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014р. № 360. Так, п.1 цього Положення встановлює, що ДМС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. П. 3 Положення про ДМС України визначає основні завдання цього правоохоронного органу: 1) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [27].

Правовий статус ДФС України як правоохоронного органу України визначається в основному в Положенні про Державну фіскальну службу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. Згідно з п.1 цього Положення ДФС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. До основних завдань ДФС України відповідно до п.3 цього Положення віднесено, зокрема, реалізацію державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів, а також у п. 4 визначені основні повноваження ДФС, в тому числі щодо надання окремих адміністративних послуг.

Стаття перша Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. визначає СБУ як державний правоохоронний орган

спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Відповідно до ст. 2 цього Закону на СБУ покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань цього правоохоронного органу України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [53].

Національне антикорупційне бюро України - новий орган у правоохоронній системі України, створення й запровадження діяльності якого було однією з вимог Міжнародного валютного фонду та Європейської комісії для лібералізації візового режиму України з Європейським Союзом.

Відповідно до ч.1 ст.1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII, завданням цього державного правоохоронного органу є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [50]. 16 квітня 2015 року Президент України підписав Указ «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» [57].

Інший новий правоохоронний орган у системі органів виконавчої влади України - Державне бюро розслідувань. Його створення у термін до 20 листопада 2017 року передбачено Кримінальним процесуальним кодексом України. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015р. №794 - VIII визначає правові основи організації та діяльності



зазначеного органу досудового розслідування. Цей законодавчий акт встановлює, що Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [32].

Забезпечення цілісності й узгодженості, ефективності функціонування системи правоохоронних органів України як складової правоохоронної системи вимагає впорядкування правового статусу цих органів, реформування їх організації, вироблення і запровадження дієвого механізму взаємодії між ними, а також приведення компетенції правоохоронних органів у відповідність до актуальних завдань правоохоронної діяльності.

Правовий статус правоохоронних органів України як суб'єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг визначається в основному Законом України «Про адміністративні послуги», а також іншими законодавчими та підзаконними нормативними актами України. При цьому, на відносини щодо об'єктів обмежених у цивільному обігу, зокрема зброї, Закон України «Про адміністративні послуги» не розповсюджується [30]. Відносини щодо обігу таких об'єктів і предметів регулюються іншими законами та підзаконними нормативними актами, на що нами зверталася увага у попередньому підрозділі нашого дослідження.

Для уточнення та розмежування функцій різних правоохоронних органів, визначення порядку координації їхньої діяльності існує нагальна потреба у прийнятті закону України «Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність», в якому слід навести вичерпний перелік цих органів, визначити правову основу їхньої діяльності та питання їх правового статусу, в тому числі: загальні завдання, функції, принципи діяльності всіх правоохоронних органів України, а також спеціальні завдання та повноваження для кожного конкретного правоохоронного органу. Крім того, потрібно встановити можливості існування у структурі цих органів не

правоохоронних органів зі статусом центральних органів виконавчої влади [70, с.322-323].

### **1.3 Правове регулювання надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України**

Відносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності регулюються правовими нормами, які містяться в різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах. Як і в інших сферах суспільних відносин, вертикальну структуру законодавства України у сфері, що розглядається, складають: Конституція та конституційні закони України; поточні (ординарні) закони України; Загальна декларація прав людини, міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому порядку; постанови Верховної Ради України; нормативні укази Президента України; постанови і декрети Кабінету Міністрів України.

Окрім законів загальної дії, які поширюються на всіх суб'єктів права незалежно від їх статусу, до законів, що регулюють відносини у сфері адміністративних послуг необхідно зараховувати також спеціальні (тематичні) законодавчі акти, що визначають найважливіші аспекти надання окремих адміністративних послуг, в тому числі у сфері правоохоронної діяльності, а саме: встановлюють підстави для одержання конкретних адміністративних послуг суб'єктами звернення; визначають суб'єктів надання таких послуг та окремі процедурні питання їх надання тощо. При цьому, у тематичних сферах правового регулювання (зокрема, щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності) законодавчі акти переважно встановлюють правові підстави та особливості процедури надання адміністративних послуг.

Підзаконні нормативно-правові акти також відіграють важливу роль щодо регулювання сфери надання адміністративних послуг, деталізуючи положення загального та спеціальних законодавчих актів у цій сфері. Зауважимо, що до прийняття 6 вересня 2012 року Закону України «Про

адміністративні послуги» правове регулювання сфери надання адміністративних послуг здійснювалося, як правило, на підзаконному рівні.

Що ж до відомчих актів правоохоронних органів України з цього питання як підзаконних нормативних актів, що видаються в межах компетенції зазначених державних органів, спеціально створених та уповноважених законами України на виконання правоохоронних функцій, то вони мають як внутрішньовідомче юридичне значення, так і (в силу статусу цих державних органів і делегованих їм прав) набувають загального, міжвідомчого значення. При цьому, зазначеними нормативними актами регулюються переважно питання організації надання адміністративних послуг у конкретно визначеній сфері, які віднесені до компетенції того чи іншого правоохоронного органу. Зважаючи на положення Закону України «Про адміністративні послуги» більшість із цих актів повинна бути переглянута на відповідність цьому Закону.

Варто зауважити, що суспільні відносини, які виникали в ході надання адміністративних послуг правоохоронними органами, їх посадовими особами, регулювалися великою кількістю законів та підзаконних нормативно-правових актів, навіть до початку вживання терміну «адміністративні послуги» в українському законодавстві. Як приклад можна привести Закони України: «Про дорожній рух» від 30.06.1993 № 3353-ХІІ [34], «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 № 3857-ХІІ [52], «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР[46], «Про ліцензування певних видів господарської діяльності » від 01.06.2000 № 1775-ІІІ [48], «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806- ІV [33]; та постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12.10.1992 № 576, «Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами» від 08.05.1993 №340, «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 №1698 [35] та інші.

Як ми вже раніше зазначали, інститут адміністративних послуг було започатковано у 1998 році Концепцією адміністративної реформи в Україні, а однією з вихідних концептуальних засад реформування органів публічної влади визначалася необхідність переорієнтації діяльності цих органів з виконання суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання таких послуг громадянам та юридичним особам. Підкреслювалося, що сучасна організація державного управління повинна базуватися на формуванні ефективного механізму надання населенню управлінських послуг, підвищенні їх якості та доступності [45].

Утім, перша помітна заінтересованість держави у розвитку сфери надання адміністративних послуг у практичній площині виявилася лише у лютому 2006 року у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. У цьому нормативно-правовому акті було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг, а саме: поняття та ознаки таких послуг; принципи та напрями подальшого реформування діяльності органів публічної влади у сфері адміністративних послуг; шляхи підвищення якості надання цих послуг та критерії її оцінки.

Як зауважує Легеза Є. О., хоча зазначена Концепція не мала сили закону і не була призначена для регулювання суспільних відносин, утім вона на той час стала офіційно визнаним орієнтиром розвитку нормативно-правової бази надання адміністративних послуг [21].

Крім того, в Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, схваленій Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006, удосконалення правового регулювання надання державними службовцями управлінських послуг убачалося в оптимізації на засадах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими органами, підприємствами, установами та організаціями, уповноваженими надавати такі послуги. Підвищення якості управлінських послуг

передбачалося здійснити через запровадження відповідних національних та міжнародних стандартів.

До того ж, постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006р. № 614 було затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (далі - Програма), необхідність розроблення якої обумовлювалася, зокрема: відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності; недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади.

З метою визначення основних напрямів розвитку інституту адміністративних послуг розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р було затверджено план заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Але, на жаль, незважаючи на більш ніж річний проміжок часу між затвердженнями Урядом України Концепції та Плану заходів на її виконання, більшість із цих заходів так і залишилися невиконаними. Більше того, замість законодавчого визначення переліків адміністративних послуг, Кабінетом Міністрів України було продовжено практику затвердження так званих «переліків платних послуг».

Прикладом такої непослідовної політики Уряду України у сфері надання адміністративних послуг є затверджені відповідними постановами цього вищого органу виконавчої влади переліки платних послуг, що можуть надаватися державними, в тому числі правоохоронними органами: перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002р. № 1952; перелік платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007р. №795 [40]; перелік платних послуг, які можуть надаватися органами та установами Державної кримінально-

виконавчої служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007р. №1071 [41]; та інші.

Так, перелік платних послуг, які надавалися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ, затверджений урядовою постановою першої редакції (від 04.06.2007) містив 107 платних послуг, більшість з яких були не відомчими адміністративними послугами, а послугами господарського характеру (копіювання та ламінування документів, відповідальне зберігання товарно-матеріальних цінностей, опалення приміщень котельнями, перевезення вантажів та проведення вантажних робіт), або ж були прикладом подібнення адміністративної послуги на кілька платних послуг, які фактично являли собою процедурні складові цієї адміністративної послуги, чи, навпаки, назви деяких адміністративних послуг містили в собі декілька різних за змістом та процедурою надання завершених адміністративних послуг. Більше того, у підготовленій науковцями Центру політико-правових реформ доповіді «Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2007 - 2008 роки)» констатувалося, що перелік платних послуг, які можуть надаватися органами та установами Державної кримінально-виконавчої служби, фактично не містить ні одної реально адміністративної послуги [61]. Як зауважує з цього приводу В.П. Тимощук, подібні переліки платних послуг мали багато інших органів виконавчої влади зі своїми підприємствами, установами та організаціями. Загальна кількість таких послуг перевищувала 600 [62].

Надалі, постановою Уряду України від 27 квітня 2009 р. №532 було затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг. Формування Реєстру здійснювалося з метою: ведення обліку адміністративних послуг; удосконалення процедури їх надання на платній і безоплатній основі; забезпечення відкритості та доступності інформації про ці послуги [36]. Актуальність цього нормативного документа Уряду для споживачів послуг визначалася, передусім, вирішенням завдання забезпечення доступу користувачів до Реєстру через офіційний веб-сайт

Головдержслужби України, інформування їх через інші засоби масової інформації, а також можливістю безоплатного одержання користувачами витягу з Реєстру відповідно до їх письмового запиту за встановленою держателем Реєстру формою.

Наступним важливим кроком Кабінету Міністрів України у напрямку розвитку системи надання адміністративних послуг слід уважати видання цим органом влади постанови від 17 липня 2009 р. № 737, якою було визначено подальші заходи щодо упорядкування послуг, що надаються державними органами, та затверджено Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. У Тимчасовому порядку давалися визначення понять «державна послуга», «адміністративна послуга», «адміністративний акт». Зауважувалося, що до державних послуг не належать господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями. Крім того, наголошувалося, що органи виконавчої влади можуть делегувати повноваження з надання адміністративних послуг лише бюджетним установам і на підставі нормативно-правових актів. Указаною постановою Уряду передбачалася дія Тимчасового порядку в період до законодавчого врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Слід звернути увагу, що на виконання вимог зазначеної постанови Кабінету Міністрів України, протоколу наради під головуванням Віце-прем'єр-міністра України Тігіпка С.Л. від 6 травня 2010 року «Про удосконалення порядку надання адміністративних послуг» та згідно з розпорядженням МВС України від 2 червня 2010 р. № 433 фахівцями ДНДІ МВС України під керівництвом автора було здійснено науково-правовий аналіз належності до державних, адміністративних і господарських послуг тих послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами внутрішніх справ відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 року № 795. За результатами зазначеного аналізу було підготовлено доповідну записку «Про результати науково-правового аналізу платних

послуг, які можуть надаватися ОВС, щодо їх належності до державних, адміністративних та господарських» на ім'я першого заступника Міністра внутрішніх справ України та відповідну аналітично-оглядову довідку.

Зазначені нормативні положення стали поштовхом для започаткування у МВС України роботи з розроблення стандартів відомчих адміністративних послуг. Так, на виконання згаданого нами вище розпорядження МВС України від 2 червня 2010 р. №433 «Про виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 №737» відповідно до чинного на той час Переліку платних послуг Міністерства внутрішніх справ, науково-дослідним підрозділом здійснювалося розроблення проектів стандартів адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Із 64 необхідних на той час проектів стандартів адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, фахівцями ДНДІ МВС України було розроблено та остаточно відредаговано 55 проектів таких стандартів. Зокрема, за результатами цієї діяльності наказом Міністерства внутрішніх справ України від 2 лютого 2012 р. №84 було затверджено 14 стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Державної міграційної служби, з подальшою реєстрацією у Міністерстві юстиції України 23 лютого 2012 року за № 289/20602 [37].

Надалі, постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915 «Деякі питання надання адміністративних послуг» вносилися певні зміни до відповідних постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг. Зокрема, п.3 зазначених змін у вказаному вище Типовому порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. №737, вносилися такі новації:

- встановлювалося, що плата за надання адміністративних послуг вноситься одноразово за весь комплекс робіт та послуг;
- заборонялося витребування від одержувачів послуг документів та інформації, яка вже була у володінні суб'єкта надання адміністративної послуги чи інших державних органів, підприємств тощо;



- доручалося органам, які надають адміністративні послуги, вжити заходів щодо функціонування «єдиного вікна» [14].

З ухваленням 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги», який визначив правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, керівництвом держави було здійснено низку відповідних заходів нормативно - правового та організаційного характеру щодо забезпечення безумовного виконання завдань, що випливають із положень цього законодавчого акту й спрямовані на реформування системи надання адміністративних послуг, в тому числі й у сфері правоохоронної діяльності.

З цією метою Президентом України 7 грудня 2012 року було підписано доручення «Щодо невідкладних заходів для забезпечення прав громадян під час отримання адміністративних послуг». Кабінету Міністрів України та керівникам місцевих адміністрацій доручалося забезпечити відкриття на території України мережі центрів надання адміністративних послуг. При цьому мав бути визначений перелік послуг, які будуть гарантовано надаватися фізичним та юридичним особам у зазначених центрах. Водночас, згідно з дорученням голови держави, Урядові доручалося у стислі терміни підготувати законопроекти про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, а також щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про адміністративні послуги». Одним із ключових завдань здійснюваної реформи у сфері надання адміністративних послуг Президент України назвав прийняття державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року, передбачивши, зокрема, заходи зі створення та забезпечення функціонування: системи електронної міжвідомчої взаємодії; Єдиного державного порталу адміністративних послуг; системи інформаційної підтримки надання адміністративних послуг.

Надалі, для забезпечення виконання норм Закону України «Про адміністративні послуги» [30], Уряд України своїми нормативними актами затвердив:

- Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2013р. №13);
- вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги (постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013р. №44);
- Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013р. №57);
- Примірне положення про центр надання адміністративних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013р. №118) та Примірний регламент центру надання адміністративних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013р. №588);
- Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р).

Важливим кроком у напрямку децентралізації адміністративних послуг, стало ухвалення розпорядження Уряду України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523. Відповідно до цього документа надання низки найбільш популярних серед населення адміністративних послуг (зокрема, реєстрація місця проживання особи, оформлення та видача паспорта громадянина України, оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон) від органів виконавчої влади мало бути поетапно передано до ЦНАП у строк до 1 січня 2015 року. Утім, на сьогодні стан реалізації зазначеного урядового рішення залишається незадовільним: передачу адміністративних послуг органів виконавчої влади, перелік яких містить розпорядження, до ЦНАП не було забезпечено вчасно та в повному обсязі. Моніторинг впровадження надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП, проведений

низкою громадських організацій, показав, що наразі переважна більшість ЦНАП не надають повний перелік наведених у розпорядженні послуг органів виконавчої влади. Спектр послуг органів виконавчої влади, які наразі надаються у міських ЦНАП неоднаковий, що, зокрема, не дозволяє забезпечити рівні умови отримання найбільш затребуваних громадянами послуг органів виконавчої влади для всіх споживачів цих послуг.

Позитивним досягненням нової влади України, що прийшла на хвилі Революції Гідності, слід визнати прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII [31], яким внесено ряд змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг: приписи, спрямовані на усунення розбіжностей, що виявлені під час реалізації Закону України «Про адміністративні послуги», шляхом виключення деяких положень із тексту цього Закону та доповнення його новими положеннями, що регулюють статус та діяльність центру надання адміністративних послуг, а також забезпечують удосконалення процедури надання адміністративних послуг в електронній формі.

Перелік нормативно-правових актів, що регламентують функціонування вітчизняної системи надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності, наведено у додатку А.

Поза всяким сумнівом, дослідження проблематики адміністративних послуг має бути спрямоване на вироблення єдиних методологічних засад правового регулювання цієї сфери суспільних відносин. Утім варто наголосити, що в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, правове регулювання адміністративної процедури в Україні сьогодні здійснюється, як правило, на підзаконному рівні. Тому прийняття законодавчих актів, спрямованих на регулювання процедурного аспекту відносин публічної адміністрації з приватними

особами та їх демократизацію, слід уважати одним із основних напрямів удосконалення законотворчого процесу у зазначеній сфері [2, с. 5-6].

### **Висновки до розділу 1**

1. Під інститутом адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України слід розуміти систему суспільних, адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України, спрямованої на удосконалення організаційно-правового забезпечення зазначеної сервісної діяльності.

2. Під правоохоронною діяльністю слід розуміти діяльність компетентних державних органів, недержавних організацій, а також самих громадян, яка реалізується в установленому законом порядку, із дотриманням публічно-встановлених процедур у різних видах правозастосовних дій і полягає у підтриманні встановленого правопорядку, захисті та охороні права від будь-яких порушень.

3. Адміністративна послуга у сфері правоохоронної діяльності - це передбачена законом публічно-владна діяльність правоохоронного органу держави, здійснювана за заявою фізичної або юридичної особи щодо створення організаційних умов для реалізації її прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на неї законом обов'язків у правоохоронній сфері, шляхом прийняття та документального оформлення відповідного адміністративного акту, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування.

4. Правоохоронні органи можна визначити як єдину систему органів виконавчої влади та військових формувань, спеціально створених та уповноважених законами України на виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності.

5. Для уточнення та розмежування функцій різних правоохоронних

органів, визначення порядку координації їхньої діяльності існує нагальна потреба у прийнятті закону України «Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність», в якому слід навести вичерпний перелік цих органів, визначити правову основу їхньої діяльності та питання їх правового статусу, в тому числі: загальні завдання, функції, принципи діяльності всіх правоохоронних органів України, а також спеціальні завдання та повноваження для кожного конкретного правоохоронного органу.

## **РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

### **2.1 Процедура і порядок надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні в сучасних умовах**

Адміністративні процедури виступають дискусійною проблематикою в науці адміністративного права. У першу чергу це пов'язано з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «адміністративна процедура» як такої, а також із необхідністю визначення на концептуальному рівні її змісту та співвідношення із суміжним правовими поняттям, а саме - «адміністративний процес». Зазначені поняття, незважаючи на їх активне використання в теорії адміністративного права та юридичній практиці, досі не мають чіткого однозначного визначення і потребують уточнення їх змістовного наповнення.

До елементів адміністративної процедури, що дозволяють точніше визначити критерії її запровадження, Ю.О. Тихомиров та Е.В. Талапіна відносять: а) процедурні правила, призначені для легального застосування матеріально-компетенційних норм; б) типовий «набір» юридичних дій та актів, що здійснюються і приймаються суб'єктами компетенції; в) стадії діяльності суб'єктів компетенції і пов'язаних з ними інших суб'єктів права, послідовність здійснення юридичних дій та зв'язок між ними; г) часові характеристики (терміни, тривалість, періодичність) [62, с. 3-4].

Підсумовуючи погляди вчених-адміністративістів, адміністративну процедуру з надання адміністративної послуги у сфері правоохорони можна схарактеризувати як визначений законодавством України порядок здійснення уповноваженим правоохоронним органом адміністративного провадження по справі щодо надання фізичній або юридичній особі адміністративної послуги у сфері правоохорони, що встановлює підстави, стадії, форми, строки та послідовність вчинення зазначеним органом відповідних дій та прийняття рішень з розгляду та вирішення цієї справи [70, с. 31].

Основні ознаки процедури з надання публічних послуг у сфері правоохоронної діяльності наведено на Рис 2.1.

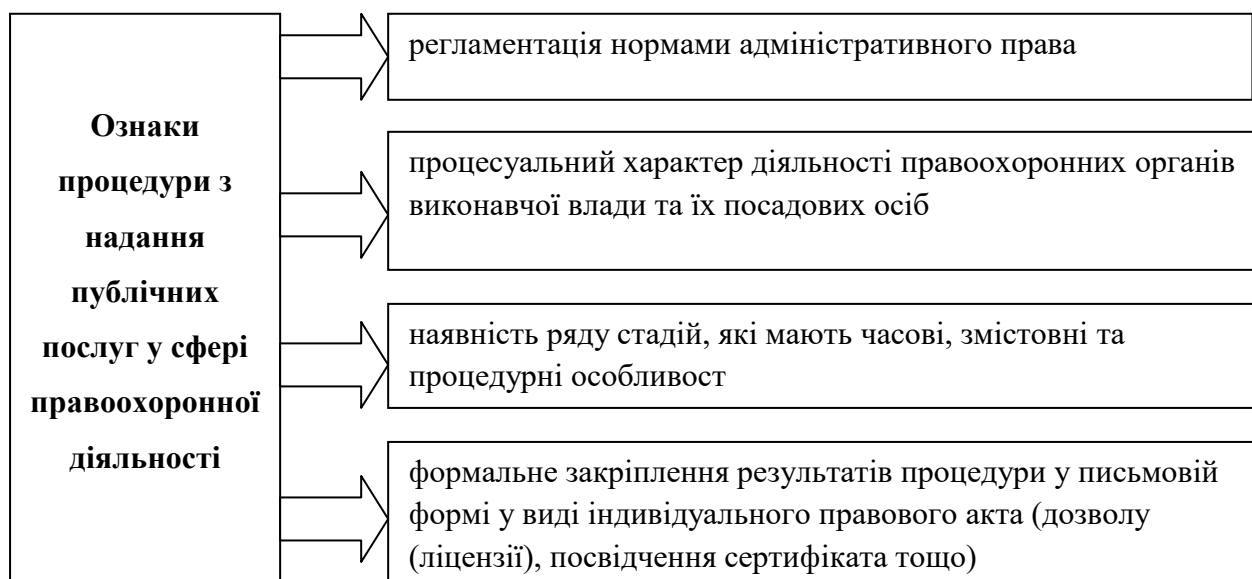


Рис. 2.1. Характеристики ознак процедури з надання публічних послуг у сфері правоохоронної діяльності

Аналізуючи особливості нормативно-правового регулювання процедурної діяльності правоохоронних органів України із надання адміністративних послуг, необхідно відзначити, що окрім загального законодавчого акту у цій сфері - Закону України «Про адміністративні послуги», порядок надання таких послуг у більшості випадків регламентується спеціальними (тематичними) законодавчими актами, а також підзаконними, в тому числі відомчими, нормативними актами.

Хоча у Законі України «Про адміністративні послуги» містяться окремі положення, які регулюють процедурні аспекти надання адміністративних послуг (вимоги детального опису процедури надання конкретної адміністративної послуги; порядку подання заяв; витребування документів та інформації; строків надання адміністративних послуг), але в основному цей законодавчий акт спрямований на регулювання матеріально - правових та організаційних питань надання адміністративних послуг. Отже нормативне регулювання більшості питань, пов'язаних з процедурним аспектом сервісної діяльності правоохоронних органів, залишається здебільшого підзаконним, або таким, що міститься в деяких законах, але фрагментарно. Зазначене

негативним чином впливає на якість надання адміністративних послуг і сприяє росту корупційних ризиків у сфері сервісної діяльності.

Адміністративні послуги можуть надаватися правоохоронними державними органами - суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи правоохоронних державних органів. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем правоохоронних державних органів з Єдиним державним порталом адміністративних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку електронного урядування.

Фізична особа, у тому числі фізична особа - підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом.

Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, - за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі.

Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі - через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи правоохоронних державних органів.

Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом.



Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, - органом, якому вона підпорядковується. Зразок інформаційної картки адміністративної послуги правоохоронним органом наведено у додатку Б. Короткий зміст технологічної інформації, яка міститься в інформаційній картці адміністративної послуги подано на Рис. 2.2.

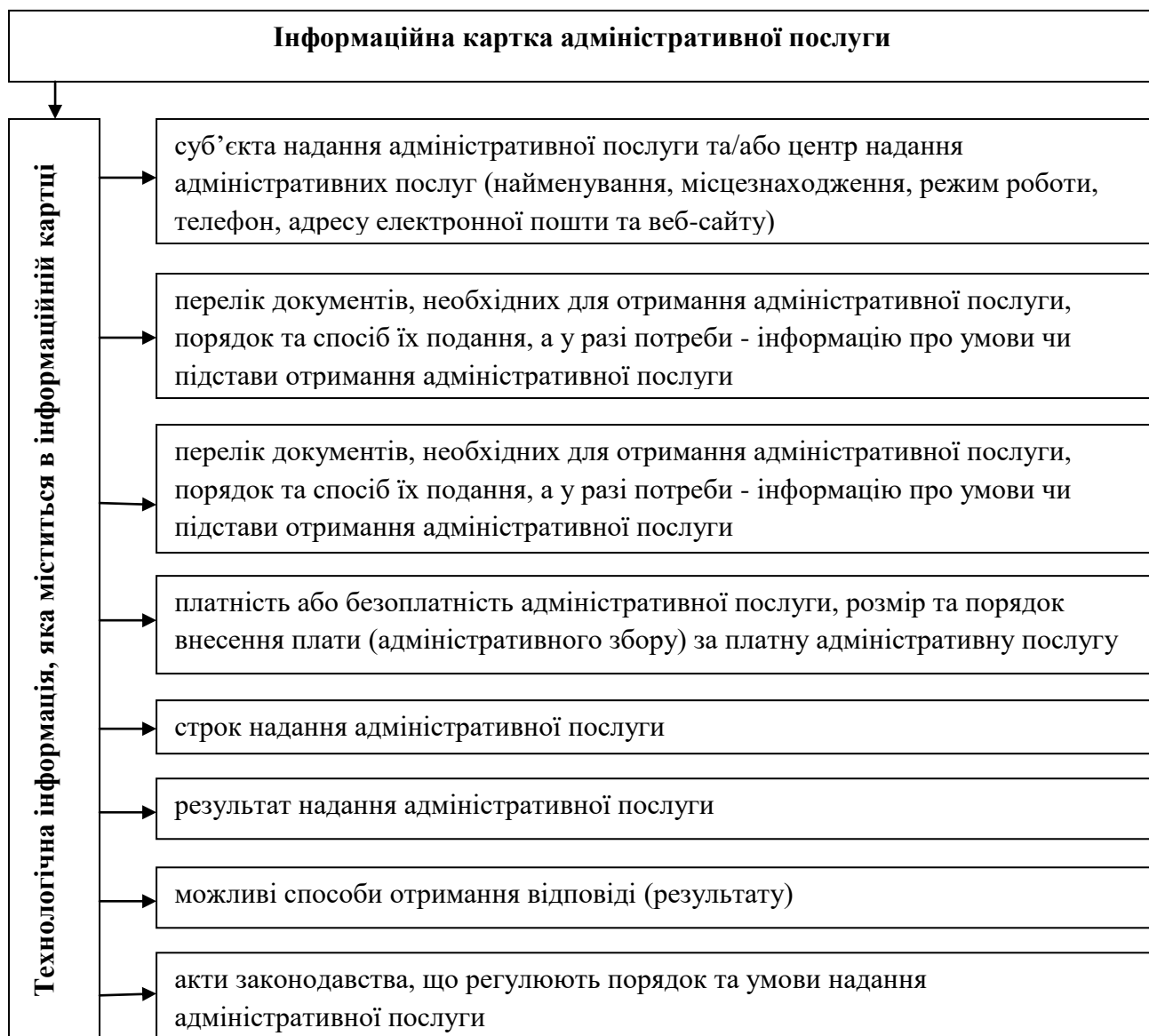


Рис. 2.2. Перелік технологічної інформації, яка міститься в інформаційній картці адміністративної послуги.

Примітка. Складено автором за [70]

В.П. Тимощук до самостійних стадій процедури прийняття адміністративних актів, включає: 1) ініціювання та відкриття (початок)

провадження; 2) підготовку справи до розгляду та вирішення; 3) вирішення справи та прийняття адміністративного акта; 4) адміністративне оскарження (факультативна стадія) [62, с.14]. Буханевич О.М. виокремлює такі стадії процедури надання адміністративних послуг: 1) подання заяви та 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 [7].

У відповідності до проекту Закону «Про адміністративну процедуру» та дотримуючись чинного законодавства України з питань здійснення публічного адміністрування (в тому числі, Законів України «Про адміністративні послуги» та «Про звернення громадян»), здійснимо власний детальний опис основних стадій та етапів адміністративних проваджень із надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності.

***Ініціювання за заявою особи до правоохоронного органу надання адміністративної послуги.*** На цій стадії фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративної послуги (далі - суб'єкт звернення) офіційно виражає свій намір реалізувати своє право або свій обов'язок у сфері правоохоронної діяльності, а правоохоронний орган, його посадова особа зобов'язані перевірити умови надання адміністративної послуги.

Згідно із Порядком надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098, адміністративні послуги надаються за письмовою заявою фізичних або юридичних осіб із зазначенням їх прізвища, імені, по батькові (найменування), місця реєстрації / проживання (місцезнаходження) та виду послуги [12].

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, додає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для

надання адміністративної послуги). Перелік та вимоги до таких документів визначаються законом. Уповноважений орган не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні уповноваженого органу або у володінні державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Зауважимо, що в разі відмови в наданні адміністративної послуги уповноваженим органом, суб'єкт звернення має право подати позовну заяву до адміністративного суду. В цьому випадку суд вирішує справу про правомірність отримання послуги суб'єктом звернення. Відтак, підставою відкриття провадження з надання адміністративної послуги буде постанова адміністративного суду, що прийнята на користь позивача.

При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, здійснюється оплата (адміністративний збір). Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень уповноваженого органу, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

Заява суб'єкта звернення, котра оформлена належним чином і подана у встановленому порядку, підлягає обов'язковому прийняттю та розгляду. Відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997р. № 348, реєстрація такої заяви здійснюється у день її надходження до уповноваженого органу, а такої, що надійшла у

неробочий день та час - наступного після нього робочого дня [28]. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

*Підготовка надання адміністративної послуги.* Адміністративне провадження з надання адміністративної послуги відкривається з моменту отримання та реєстрації уповноваженим органом заяви суб'єкта звернення, яка оформлена належним чином і подана у встановленому порядку .

Під час підготовки надання адміністративної послуги уповноважений орган зобов'язаний здійснити попереднє вивчення матеріалів, а саме - перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів, а у разі потреби:

1) витребувати додатково документи та відомості від інших органів публічної влади, їх посадових або службових осіб, а також інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати відповідні владні виконавчо-розпорядчі функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів суб'єктів звернення за отриманням адміністративної послуги, а також виконання ним визначених законом обов'язків;

2) залучити до участі суб'єкта звернення;

3) повідомити заінтересованим особам (тобто особам, законні інтереси яких може зачіпати рішення щодо надання адміністративної послуги) про надання адміністративної послуги та про їх право на участь в цьому процесі;

4) повідомити учасників про порядок ознайомлення з матеріалами щодо надання адміністративної послуги, їх права і обов'язки, норми законодавства, на яких ґрунтується рішення уповноваженого органу про надання адміністративної послуги, можливі правові наслідки прийняття адміністративного акта;

5) надати заінтересованим особам з надання адміністративної послуги можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної

послуги;

б) вирішити питання про необхідність залучення до участі в наданні адміністративної послуги осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;

7) вирішити питання про призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання;

8) виконати інші обов'язки, передбачені законодавством України.

У разі, коли для вирішення питання щодо надання адміністративної послуги необхідні погодження чи висновки іншого адміністративного органу, уповноважений орган надсилає адміністративну справу або копію адміністративної справи чи витяг з неї іншому адміністративному органу із визначенням достатнього строку, протягом якого повинне бути прийняте рішення про надання погодження чи висновку. Суб'єкт звернення має право самостійно організувати одержання погодження чи висновку, якщо це необхідно в інтересах прискорення адміністративного провадження та економії витрат на нього.

У разі, коли від іншого адміністративного органу у визначений строк не надійшла відмова в погодженні, погодження вважається отриманим. Якщо інший адміністративний орган не надав у визначений строк висновок і не продовжив строк, адміністративна справа може бути вирішена без висновку іншого адміністративного органу, крім випадків, прямо передбачених законом.

Уповноважений орган вживає заходів до забезпечення застосування при наданні адміністративних послуг принципу «єдиного вікна».

***Розгляд та вирішення питання щодо надання адміністративної послуги.*** У ході розгляду питання щодо надання адміністративної послуги здійснюються: 1) юридична оцінка зібраних матеріалів; 2) повне та всебічне дослідження матеріалів; 3) встановлення об'єктивної ситуації щодо можливості надання послуги.

У разі, коли задоволення заяви суб'єкта звернення, поданої особисто, не

потребує додаткових документів та відомостей, залучення інших учасників чи осіб, котрі сприяють розгляду справи щодо надання адміністративної послуги, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена уповноваженим органом негайно (невідкладно) у присутності суб'єкта звернення, крім випадку, коли негайне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невикористаних витрат часу або ресурсів.

### ***Оформлення та набрання чинності адміністративним актом.***

Адміністративні акти щодо надання адміністративної послуги приймаються у письмовій формі, якщо законом не передбачається інше.

Акт, прийнятий одноособово, видається у формі наказу або розпорядження, підписується уповноваженою на це посадовою особою органу, що надає відповідну адміністративну послугу, та скріплюється печаткою. Акт, прийнятий колегіальним органом, видається у формі постанови або рішення, підписується керівником цього органу або головуючим на його засіданні та секретарем засідання і скріплюється печаткою.

У разі прийняття уповноваженим органом позитивного рішення щодо надання такої послуги здійснюється процедура спеціального оформлення цього рішення у вигляді документа, який отримує суб'єкт звернення за отриманням адміністративної послуги. Цей документ має типову форму, яка передбачена законодавством (сертифікат, дозвіл, ліцензія, свідоцтво, посвідчення, паспорт тощо).

Письмовий адміністративний акт оформляється на бланках уповноваженого органу. В адміністративному акті, який за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси особи, зазначаються строки і порядок його оскарження.

Акт щодо надання адміністративної послуги підлягає обов'язковій реєстрації, відповідно до правил діловодства. Реєстрація акта здійснюється

не пізніше наступного дня після його прийняття уповноваженим органом внутрішніх справ.

Адміністративний акт щодо надання адміністративної послуги набирає чинності відносно особи, прав та законних інтересів якої він стосується, з моменту доведення його до відома цієї особи, якщо інше не передбачено законодавством або самим цим адміністративним актом.

Адміністративний акт щодо надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності є чинним до того часу, поки: 1) адміністративний акт не виконано або його дія не припиниться у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин; 2) правомірний адміністративний акт не відкликано уповноваженим органом, що його видав; 3) протиправний адміністративний акт не визнано недійсним уповноваженим органом, що його видав; 4) протиправний адміністративний акт не скасовано в порядку адміністративного оскарження або судом.

**Адміністративне оскарження.** Розгляд скарги в адміністративному порядку можна розглядати як факультативну стадію процедури прийняття адміністративних актів.

Право на адміністративне оскарження відповідно до законодавства має будь-яка правосуб'єктна особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного акта щодо надання адміністративної послуги чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси. Предметом адміністративного оскарження є акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність правоохоронного органу (або його підрозділу, посадових осіб), що здійснювалися чи приймалися в ході надання адміністративної послуги і які, на думку заінтересованої фізичної або юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів. Оскарженню можуть підлягати законність та/або доцільність адміністративного акта.

Скарга на процедурне рішення, дію чи бездіяльність подається разом зі скаргою на рішення правоохоронного органу (або його підрозділу, посадових

осіб). Окремо від адміністративного акта можна оскаржувати дії або бездіяльність правоохоронного органу (або його підрозділу, посадових осіб).

**Виконання адміністративного акту.** В останній стадії надання адміністративні послуги - виконання прийнятого рішення - Е.Ф. Демський виділяє такі процесуальні етапи: 1) звернення рішення (постанови) до виконання; 2) безпосереднє виконання; 3) повернення виконання [11, с.129]. Щодо акта надання адміністративної послуги, то, як правило, йдеться лише про перший етап - звернення до виконання адміністративного акта щодо надання адміністративної послуги. Адже більшість таких адміністративних актів (крім обтяжуючих) виконуються (а саме: використовуються, реалізуються) суб'єктами звернення за отриманням адміністративної послуги самостійно (добровільно), а участь правоохоронного органу, що надавав відповідну адміністративну послугу, у їх виконанні не передбачена. Наприклад, після отримання в Державній фіскальній службі ліцензії на виробництво алкогольних напоїв, суб'єкт звернення за її отриманням надалі самостійно забезпечує реалізацію цього рішення. Тобто, у цьому випадку припиняються процедурні відносини між уповноваженим правоохоронним органом та суб'єктом звернення.

Цей порядок не застосовується: 1) якщо акт задовольняє або захищає інтереси особи або надає їй певні права і при цьому не зачіпає прав, свобод та законних інтересів інших осіб; 2) якщо вимагається негайне виконання акта у випадках передбачених законом.

Разом з тим, В.П. Тимошук вважає за необхідне у стадії виконання адміністративного акта передбачити можливість примусового виконання такого акта, адже можуть виникнути ситуації коли потрібно вживати навіть заходи примусу для забезпечення виконання адміністративного акта [62, с. 72]. Наприклад, окремі особи можуть перешкоджати охоронній агенції, яка отримала ліцензію на надання послуг з охорони власності та громадян, реалізувати своє право. У такому випадку необхідною є активна участь суб'єкта надання адміністративної послуги, в тому числі стосовно:



забезпечення виконання адміністративного акта по справі щодо надання адміністративної послуги під загрозою застосування адміністративного стягнення; можливості виконати прийняте рішення по справі щодо надання такої послуги самостійно (із відшкодуванням витрат за рахунок винної особи); права залучати правоохоронні органи для подолання незаконного спротиву у виконанні прийнятого рішення тощо.

Отже, нами охарактеризовано основні процесуальні стадії загальної адміністративної процедури з надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, що срийтиме в подальшому у визначі напрямів її оптимізації.

Нормативне регулювання більшості питань, пов'язаних з процедурним аспектом сервісної діяльності правоохоронних органів, залишається здебільшого підзаконним, або таким, що міститься в деяких законах, але фрагментарно, суперечливо й спрямоване в першу чергу на захист держави та її органів, а не громадянина від свавілля з боку чиновника. Зазначене негативним чином впливає на якість надання адміністративних послуг і сприяє росту корупційних ризиків у сфері сервісної діяльності.

Тому постає необхідність в прийнятті законодавчого акту, який регулюватиме процесуальні (процедурні) відносини органів публічної влади, в тому числі у сфері правоохорони, з фізичними та юридичними особами. Автори науково-практичного нарису «Адміністративна реформа для людини» пропонують прийняття такого закону у формі єдиного кодифікованого акта або ж у формі декількох законодавчих актів, які врегулюють окремі інститути адміністративно-процедурної діяльності.

## **2.2 Особливості реалізації механізмів розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності**

У сучасному світі спостерігаються тенденції нового розуміння призначення держави, її функцій, а також взаємовідносин публічної влади й громадянського суспільства. Водночас із підвищенням соціальної функції

держави відбуваються істотні зміни в обсязі, змісті й методах діяльності її органів. Щодо цього Авер'янов В. Б. зазначає: «Ускладнення і динамізм суспільного життя, з одного боку, свого роду укрупнення об'єктів правової дії й збільшення долі концентрації приватних інтересів у публічному праві, з іншого, ведуть до нового розуміння природи і функцій публічної влади. Громадянське суспільство сильніше «прив'язує» її до себе, примушує виконувати все більший обсяг загальних справ поряд з приватними» [1]. Саме суспільство на сучасному етапі розвитку формує нові завдання, що вирішує держава через виконання своїх функцій. Діяльність владних інститутів, у тому числі інституту правоохоронної діяльності, спрямовується на зміну природи та форми взаємодії із суспільством, забезпечення переходу від адміністративно - розпорядчих методів управління до обслуговування населення.

Як зазначалося нами, сфера діяльності правоохоронних органів є дуже широкою й за своїм профілем різноманітною, багатоструктурною. Вона включає ряд складних груп суспільних відносин, які пов'язані з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; запобіганням вчиненню правопорушень; оперативно-розшуковою та розвідувальною діяльністю; виявленням, припиненням та розкриттям кримінальних правопорушень; досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень; здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення; забезпеченням публічної безпеки і порядку; правосуддям; виконанням вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов та приписів органів досудового слідства і прокуратури; наданням правової допомоги; контролем за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордони; наглядом і контролем за виконанням законів; здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпеченням реєстраційної та міграційної роботи тощо.

Сучасне призначення правоохоронної діяльності полягає у забезпеченні однаковою мірою інтересів усього суспільства, всіх фізичних та

юридичних осіб, держави й територіальних громад у правоохоронній сфері, здійснюючи попередження, припинення та усунення порушень в урегульованих правом суспільних відносинах.

Діяльність правоохоронних органів із надання послуг фізичним та юридичним особам є не менш важливою групою суспільних відносин у правоохоронній сфері. Правоохоронні послуги, що являють собою один із різновидів правоохоронної діяльності, надаються правоохоронними органами держави, як основними суб'єктами зазначеної діяльності, й спрямовані на виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності. Саме за якістю надання правоохоронних послуг кожний громадянин оцінює реальну діяльність відповідних органів публічної влади в безпековій сфері.

Такі послуги є, безумовно, публічними послугами, оскільки мають високу соціальну значимість, суб'єктом їх надання є публічна влада й за якість їх надання ця влада несе відповідальність. Водночас, указані послуги є державними, оскільки в Україні згідно з чинним законодавством можлива лише державна правоохоронна діяльність, й надаються ці послуги згідно з нормативно-правовими актами відповідними органами виконавчої влади, а також державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою повноважень [66, с.19].

За змістом щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності можна виділити такі види послуг: 1) видача спеціальних дозволів (погоджень, висновків) на здійснення певних дій; 2) ліцензування певних видів господарської діяльності; 3) державна реєстрація з веденням реєстрів; 4) підтвердження (посвідчення) певного юридичного статусу та/або факту (Рис. 2.3).

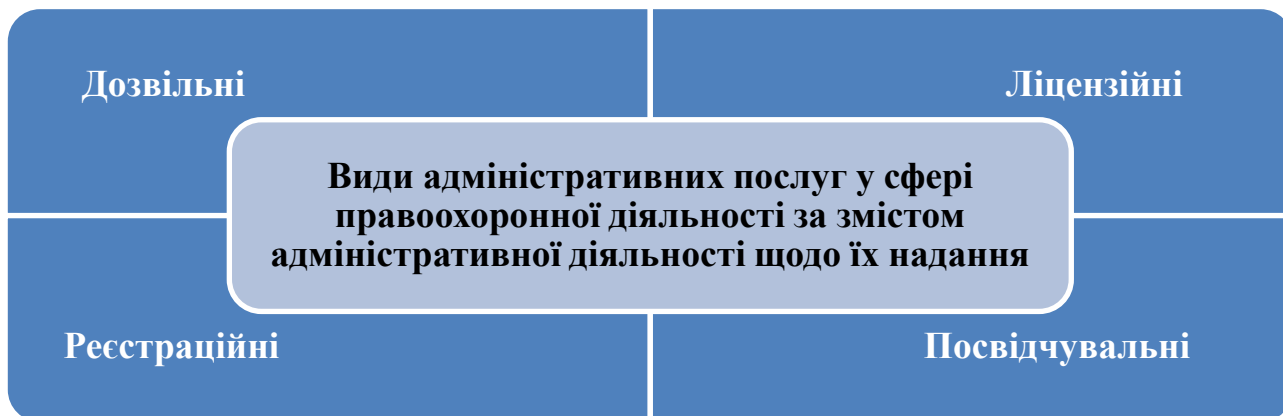


Рис. 2.3. Види адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання

Примітка. Складено автором за [66]

Ми погоджуємося з думкою О.В. Харитонова, який визначає дозвільну систему як певну сукупність урегульованих законодавством відносин, що виникають з метою забезпечення суспільної безпеки між органами публічної влади (уповноваженими органами), з однієї сторони, а також фізичними або юридичними особами (суб'єктами одержання дозволу) - з іншої, щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень, з приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, з наступним здійсненням контролю і нагляду з боку уповноваженого органу за дотриманням встановлених правил, а так само притягненням винних (за наявності підстав) до встановленої законом відповідальності [66, с. 9].

Правоохоронні органи, як спеціальні державні органи, також наділені певними повноваженнями щодо видачі дозволів з окремих питань, які ми відносимо до дозвільної системи в широкому розумінні. Так, зокрема, підрозділи Національної поліції України видають дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. У свою чергу, органи та підрозділи Державної міграційної служби України здійснюють видачу посвідки на постійне проживання, надають дозвіл для виїзду громадянина України за кордон на

постійне проживання. Митниці здійснюють, зокрема, надання дозволу на відкриття та експлуатацію митного складу, а також дозволу на провадження митної брокерської діяльності.

Втім, для забезпечення функціонування дозвільної системи у вузькому розумінні, встановленої на предмети та речовини, безконтрольне придбання, зберігання та використання яких може бути застосовано зі злочинною метою, потягти серйозні негативні наслідки для громадських і державних інтересів, завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян, у правоохоронних органах створюються спеціальні самостійні підрозділи. Зокрема, в Національній поліції України на сьогодні діє відділ контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи, який входить до структури Департаменту превентивної діяльності. Зазначеним підрозділом видаються, зокрема, дозволи: на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація) мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система тощо.

У постанові Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992р. № 576, що затвердила Положення про дозвільну систему, дано визначення цієї системи як особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [68].

Повний перелік предметів, матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система у вузькому розумінні, наведено у зазначеному вище Положенні. Всі ж інші випадки, коли законодавством передбачається отримання дозволу в тому чи іншому вигляді, слід відносити до дозвільного порядку здійснення певних дій у широкому розумінні [9, с.97-98]. Так, відповідно до п. 5 переліку платних

послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. №795, до компетенції відповідних підрозділів Національної поліції України віднесено видачу дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему [39].

Проте дозвіл не може видаватися автоматично лише на тій підставі, що дотримуються передбачені конкретними правилами формальності. Під час здійснення цієї процедури суб'єкт надання адміністративної послуги має право і зобов'язаний врахувати деякі обставини, котрі відносяться як до об'єкта, так і до суб'єкта отримання дозволу: по-перше, встановити відповідність правилам заявлених вимог на певні дії, а також допустимість останніх згідно з чинним законодавством і, по-друге, з'ясувати наявність у особи необхідних умов та можливостей для реалізації права, що їй надається, без заподіяння шкоди суспільним інтересам, шляхом підтвердження їх відповідними документами. Дозвіл компетентного органу, базуючись на чинних правилах і нормах, є правозастосовним актом і в такому значенні знаходиться поряд з іншими актами державного управління [59].

При прийнятті рішення про видачу відповідного дозволу правоохоронний орган (його уповноважена особа) визначає достатність підстав щодо можливості приватної особи бути суб'єктом дозвільної системи стосовно відповідних дій з використанням джерела підвищеної небезпеки. Але за наявності підстав для визнання особи суб'єктом дозвільної системи, правоохоронний орган зобов'язаний видати цій особі дозвіл на вчинення відповідних дій в межах правил дозвільної системи.

Наступний вид надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності - ліцензування - передбачає процедуру одержання суб'єктами господарської діяльності спеціального документа державного

зразка, який видається уповноваженим на те органом публічної адміністрації та в якому засвідчується право особи займатися певним видом діяльності. Порядок здійснення ліцензування регламентується Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. № 222-VIII, де під ліцензією розуміється запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню; а під ліцензуванням - засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів; органом ліцензування - орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або уповноважений законом державний колегіальний орган [49].

Основна відмінність ліцензій і спеціальних дозволів, які застосовуються при державному регулюванні у відповідній сфері господарської діяльності та надаються уповноваженими органами заінтересованим особам на відповідних умовах, полягає у змісті прав, які зазначені документи засвідчують. Якщо ліцензія визначає загальне право суб'єкта господарювання займатися певним видом діяльності, то спеціальні дозволи забезпечують можливість практичної реалізації такого права за конкретними напрямками діяльності, які можуть бути небезпечними для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам.

Відповідно до переліку органів ліцензування, затвердженого постановою Уряду від 5 серпня 2015 р. № 609, на Державну фіскальну службу України покладаються повноваження щодо здійснення ліцензування виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами; на Службу безпеки України - діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням

спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації; на МВС – ліцензування виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю, виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж, охоронної діяльності [49].

Окремим видом надання адміністративних послуг у сфері правоохорони є державна реєстрація, що являє собою письмовий запис або фіксацію іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності й надання їм законного (легітимного) статусу, а також вчинення інших реєстраційних дій. Державна реєстрація є доказом обставин, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки (наприклад, набуття з моменту реєстрації цивільної правоздатності та дієздатності суб'єктами підприємницької діяльності). Така реєстрація здійснюється у встановленому законодавством порядку уповноваженими державою органами публічної влади, на які покладено також обов'язки щодо ведення та належного функціонування відповідного реєстру. У процесі проведення державної реєстрації між її суб'єктами виникають певні організаційні зв'язки - вони вступають один з одним у відповідні відносини, які ґрунтуються на адміністративно-процесуальних нормах, набувають характер правових і можуть бути охарактеризовані як реєстраційні послуги.

До суб'єктів реєстраційної діяльності (тобто органів публічної влади, діяльність яких спрямована на задоволення загального публічного інтересу у сфері реєстрації фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх обліку або надання їм законного статусу) зокрема слід віднести Національну поліцію України, Державну міграційну службу України та



Державну фіскальну службу України. Отже, у сфері правоохоронної діяльності реєстраційні адміністративні послуги надаються: підрозділами Національної поліції України (зокрема, щодо переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого); територіальними підрозділами Державної міграційної служби України (зокрема, щодо реєстрації місця проживання особи; щодо видачі довідки про реєстрацію особи в якості громадянина України); державними податковими інспекціями Державної фіскальної служби України (як-от: внесення установи (організації) до Реєстру неприбуткових організацій та установ; реєстрація реєстратора розрахункових операцій; реєстрація розрахункових книжок; реєстрація платника єдиного податку тощо).

Ще одним з видів адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності слід визнати посвідчувальні послуги, котрі пов'язані з підтвердженням (посвідченням) певного юридичного статусу особи та/або факту. Роль підтвердження певного юридичного статусу або факту впливає зі значення цих правових інститутів для розвитку правових відносин та необхідності захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян та організацій.

У сфері правоохорони посвідчувальну діяльність зокрема здійснюють: підрозділи Державної міграційної служби України (видача довідки про реєстрацію особи громадянином України; видача довідки про звернення за захистом в Україні; видача посвідки на постійне проживання тощо) та підрозділи Державної фіскальної служби України (надання витягу з реєстру платників єдиного податку; надання статусу податкового резидента України; видача довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію) тощо). Показники діяльності ДМС за 2019 р. наведено у табл. 2.1.

*Таблиця 2.1*

Показники діяльності ДМС за 2019 р.

	Показник	од. виміру	
--	----------	---------------	--

1	Особи, які набули громадянство України за народженням	осіб	15653
2	Особи, які набули громадянство України за територіальним походженням	осіб	3520
3	Прийнято до громадянства України за Указом Президента України	осіб	1090
4	Видано довідок про реєстрацію особи громадянином України	шт.	21964
5	Видано тимчасових посвідчень громадянина України	шт.	1727
6	Громадянство припинено за Указом Президента України	осіб	24
7	Оформлено паспортів громадянина України у вигляді книжечки	шт.	1093
8	Уклеєно фотокарток у зв'язку з досягненням 25 - 45 - річного віку	шт.	427299
9	Оформлено паспортів громадянина України у вигляді ID картки		1589004
10	Видано паспортів громадянина України у вигляді ID картки	шт.	1593074
11	Оформлено паспортів громадянина України для виїзду за кордон		3513985
12	Видано паспортів громадянина України для виїзду за кордон (у	шт.	3653225
13	Оформлено документів для виїзду громадян України за кордон на постійне місце проживання	осіб	11311
14	Кількість іноземців та ОБГ, яких визнано біженцями в Україні станом на 31.12.2019	осіб	1276
15	Перебуває на обліку іммігрантів станом на 31.12.2019	осіб	284799
16	Оформлено посвідок на постійне проживання	шт.	32155
17	Видано спеціальних дозволів на в'їзд на тимчасово окуповану територію України або виїзді з неї	шт.	2038
18	Оформлено та видано посвідчення біженця	шт.	58
19	Оформлено та видано довідки про звернення за захистом в Україні	шт.	1443
20	Оформлено та видано посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту	шт.	89
21	Виявлено нелегальних мігрантів	осіб	12864

Як уже зазначалося, згідно із законодавством України одним із суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України є ДМС України. Перелік адміністративних послуг, які надаються Управлінням ДМС у Тернопільській області, наведено у табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Перелік адміністративних послуг, які надаються Управлінням ДМС у Тернопільській області

Паспорт громадянина України	
1	ID: Оформлення паспорта громадянина України у формі картки (у разі обміну паспорта, замість втраченого або викраденого)
2	ID: Видача паспорта громадянина України по досягненню 14-річного віку (вперше)
3	Вклеювання фотографій до паспорта громадянина України

4	Оформлення та видача паспорта громадянина України зразка 1994 року
<b>Набуття громадянства України</b>	
5	Набуття громадянства України за народженням
6	Набуття громадянства України за територіальним походженням
7	Прийняття до громадянства України
8	Набуття дітьми громадянства України внаслідок усиновлення
9	Оформлення та видача довідки про реєстрацію особи громадянином України
10	Видача тимчасового посвідчення громадянина України
<b>Документи для виїзду за кордон</b>	
11	Видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон
12	Оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання
<b>Документування іноземців</b>	
13	Отримання спеціального дозволу для в'їзду до Криму
14	Оформлення посвідки на тимчасове проживання
15	Оформлення дозволу на імміграцію
16	Оформлення посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства, які іммігрували в Україну на постійне проживання
17	Оформлення і видача запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну
<b>Набуття статусу біженця або додаткового захисту</b>	
18	Визнання біженцем
19	Визнання особою, яка потребує додаткового захисту

Перелік послуг, що на сьогодні надаються органами та підрозділами Національної поліції України та органами та підрозділами Служби безпеки України наведено у додатках В, та Г (відповідно), за даними Єдиного державного порталу адміністративних послуг станом на 01.11.2020, розміщеного на офіційному веб-сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Головний сервісний центр МВС здійснює надання платних і безоплатних послуг, віднесених до компетенції Міністерства внутрішніх справ, а також бере безпосередню участь у реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Перелік адміністративних послуг, які надаються Регіональним сервісним центром ГСЦ МВС в Тернопільській області, наведено у табл. 2.3.

*Таблиця 2.3*

Перелік адміністративних послуг, які надаються Регіональним сервісним центром ГСЦ МВС в Тернопільській області

<b>Назва адміністративної послуги</b>	
1	Довідка про відсутність судимості
2	Посвідчення водія
3	Реєстрація та експлуатація транспортного засобу

4	Мобільні сервісні центри МВС
5	Номерні знаки: виготовлення та зберігання
6	Надання витягу з ЄДР ТЗ та порядок доступу до НАІС
7	Перевезення небезпечних вантажів та технічний контроль
<b>Онлайн-сервіси</b>	
8	Замовлення довідки про відсутність судимості онлайн
9	Перевірка документів
10	Замовлення обміну та відновлення посвідчення водія онлайн
11	Форма пропозицій до «Банку екзаменаційних питань з ПДР»
12	Верифікація даних
13	Надання витягу з ЄДР ТЗ онлайн
14	Електронний кабінет водія

Наразі в Україні функціонує 156 сервісних центрів, 123 центри МВС надають послуги за принципом «єдиного вікна» у форматі єдиного офісу. Коротку інформацію щодо роботи Сервісних центрів МВС у 2019 році наведено на Рис. 2.4.



Рис. 2.4. Статистична інформація щодо роботи Сервісних центрів МВС у 2019 році

Згідно зі ст.40 Конституції України органи публічної влади, їх посадові та службові особи зобов'язані розглянути звернення приватної особи, в тому числі щодо надання адміністративної послуги, й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [18].

Подібна вимога щодо розгляду заяв (клопотань) приватної особи міститься й у ст.15 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996р.: органи публічної влади та їх посадові особи зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати одержані заяви (клопотання), перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і

забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Крім того, відповідно до ст.19 цього ж Закону, при розгляді заяв чи скарг органи публічної влади та їх посадові особи зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх

породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Певні обов'язки органів публічної влади, в тому числі правоохоронних органів, у правових відносинах, пов'язаних із захистом та обробкою персональних даних про суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг, містяться в Законі України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р. Зокрема, згідно з ч. 1 ст.24 цього Закону суб'єкти надання адміністративних послуг в якості володільців або розпорядників відповідних персональних даних зобов'язані забезпечити захист цих даних від випадкових втрати або знищення, від незаконної обробки, у тому числі незаконного знищення чи доступу до персональних даних[44].

Відповідно до чинного законодавства України правоохоронні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг мають зобов'язання щодо забезпечення якісного обслуговування суб'єктів звернення за отриманням таких послуг. Оцінювання якості надання адміністративних послуг здійснюється за критеріями, які вперше були визначені у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. №90-р [55].

Вимоги щодо забезпечення якості та доступності адміністративних послуг з боку суб'єктів їх надання передбачають: облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів, надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації, інформації про порядок надання адміністративних послуг, створення та забезпечення функціонування веб-сайтів, видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги, затвердження графіку прийому суб'єктів звернення, облаштування скриньок для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг (ч.2 ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги»), здійснення безоплатного надання документів або інформації щодо адміністративної послуги, забезпечення

безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом, забезпечення можливості безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, забезпечення вільного доступу до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями (ч. 9 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»).

Також, у межах здійснення внутрішньоорганізаційних заходів, спрямованих на покращення якості надання адміністративних послуг, суб'єкти надання адміністративних послуг, зобов'язані: щорічно проводити аналіз зауважень і пропозицій, висловлених суб'єктами звернення, та вживати відповідні заходи (п.6 ч.2 ст.6 Закону України «Про адміністративні послуги»); затверджувати інформаційну і технологічну картки на кожену послугу, що надається (ч. 1 ст.8 Закону України «Про адміністративні послуги»), вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії та запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі, створювати належні умови для зберігання та захисту інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги тощо (ч.9 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги») [30].

Законодавством України накладено ряд заборон щодо виконання суб'єктом надання адміністративних послуг певних дій, а саме: стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів; надання інших платних послуг, непередбачених законом, (зокрема, безпосереднє надання платних супутніх послуг (ч.4 ст.15 Закону України «Про адміністративні послуги»), стягнення плати за внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг і є їх складовою (ч.ч. 6-8 ст.11 Закону України «Про адміністративні послуги»); вимагання від суб'єкта звернення документів або

інформації для надання адміністративної послуги, не передбачених законом (ч.6 ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги»). Крім того, суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати заяви, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг (у тому числі рішень про відмову в наданні адміністративних послуг), якщо такі послуги надаються через центри надання адміністративних послуг, крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг (ч. 8 ст.12 Закону України «Про адміністративні послуги»). Згідно з ч.1 ст.19 цього ж Закону, посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг [30].

### **2.3 Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності**

Соціально - економічні перетворення, інтеграція нашої держави до Європейського Союзу ставить перед Україною виконання певних вимог, що наближають її до досягнення поставленої мети.

Необхідність оперативного реагування на запити громадськості і задоволення їх інтересів, призводить до пошуку інноваційних та ефективних інструментів для взаємодії і формування суб'єкт-об'єктних відносин в управлінні системою надання адміністративних послуг.

В Україні на сьогоднішній день відбувається реалізація адміністративної реформи. Здійснено вагомий внесок в розвиток законодавчого регулювання інституту адміністративних послуг, правові норми віднайшли своє вдале практичне застосування.

Однак, якщо стрімко розвиватися інститут адміністративних послуг в Україні почав з 2012 року, то у країнах Європи інститут адміністративних послуг розпочав своє функціонування ще на початку 90-х років минулого



століття.

Оскільки процес становлення системи послуг в нашій державі й досі триває, беззаперечно корисним для нас є зарубіжний досвід надання адміністративних послуг, який дозволить виробити шляхи та напрями удосконалення інституту адміністративних послуг.

Головною метою запозичення зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг є дослідження стандартів, критеріїв завдяки яким здійснюється оцінювання якості надання адміністративних послуг, зменшення впливу державного сектору на їх надання, передачу повноважень приватним підприємствам, запровадження системи «електронний уряд».

Вище зазначені процеси поступово впроваджуються в Україні, однак невирішеним є питання правової регламентації надання адміністративних послуг.

Загальновідомо, що вплив міжнародних норм на внутрішнє законодавство можливий лише за умов прямого застосування міжнародних актів після їх ратифікації законодавчим органом, або включення міжнародних норм у тексти законів, чи шляхом реалізації положень ратифікованих, а інколи і навіть нератифікованих актів у внутрішнє законодавство.

Ратифікація міжнародних норм на сьогоднішній день, є важливим елементом впровадження зарубіжного досвіду в правове середовище України і це стосується не тільки розвитку інституту надання адміністративних послуг, а і усіх галузей науки, промисловості, освіти, медицини та ін.

Надання адміністративних послуг у країнах ЄС регулюється національним законодавством певної країни та законодавством Європейського Союзу, що має пріоритет над національним. Зокрема, законодавчими актами, що регулюють надання адміністративних послуг, є розділ 4, глави 3 Договору про функціонування Європейського Союзу та Протоколом № 26 «Про послуги загального інтересу». У ст. 14 Договору вказано, що Рада та Парламент ЄС встановлюють правові принципи щодо

надання державних послуг. Ці принципи мають визначатися шляхом звичайної законодавчої процедури, що в Європейському Союзі означає надання пропозиції Європейською Комісією, її ухвалення Радою та Парламентом.

У травні 2004 року Європейською комісією було ухвалено «Білу книгу про послуги, що становлять загальний інтерес».

Біла книга є рамковим законом, що забезпечує належне функціонування інституту послуг загального інтересу. Даний закон підкреслив важливість надання країнам, що розвиваються, допомоги у створенні нормативно- правової бази, завдяки якій надавалися б послуги загального інтересу, також регламентував процедуру надання інвестицій для функціонування послуг загального інтересу. Відповідальність за надання послуг загального інтересу, розподіляється між Європейським Союзом і його державами-членами.

Вище зазначені нормативно-правові акти є обов'язковими до виконання на території держав-членів Європейського Союзу, однак інститут надання адміністративних послуг має ряд унікальних особливостей у кожній державі, які можуть бути ефективними та корисними до впровадження на території України.

У розвинених країнах Заходу конституційні норми про права громадян та надання їм допомоги в забезпеченні належного способу життя поєднуються з нормами про послуги в широкому сенсі. Реалізація владних повноважень державними органами шляхом надання публічних послуг є однією з основних форм взаємовідносин приватної особи та влади в сучасному світі, в яких державу розглядають як «постачальника послуг» [67, с.160].

В адміністративному праві провідних країн Заходу правовий інститут публічних послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства. Водночас, у сьогоденні публічні послуги як сфера

взаємовідносин органів влади з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача.

Звернення до досвіду США свідчить, що в цій країні для реалізації політики щодо удосконалення роботи уряду діє профільна організація - Національне товариство сприяння оновленню уряду, яка взаємодіє з федеральними органами влади й одним із головних завдань висуває підвищення якості адміністративних послуг. Вирішення цього завдання відбувається за двома основними напрямками: 1) досягнення такого рівня задоволення громадян послугами федерального уряду, який би не поступався рівню послуг, що надаються споживачам приватним сектором; 2) забезпечення громадянам електронного доступу до всієї урядової інформації й можливості вирішувати всі важливі адміністративні питання з використанням спеціальних інформаційних технологій за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку [24].

Дійова політика підвищення ефективності публічного адміністрування здійснюється в Канаді, де модернізація системи надання адміністративних послуг відбувається відповідно до таких принципів: створення системи надання послуг, спрямованої на задоволення потреб громадян; створення альтернативної системи надання послуг (використання спеціалізованих організацій, делегування функцій з надання послуг іншим організаціям); співпраця (налагодження тісної взаємодії і співпраці уряду з нижчими рівнями влади, а також з приватним і громадським секторами) [5].

Питання надання якісних публічних послуг громадянам органами виконавчої влади й підпорядкованими їм установами та організаціями є особливо важливим пріоритетом також у політиці уряду Великої Британії. В 1991 році в цій країні було розроблено концепцію «Хартії громадян» - 10-річної програми, що мала за мету підвищення якості державних послуг й

удосконалення організації процесів їх надання.

У Франції підвищення якості публічних послуг здійснювалося шляхом регулярного оцінювання існуючої практики їх надання та самої системи державного управління. Одним із засобів підвищення якості надання послуг у Франції виступає конкурс на визнання інноваційних ініціатив. Крім того, основні принципи діяльності державних установ Франції, правила поведінки їх посадових осіб у ході спілкування зі споживачами, а також зобов'язання з надання публічних послуг закріплені в «Хартії Маріанна», яка представляє собою документ, аналогічний «Хартії громадян» у Великій Британії. Особлива увага французького законодавця до державних службовців зрозуміла, адже надання більшості послуг населенню здійснюється саме через них [2].

Яскравим прикладом належного функціонування інституту адміністративних послуг є федеративна республіка Німеччина.

1 січня 1977 року у Німеччині було прийнято Закон про адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччина. В даному документі було закріплено, що лише держава є основним суб'єктом надання адміністративних послуг, яка покликана регулювати адміністративну процедуру, а саме діючи назовні діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акту або укладення публічно-правового договору [2].

У Німеччині скорочення участі держави в процесі безпосереднього надання публічних послуг на сьогодні вважається одним із основних напрямів розвитку публічного адміністрування. Теоретичне обґрунтування такого реформування державного управління у цій країні представлене в концепції «держава-гарант», основними положеннями якої є проведення приватизації діяльності з безпосереднього надання публічних послуг, підвищення ролі громадського саморегулювання при одночасному збереженні державного впливу. Це означає, що функція безпосереднього надання публічної послуги підлягає передачі приватним особам, проте

відповідальність за їх надання залишається за державою. При цьому діяльності держави по безпосередньому наданню публічних послуг відводиться другорядна роль. Отже, замість функції безпосереднього надання публічних послуг держава здійснює функцію регулювання публічних послуг, що стає ключовим інструментом реалізації відповідальності держави у сфері надання публічних послуг [7, с.226].

Невелика кількість процедур, що надаються «універсами послуг» у Німеччині, пов'язана із впровадженням у цій країні процедури видачі документів дозвільного характеру за декларативним принципом. Даний принцип впроваджено у законодавство України на підставі Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» згідно з яким суб'єкт підприємницької діяльності отримує право на здійснення господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру шляхом повідомлення адміністратора або дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства [2].

Для підвищення якості надання адміністративних послуг в 1995 році на рівні федерального уряду ФРН була створена експертна комісія, метою роботи якої стало вивчення ролі інформаційно-комунікаційних технологій у суспільстві. В 1998 році дана комісія надала результати власної роботи, в яких рекомендувала створення центрів обслуговування населення за принципом «єдиного вікна» із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, як один із найбільш ефективних методів відчутного підвищення якості надання адміністративних послуг.

Найважливішим орієнтиром забезпечення якості публічних послуг світова практика визначає думку безпосередньо споживача цих послуг. У 90-ті роки багато розвинутих країн світу, зокрема США, Японія, Велика Британія, Німеччина, Канада, Швеція та Фінляндія, запровадили систему оцінювання роботи урядових органів, у тому числі з надання адміністративних послуг, що ґрунтується саме на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Передумовою здійснення такої оцінки є

проведення широких соціологічних досліджень серед потенційних споживачів тієї чи іншої послуги. Головною метою таких досліджень є визначення очікувань споживачів послуг, які стають підставою для оцінювання якості послуг та встановлення стандартів роботи адміністративних органів, що надають послуги.

Щодо цього слід зазначити, що Японія є країною, де системи управління якістю (далі - СУЯ) вперше почали застосовуватися в різних установах та організаціях і на сьогодні є найбільш поширеними у світі. Надання якісних адміністративних послуг органами влади забезпечується саме впровадженням в їх діяльність СУЯ. Успіх Японії у цій сфері полягає у досконало побудованій системі навчання персоналу, а також особливій системі мотивації.

Досвід Польщі та інших розвинених країн світу свідчить, що якісне управління сектором публічних послуг сьогодні залежить, в першу чергу, від ефективної діагностики, системного аналізу та своєчасного усунення недоліків у функціонуванні публічної адміністрації, що викликають невдоволення громадян. Варто тільки констатувати, що за обсягами та результативністю впровадження СУЯ Польща випереджає Україну на декілька років.

Водночас у Польщі створено єдину централізовану систему надання публічних послуг населенню - Відділи обслуговування мешканців, формування якої пов'язане із адміністративно- територіальною реформою, відповідно до якої організацію надання публічних послуг було покладено на органи територіального самоврядування. При цьому, органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самотійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями. [7, с. 114-115].

Лідерами-першопроходцями у впровадженні концепції єдиного офісу для громадян стали Нідерланди та Німеччина, де почали створюватися так звані «універсами послуг» або «установи для громадян». В «універсамах

послуг» можна отримати всю інформацію про адміністративні послуги, подати заяву на отримання будь-якої послуги, що надається муніципалітетом, або отримати відповідні довідки.

З метою проведення успішного реформування системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, вивчення та запровадження відповідного позитивного іноземного досвіду надання адміністративних послуг нами досліджено інформацію, що містилася на офіційних веб-сайтах міністерств внутрішніх справ та органів поліції Республіки Естонія, Королівства Швеції, Республіки Фінляндія, Латвійської Республіки та Словацької Республіки. При цьому зауважимо, що вибірка сайтів здійснювалася довільно і не мала на меті проведення досліджень системи надання адміністративних послуг конкретних країн.

Так, Міністерство внутрішніх справ Естонії (далі - МВС Естонії) у своїй повсякденній роботі розвиває і направляє дві сфери: внутрішню безпеку і регіональні справи. У галузі внутрішньої безпеки завданнями МВС Естонії та органів, що входять до його структури, є забезпечення внутрішньої безпеки держави, захист громадського порядку, охорона й захист державного кордону і забезпечення прикордонного контролю. Також до основних завдань МВС Естонії та його відомств віднесено врегулювання кризових ситуацій, рятувальні роботи й контроль міграції. МВС Естонії адміністративні послуги безпосередньо не надає.

Поліція Естонії - з 2010 року Департамент поліції та прикордонної охорони - орган виконавчої влади та правопорядку, що підпорядковується Міністру внутрішніх справ Естонії.

Поліція Естонії надає, зокрема, такі адміністративні послуги: одержання документів, що посвідчують особу (паспорт громадянина Естонії; посвідчення особи; паспорт іноземця; картка виду на проживання; посвідчення особи е-резидента); подання заяви в поліцію; одержання дозволу на придбання зброї; одержання дозволу на провадження діяльності з надання охоронних послуг; реєстрація публічних зібрань та деякі інші.

На сайті поліції Естонії міститься детальна інформація щодо переліку необхідних документів, які слід надати для отримання кожної конкретної адміністративної послуги, та порядку сплати державного мита за одержання послуги. Також передбачено ряд способів подання документів для одержання послуг поліції: особисто в пункті обслуговування, в іноземному представництві Естонської Республіки, поштою та електронною поштою. Всі способи подання документів передбачають ідентифікацію осіб, що звертаються за одержанням адміністративних послуг. Важливою передумовою для одержання більшості послуг є попереднє надання відбитків пальців, якщо такій особі виповнилося 12 років. Збираючись отримати адміністративну послугу в поліції Естонії, слід мати на увазі, що на згаданому вище сайті можна обрати бажаний час та пункт обслуговування, зареєструватися через електронну форму та прийти у визначений системою час. Це сприяє спрощенню та пришвидшенню отримання адміністративної послуги [67].

Поліція Фінляндії - поліцейська служба, підпорядкована Міністерству внутрішніх справ Фінляндії (далі - МВС Фінляндії). МВС Фінляндії адміністративні послуги безпосередньо не надає.

На офіційному сайті поліції Фінляндії є два розділи, які містять вичерпну інформацію щодо послуг, зокрема й адміністративних, якими відає поліція: розділ з ліцензування та розділ електронних послуг. У цих розділах міститься інформація щодо переліку адміністративних послуг поліції та порядку їх отримання. Більшість послуг фінської поліції є безкоштовними. Однак, видача ліцензійних документів передбачає стягнення оплати в розмірі собівартості послуги. За загальним правилом збір за послугу стягується при поданні заявки на її одержання. На сайті можна попередньо пройти реєстрацію та записатися на прийом для одержання необхідної послуги, обравши бажане місце та час (без попередньої реєстрації можливе очікування у черзі). Видавати іноземним громадянам дозволи на проживання, нарівні з фінською поліцією, може й Міграційна служба Фінляндії, яка також



підпорядкована МВС Фінляндії. Заяви на отримання послуг Міграційною службою можна подати особисто або через онлайн-сервіс. На офіційному сайті цієї служби також міститься інформація щодо порядку та вартості отримання адміністративних послуг.

Поліція Швеції - сукупність урядових агентств Королівства Швеції, до компетенції яких віднесено питання охорони правопорядку. Це відомство, що є підзвітним Міністерству юстиції Швеції, складається з Національного департаменту поліції й 21 окружного управління. У свою чергу, Національний департамент поліції включає два підрозділи: Національне бюро розслідувань і Шведську службу безпеки.

У швецькій поліції можна отримати зокрема такі адміністративні послуги: одержання паспорта та національного посвідчення особи; одержання дозволу на зброю; одержання дозволів на проведення публічних заходів, демонстрацій та феєрверків; одержання витягу про відсутність або наявність судимості. Офіційний сайт Поліції Швеції для зручності споживачів містить окремий розділ з інформацією про адміністративні послуги, які надає поліція, відомості про процедуру отримання адміністративної послуги, вартість та порядок оплати, а також строки надання.

Зразковою моделлю якісного надання адміністративних послуг та країною яка в даній галузі спрямована в першу чергу на задоволення інтересів громадян є Латвія. У Латвії на державному рівні функціонує два органи, що підтримують лише інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг - це Секретаріат у справах електронного урядування і Департамент електронного урядування. Існує так звана вертикальна модель поділу державних органів, що підпорядковуються одне одному у сфері інформаційного забезпечення адміністративних послуг. По всій території держави заснована мережа Центрів інформаційних технологій. Головною метою цієї мережі є впровадження інформаційного забезпечення на рівні органів місцевого самоврядування, також подібні центри координують якість

надання адміністративних послуг, здійснюють консультивання та навчання співробітників в тому числі з питань інформаційних технологій.

Головною ціллю у розвитку інституту адміністративних послуг у Латвії є побудова роботи таким чином, щоб згодом усі адміністративні послуги надавались лише у електронні формі. Першим містом, що бере участь у пілотному проєкті «Електронне місто» є Рига. Головною метою проєкту «Електронне місто» є простота та доступність адміністративних послуг, оскільки на веб-порталах органів місцевого самоврядування міститься інформація про ту, чи іншу послугу, перелік документів, реквізити для сплати державного мита тощо, така побудова роботи значно розвантажує працівників, також в цілому впливає на кількість працюючих у сфері надання адміністративних послуг. У Латвійській Республіці адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ надає як Міністерство внутрішніх справ цієї країни, так і поліція. Міністерство внутрішніх справ Латвії є провідним державним органом в галузі громадського порядку і безпеки, захисту державного кордону, пожежної безпеки, а також міграції, державних архівів та іншої документації.

Особливістю надання адміністративних послуг органами публічної влади Латвійської Республіки є те, що реалізація практично всіх таких послуг здійснюється в електронному вигляді через єдиний сервісний портал електронних публічних послуг, держателем якого виступає Державне агентство регіонального розвитку. Така форма організації надання адміністративних послуг вбачається досить зручною, оскільки, з одного боку, кожен орган публічної влади несе відповідальність за характер та якість надання власних послуг, а, з іншого боку, послуги всіх постачальників зосереджені на єдиній електронній платформі.

Проте, деякі адміністративні послуги Міністерство внутрішніх справ та Державна поліція Латвії можуть надавати не в електронній формі, а безпосередньо у сервісних центрах. Так, Міністерство внутрішніх справ Латвії забезпечує безпосереднє надання таких адміністративних послуг:

видача довідок з архівних фондів Міністерства; видача довідок про наявність або відсутність судимості; підготовка статистичної інформації за запитом. Зазначені послуги можна одержати як в електронній формі, так і безпосередньо в Інформаційному центрі Міністерства. Для цього слід подати заявку особисто, надіслати факсом, поштою або електронною поштою разом із платіжним дорученням.

На Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки покладено дуже широкий спектр повноважень щодо здійснення управління внутрішніми справами держави: підтримання громадського порядку, безпеки осіб та майна, охорона державних кордонів, захист конституційного устрою, вирішення проблем біженців та емігрантів, цивільний захист і пожежна безпека, вирішення питань територіально-адміністративного устрою Словацької Республіки, організаційне забезпечення виборів на всі рівні публічної влади та багато інших. Це відомство має власний портал електронних послуг, особливість якого полягає в тому, що для отримання більшості послуг та інформації про них, необхідно бути авторизованим на сайті або ідентифікуватися через спеціальну електронну систему[67].

Вважаємо, що вивчення та виважене використання наведеного досвіду сервісної діяльності у сфері правоохорони окремих європейських країн (у т.ч. деяких країн пострадянського простору) слід визнати корисним для удосконалення організаційно-правових засад надання адміністративних послуг правоохоронними органами України.

Вивчення досвіду провідних країн світу щодо удосконалення правового регулювання та організації публічно-сервісної діяльності, в т.ч. у сфері правоохорони, дає змогу сформулювати наступні висновки, узагальнення та рекомендації.

Аналіз досвіду публічно-сервісної діяльності у провідних країнах світу засвідчив наявність таких позитивних тенденцій, характерних для систем надання адміністративних послуг, у т.ч. у сфері правоохорони:

- 1) активне запровадження загальнонаціональних програм

реформування державного управління, що передбачають, зокрема, підвищення якості та ефективності надання адміністративних послуг, модернізацію публічно-сервісної діяльності шляхом створення альтернативної системи надання цих послуг (делегування функцій з надання послуг іншим організаціям, комерціалізація або приватизація таких функцій) та налагодження співпраці з приватним і громадським секторами у зазначеній сфері;

2) новації та інші ініціативи публічної адміністрації щодо вдосконалення процедур надання адміністративних послуг повинні базуватися на пріоритетах, що визначаються громадянами (клієнтами), а не адміністративним органом, робити надання таких послуг більш прийнятним для споживачів, раціональним та менш затратним;

3) прийняття на найвищому державному рівні спеціального нормативно- правового акту, в якому було б викладено ідеологію публічного адміністрування як системи, спрямованої на надання адміністративних послуг;

4) проведення державного моніторингу процесу надання адміністративних послуг та оцінювання їх якості за спеціально встановленими методиками, а також започаткування конкурсів щодо якості публічного адміністрування, які б виконували регулюючі й стимулюючі функції;

5) запровадження в діяльності органів публічної влади системи управління якістю;

б) з метою запровадження ефективної системи управління процесами надання декількох базових, найбільш запитуваних споживачами адміністративних послуг в одному приміщенні, зручного та оперативного обслуговування споживачів, а також запобігання проявам корупції у сфері публічно-сервісної діяльності, створити мережу інтегрованих офісів із обслуговування громадян, які переважно діють за принципом «єдиного вікна»;

7) визначення чіткої регламентації процедурного аспекту відносин особи і влади, у т.ч. щодо публічно-сервісної діяльності, оскільки правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань з боку владних органів і гарантує правову захищеність приватних осіб;

8) пріоритетними напрямками національних програм формування інформаційного суспільства повинні виступати: становлення електронних урядів, удосконалення інформаційно-комунікаційних технологій і встановлення довіри до них суспільства. За цих умов електронне урядування стає концепцією здійснення публічного адміністрування як елементу масштабного перетворення суспільства;

9) у процесі побудови електронного уряду головна увага приділяється електронному доступу до базових публічних послуг, а найбільш зручною формою електронної взаємодії користувачів публічних послуг з органами влади виступає єдиний національний портал послуг. Водночас надання адміністративних послуг через електронні засоби зв'язку має доповнювати традиційні канали комунікації щодо отримання послуг, які й надалі повинні вдосконалюватися.

### **Висновки до другого розділу**

Дослідження стану діяльності правоохоронних органів України із надання адміністративних послуг дає змогу сформулювати наступні висновки.

1. Установлено, що процес надання адміністративної послуги є досить складним за системою і структурним наповненням, тому слід розглядати це явище як урегульовану адміністративно - правовими нормами діяльність суб'єктів адміністративного права щодо здійснення публічного адміністрування та вирішення індивідуально - конкретних справ у сфері публічно-правових відносин.

2. Охарактеризовано основні стадії процедури надання адміністративних послуг у сфері правоохорони.

3. Виокремлено такі види адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності: 1) дозвільні відносини; 2) відносини ліцензування; 3) реєстраційні відносини; 4) посвідчувальні відносини.

4. Досліджено, що в адміністративному законодавстві України процедурна частина надання послуг в сфері правоохоронної діяльності є найменш розвиненою і здійснюється, як правило, на підзаконному рівні.

5. Встановлено, що суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності виступають конкретні учасники вказаних відносин, що є носіями передбачених відповідними адміністративно - правовими нормами прав і обов'язків щодо надання або отримання таких послуг й здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

6. Одержувачами адміністративних послуг є фізичні та юридичні особи, які відповідно до чинного законодавства України мають право (підстави) для одержання таких послуг, а також подали до уповноваженого правоохоронного органу відповідну заяву (клопотання).

7. Досліджено, що виникнення ініціатив органів влади щодо підвищення якості та доступності надання публічних послуг для провідних країн Заходу пов'язані з оновленням і вдосконаленням роботи урядів цих країн.

### **РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

#### **3.1. Ризики та проблемні сторони в сучасній практиці надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні**

Надання адміністративних послуг - це та сфера діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, з якою найчастіше зіштовхується кожен громадянин країни. Зазначене, зокрема, засвідчили результати масштабного дослідження, проведеного ще в 2010 році Антимонопольним комітетом України, за результатами якого з'ясувалося, що ринок платних адміністративних та супутніх господарських послуг складає близько 20 млрд. грн. на рік. При цьому, потрібно зауважити, центральні органи виконавчої влади на той час надавали 793 види послуг, які в грошовому еквіваленті коштували майже 1,8 млрд. грн. На сьогодні за даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України налічується близько 1500 види адміністративних послуг, які може чи повинен в разі необхідності отримати громадянин. Отже, потрібно провести аудит переліків послуг, що надаються органами публічної влади, зробити ці послуги якісними та доступними для споживачів, спростити та регламентувати процедуру з їх отримання, реформувати систему надання адміністративних послуг й зробити її більш ефективною та прозорою. Адже орієнтація реформ у сфері державного управління на поліпшенні якості та доступності таких послуг стосується фундаментальних питань щодо відносин між державою та громадськістю, оскільки ці ініціативи безпосередньо пов'язані з питаннями відкритості та підзвітності діяльності органів публічної влади [68].

З ухваленням 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги», який визначив правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, керівництвом держави було здійснено низку

відповідних заходів нормативно - правового та організаційного характеру щодо забезпечення безумовного виконання завдань, що випливають із положень цього законодавчого акту й спрямовані на реформування системи надання адміністративних послуг, в тому числі й у сфері правоохоронної діяльності.

Одним із ключових завдань здійснюваної реформи у сфері надання адміністративних послуг Президент України назвав прийняття державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року, передбачивши, зокрема, заходи зі створення та забезпечення функціонування: системи електронної міжвідомчої взаємодії; Єдиного державного порталу адміністративних послуг; системи інформаційної підтримки надання адміністративних послуг.

Важливим кроком у напрямку децентралізації адміністративних послуг, стало ухвалення розпорядження Уряду України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523. Відповідно до цього документа надання низки найбільш популярних серед населення адміністративних послуг (зокрема, реєстрація місця проживання особи, оформлення та видача паспорта громадянина України, оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон) від органів виконавчої влади мало бути поетапно передано до ЦНАП у строк до 1 січня 2015 року. Утім, на сьогодні стан реалізації зазначеного урядового рішення залишається незадовільним: передачу адміністративних послуг органів виконавчої влади, перелік яких містить розпорядження, до ЦНАП не було забезпечено вчасно та в повному обсязі.

Разом з тим, позитивним досягненням нової влади України, що прийшла на хвилі Революції Гідності, слід визнати прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації



надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII [31], яким внесено ряд змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг. Серед новел цього законодавчого акту - приписи, спрямовані на усунення розбіжностей, що виявлені під час реалізації Закону України «Про адміністративні послуги», шляхом виключення деяких положень із тексту цього Закону та доповнення його новими положеннями, що регулюють статус та діяльність центру надання адміністративних послуг, а також забезпечують удосконалення процедури надання адміністративних послуг в електронній формі.

Формування ефективної системи надання електронних адміністративних послуг в Україні також передбачає доступність їх отримання для суб'єктів звернення з одного місця - Єдиного державного порталу адміністративних послуг. При цьому зазначений портал є одним з альтернативних способів отримання адміністративних послуг суб'єктами звернення, коли взаємодія між одержувачами таких послуг та суб'єктами їх надання здійснюється в електронній формі з використанням мережі Інтернет.

Відповідно до ст.17 Закону України «Про адміністративні послуги» надання населенню послуг через Єдиний державний портал адміністративних послуг мало розпочатися ще з 1 січня 2014 року. Втім, донедавна портал знаходився у стані розробки та тестування, надання електронних адміністративних послуг через нього не забезпечувалося. Деякі послуги надавалися органами публічної влади в електронній формі через власні веб- сторінки [71]. У 2015-2020 роках відбулася модернізація Єдиного державного порталу адміністративних послуг: його інтерфейс став зручнішим у користуванні (інформацією щодо адміністративних послуг систематизовано за тематикою), запроваджено авторизацію користувачів із використанням електронного цифрового підпису, а також надання через портал окремих послуг центральних органів виконавчої влади.

Подальший розвиток Єдиного державного порталу адміністративних

послуг та розширення обсягу адміністративних послуг, які надаватимуться через портал в електронному вигляді за принципом «єдиного вікна», зокрема потребуватиме: інтеграції до порталу інформаційних систем органів публічної влади згідно єдиних вимог щодо взаємодії цих систем із порталом; уніфікації вимог до запровадження електронних адміністративних послуг та інтерфейсів їх надання; визначення та закріплення на законодавчому рівні механізму електронної ідентифікації громадян для отримання електронних адміністративних послуг, включаючи застосування альтернативних електронному цифровому підпису способів електронної ідентифікації [71].

Поряд з децентралізацією адміністративних послуг, підвищенням якості їх надання, а також запровадженням інформаційно-комунікаційних технологій при наданні адміністративних послуг до пріоритетних напрямів реформування системи надання адміністративних послуг наразі слід віднести й подальший розвиток на території України мережі ЦНАП.

Надання адміністративних послуг через ЦНАП є однією з новацій Закону України «Про адміністративні послуги», яким було заохочено органи публічної влади до утворення таких центрів з метою створення зручніших та доступніших умов спілкування громадян з владою, отримання декількох найбільш популярних, затребуваних громадянами послуг в одному місці з дотриманням принципу «єдиного вікна». З моменту ухвалення 6 вересня 2012 року зазначеного законодавчого акту, в Україні (а точніше: на підконтрольній їй території) створено та функціонують 756 ЦНАП, з яких 452 центра утворено районними державними адміністраціями, 102 центрів - органами місцевого самоврядування (в тому числі 88 в об'єднаних територіальних громадах), 67 - обласними центрами та м. Київ, 135 - містами обласного значення [25].

Як засвідчили результати соціологічних досліджень, рівень задоволеності громадян обслуговуванням у ЦНАП є значно вищим, порівняно із рівнем оцінки надання таких послуг органами виконавчої влади. Так, згідно з даними опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені

Ілька Кучеріва 80 % громадян, які зверталися до ЦНАП за певною послугою, залишились задоволеними їхньою роботою. Водночас майже половина тих, хто особисто звертався до правоохоронних органів влади за певними адміністративними послугами, а саме - 48 %, залишились незадоволеними обслуговуванням та наданими послугами [25]. Думка суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг щодо якості та доступності їх надання наведена на рис. 3.1. та 3.2.

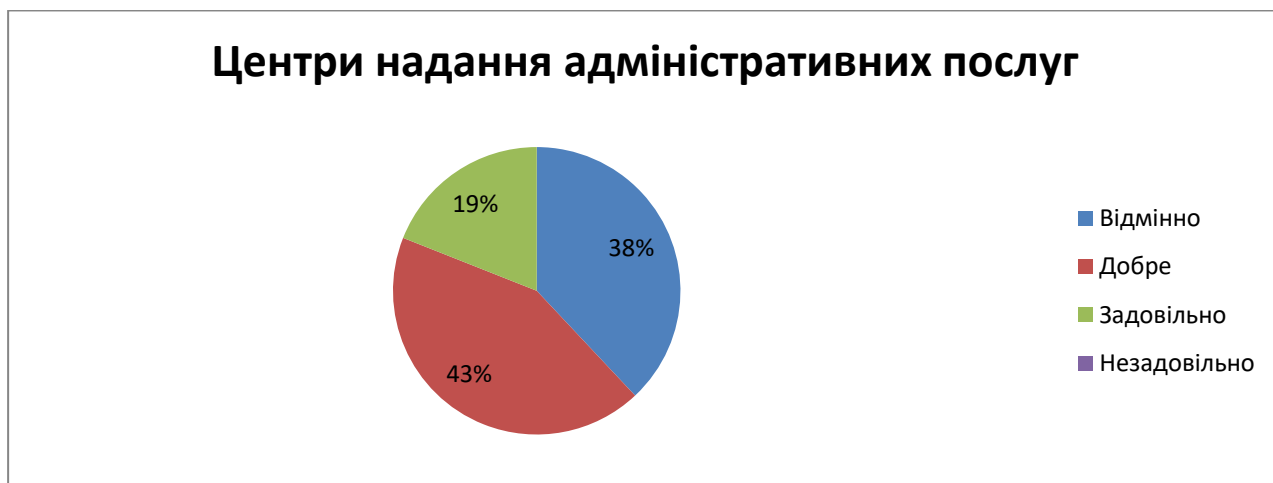


Рис. 3.1. Думка суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг щодо якості та доступності їх надання до ЦНАП [25].



Рис. 3.2. Думка суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг щодо якості та доступності їх надання до правоохоронних органів [25].

Це, з одного боку, вказує на доцільність подальшого розвитку мережі ЦНАП в Україні, а з іншого - актуалізує питання розширення переліку адміністративних послуг, що надаються через ці центри, передусім, за

рахунок включення до цього переліку найбільш пріоритетних для споживачів послуг органів виконавчої влади [25]. Результати опитування громадян згідно даних Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва наведено у додатку Д.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень наголошують, що проблеми із наданням ЦНАП повного обсягу найбільш пріоритетних для громадян адміністративних послуг обумовлені незадовільним виконанням положень чинного законодавства України щодо передачі повноважень окремими центральними органами виконавчої влади та неготовністю органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій до виконання делегованих ним повноважень.

Так, за результатами журналістських розслідувань та за висновками громадських експертів найбільший опір щодо передачі повноважень з надання адміністративних послуг на місцевий рівень спостерігається з боку Державної міграційної служби та Міністерства внутрішніх справ. Наприклад, сьогодні більшість ЦНАП не можуть забезпечити надання таких затребуваних громадянами послуг, як оформлення та видача паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон, оскільки ДМС України зволікає з передачею у центри необхідного обладнання для видачі паспортів, а також логінів та паролів доступу до їх систем, що не дозволяє адміністраторам ЦНАП надавати ці послуги.

Водночас перетворення ЦНАП на повноцінні інтегровані офіси, де одержувачі послуг могли б отримати повний перелік найбільш популярних послуг, блокується окремими органами виконавчої влади через створення власних мереж сервісних центрів. Зокрема, в 2016 році МВС України розпочало розбудову мережі таких сервісних центрів (шляхом реорганізації підрозділів реєстраційно-екзаменаційної роботи Державної автомобільної інспекції МВС України), де громадянам надаються послуги, пов'язані з використанням автотранспортних засобів. Хоча доцільність створення таких відомчих центрів обґрунтовується окремими органами виконавчої влади

потребою покращення якості обслуговування громадян, варто зазначити, що розбудова паралельних мереж центрів надання адміністративних послуг порушує принцип «єдиного вікна», за яким мають надаватись послуги у ЦНАП. Разом з тим, фінансування створення відомчих сервісних центрів із державного бюджету призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, які могли б бути спрямовані на розширення мережі ЦНАП.

Більше того, надання адміністративних послуг через відомчі сервісні центри законодавцем не передбачено, адже ч. 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що адміністративні послуги надаються суб'єктами їх надання безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг [40].

Важливу роль у забезпеченні якості надання адміністративних послуг, у т.ч. у сфері правоохоронної діяльності, має проведення регулярного моніторингу цієї діяльності, що дозволяє виявити окремі недоліки організації роботи в цьому напрямі як суб'єктів надання адміністративних послуг, так і ЦНАП, а також намітити шляхи усунення виявлених проблем [69, с. 364]. В Україні моніторинг та оцінювання якості надання адміністративних послуг проводиться як органами публічної влади, так і громадськими організаціями.

Так, Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ» від 12.06.2013 р. № 327/2013 Державній службі України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва (нині - Державна регуляторна служба України) доручалося забезпечити здійснення постійного моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» та оприлюднювати щокварталу інформацію про результати такого моніторингу. В рамках зазначеного моніторингу службою також здійснювалося он-лайн анкетування громадян щодо якості надання адміністративних послуг у ЦНАП. З 2019 року завдання проведення моніторингу ЦНАП виконує Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Водночас, у деяких містах

України зокрема в Тернополі, моніторинг роботи ЦНАП з метою контролю якості надання адміністративних послуг населенню проводиться за ініціативою місцевої влади.

Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 12 по 17 липня 2019 року на замовлення Центру політико-правових реформ в рамках проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади», що здійснюється за підтримки Європейського Союзу, проведено загальнонаціональне дослідження було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Для порівняння наводяться результати опитувань, проведених Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Центру політико-правових реформ. Результати опитування щодо соціологічних досліджень, рівень задоволеності громадян обслуговуванням у ЦНАП є значно вищим, порівняно із рівнем оцінки надання таких послуг органами виконавчої влади.

Респонденти оцінюють якість надання адміністративних послуг в Україні на задовільному рівні. Так його оцінили 40 % опитаних. При цьому, оцінка якості надання адміністративних послуг суттєво покращилась з часом: добру, або дуже добру оцінку поставили майже 19% респондентів (у 2015 році менше 14%, у 2014 – лише 5%). Кількість негативних оцінок впала до 16% (у 2015 році було 32%, а у 2014 – майже 40%).

Серед тих респондентів, які безпосередньо звертались до органів влади за адміністративними послугами задоволеними залишились більше половини

– 51%. Раніше, у 2015 році цей показник становив 42%, а ще роком раніше 30%.

Опитані найбільше стикались з двома видами адміністративних послуг: отримання «закордонного» паспорта або отримання «внутрішнього» паспорта нового зразка та оформленні субсидій, різних видів державної допомоги та інших соціальних виплат. Саме ці варіанти отримали найбільшу кількість як позитивних, так і негативних згадок. Однак, кількість позитивних згадок все таки є трохи більшою, ніж негативних.

Основні позитивні аспекти під час отримання адмінпослуг для респондентів були наступними: посадові особи поводитися коректно і ввічливо; чітке пояснення усіх обставини справи в т.ч., які документи потрібні тощо, а також у приміщенні органу було достатньо інформації необхідної для отримання послуги та зразки заповнення документів та були забезпечені зручні і комфортні умови очікування (стілці, місця для заповнення документів тощо).

Основні нарікання передовсім стосуються великих черг (20%), надто довгої тривалості справи та відсутності пояснень, які саме документи були потрібні, тому довелося ходити кілька разів. Однак, основна проблема – великі черги, стала менш згадуваною у порівнянні з минулими опитуваннями (з 42 % зменшились до 20%).



Рис. 3.3. Основні недоліки про отриманні адміністративної послуги [25].

Порівнюючи динаміку «негативних елементів» з особистого досвіду отримання адміністративних послуг, варто відзначити, що по усіх показниках, порівнюючи дані грудня 2014 і липня 2019 року є дуже позитивна динаміка. Це зокрема, стосується черг (з 42% зменшення до 20%), комфортності приміщень (зменшення нарікань з 16% до 6%), умови для осіб з інвалідністю та батьків з дітьми (з 9% до 4%), вимагання хабара (з 5% зменшення до 2%), груба поведінка посадовців (з 16% зменшення до 4%), відмова без пояснень (з 4% зменшення до 2%), не пояснили які документи потрібні (зменшення з 30% до 11%), відсутність необхідної інформації (з 14% зменшення до 6%), справа тяглася надто довго (зменшення з 28% до 12%), ходіння по різних інстанціях (зменшення з 20% до 8%), вимагання непередбачених документів (зменшення з 11% до 4%), купівля бланків і «платні додаткові послуги» (з 19% зменшення до 5%) (Рис. 3.3).

Водночас, суттєво змінилась ситуація з потребою дачі хабара чи інших послуг посадовим особами. Як і у попередніх опитуваннях, хабарі здебільшого сприймаються як не обов'язкова, але ефективна гарантія прискорення швидкості і результату процесу. Зокрема, третина населення вважає, що люди дають хабарі тому, що «так простіше і легше вирішити їхні проблеми», П'ята частина опитаних також вважають, що хабарі – «це вже норма нашого життя». І приблизно стільки ж зазначають, що люди дають хабарі, бо від них їх вимагають.

Головними дієвими засобами у боротьбі з корупцією, в тому числі у сфері адміністративних послуг, населення і далі вважає заходи карального характеру: звільнення хабарника з роботи без права обіймати посади в органах влади (59%), посилення кримінальної відповідальності чиновників за корупцію (51%).

У порівнянні з 2015 роком суттєво збільшилась обізнаність з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері адміністративних послуг.



Так, 42%, знають про створення центрів надання адміністративних послуг (було 25%). Нічого не знає про будь-які дії третина населення (раніше нічого не знала половина).

Зростання рівня обізнаності зокрема пов'язано і зі збільшенням кількості ЦНАП. Так, 46% опитаних відповіли, що у їхньому місті утворено ЦНАП, а у 2015 році таких було 20%, у а 2014 – лише 13%. При цьому, також збільшилась кількість людей, які звертались до ЦНАП і становить 43% від тих, які знають про ЦНАП у своєму місті. У 2013 році цей показник становив 35%.

5% населення вже користувалися адміністративними послугами онлайн. Найчастіше використовувались сервіси Мінсоцполітики, що пов'язано з великою кількістю звернень за послугами соціального характеру.

Отже, за термін трохи більше ніж 3,5 року, що минули з моменту проведення попереднього соціологічного дослідження, оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг у 2019 році значно покращилася.

Також варто відзначити, що упродовж 2018 року за безпосередньої участі фахівців Харківського інституту соціологічних досліджень було здійснено загальнонаціональне соціологічне дослідження якості надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України та Міністерством внутрішніх справ України. З цією метою було опитано 3000 респондентів у 10 обласних центрах України. Результати дослідження засвідчили, що загалом до оцінки системи надання адміністративних послуг в органах внутрішніх справ як ефективною, тією чи іншою мірою схиляється більшість опитаних (60,6 %). Водночас кожний третій респондент, який отримував адміністративні послуги в органах внутрішніх справ, вважає, що система працює неефективно (33,9 %) (Рис. 3.4).

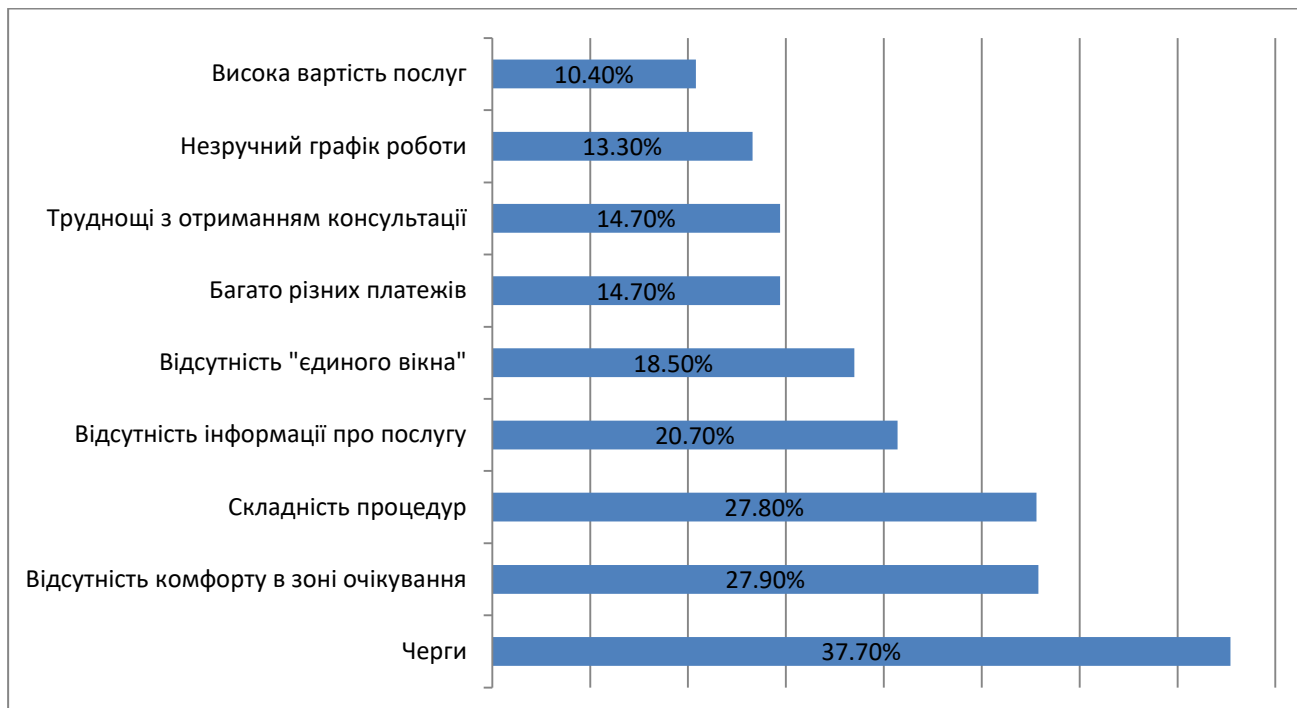


Рис. 3.4. Перелік основних проблем при отриманні адміністративних послуг в органах внутрішніх справ, за результатами опитування [25].

Основні першочергові завдання для покращення роботи з надання адміністративних послуг в органах внутрішніх справ (на думку респондентів) виділені на Рис. 3.5.



Рис. 3.5. Перелік першочергових завдань для покращення роботи з надання адміністративних послуг в органах внутрішніх справ, за результатами опитування [25].

Таким чином, незважаючи на значно кращу оцінку ефективності системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності порівняно з наданням у 2019 році таких послуг органами публічної влади

України взагалі (відповідно 60,6% та 30,5 %) основні проблеми при отриманні адміністративних послуг, що надаються органами публічної влади України, залишаються схожими: складність і заплутаність процедур із надання адміністративних послуг, брак інформації про послуги та процедури їх отримання, обмеженість і незручність для суб'єктів звернення «прийомних годин», великі черги, відсутність комфорту в зонах очікування, неввічливість в обслуговуванні уповноваженими особами, непрозорі та часто необґрунтовані платежі тощо.

Більшість із зазначених вище перешкод на шляху отримання споживачами якісних та доступних адміністративних послуг, у тому числі й у сфері внутрішніх справ, складно усунути без зміни відповідного законодавства. Разом з тим, багато із наведених нами проблем можуть вирішуватися за рахунок оптимального використання ресурсів кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг, належного виконання покладених на уповноважених осіб посадових обов'язків, підтримання на високому рівні службової дисципліни та проявлення розумної ініціативи з боку керівників органів публічної влади усіх рівнів [69, с. 148]. Проте головним недоліком діяльності органів публічної влади (який і є головним чинником всіх інших проблем у сфері надання адміністративних послуг) є ставлення до приватної особи як до прохача та джерела доходів, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил. Тому найважливішим завданням влади щодо розвитку сфери надання адміністративних послуг є запровадження політики ставлення до приватної особи як до споживача, клієнта й роботодавця, що передбачає, насамперед, орієнтацію адміністративного органу на створення оптимальних організаційних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів приватної особи та виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків, задоволення звернення цієї особи за прикладом приватного сектору. При цьому система надання адміністративних послуг має бути організована таким чином, щоб це було зручно громадянам (а не

чиновникам), потребувало мінімум затрат часу, довідок та грошей приватних осіб [70, с.34].

Результати дослідження чинної нормативно-правової бази у сфері надання платних послуг населенню України, відповідної наукової та спеціальної літератури, дозволили визначити наступні основні корупційні ризики при наданні таких послуг органами внутрішніх справ: нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства; наявність у працівників, уповноважених на виконання функцій держави, в тому числі працівників правоохоронних органів, широкого спектра дискреційних повноважень; відсутність належних засобів правового захисту, зокрема неефективність інституту адміністративного оскарження; слабкість внутрішнього адміністративного контролю, в тому числі неефективна процедура службових розслідувань; можливість (а часто - вимушеність) особистого спілкування (безпосереднього контакту) фізичної (юридичної) особи - споживача послуги з посадовою особою, яка надає послугу; обмежені можливості фізичної (юридичної) особи щодо вибору способу звернення за послугою, надаваною правоохоронним органом; недосконалість адміністративних процедур надання платних послуг або їх нечіткість; брак інформації про процедури надання послуг; можливість надання платних послуг населенню, невпорядкованість оплати за ці послуги та встановлення додаткових «платних послуг»; «подрібнення» цілісної послуги на кілька окремих послуг.

Як засвідчила практика, організаційно-управлінські прорахунки щодо контролю за діяльністю підрозділів органів внутрішніх справ під час надання платних послуг населенню та недостатнє правове регулювання порядку здійснення зазначених послуг входять до складу основних чинників, які сприяють вчиненню корупційних діянь під час виконання розпорядчих та дозвільних функцій [70, с. 87-88].

### **3.1 Шляхи оптимізації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні в процесі забезпечення розвитку електронного урядування**

До одного з найважливіших стратегічних пріоритетів, які Уряд України планує реалізувати у найближчій перспективі, відноситься підвищення якості державного управління та державних послуг, що, на думку керівництва виконавчої влади, повинно відновити довіру громадян до своєї держави, а бізнесу дозволить ефективно працювати, створювати робочі місця та зростати. При цьому, побудова якісного державного управління та надання якісних державних послуг потребують підґрунтя у вигляді верховенства права та здатності ефективно протидіяти корупції.

Сучасний стан системи надання адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності в Україні, незважаючи на всі здобутки (порівняно з перевагами закордонного досвіду в цій сфері), потребує якісного доопрацювання, відповідного матеріального, технічного та кадрового забезпечення в усіх регіонах.

На наш погляд, можна визначити такі пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг в у сфері правоохоронної діяльності в Україні:

1. Організація діяльності в інтегрованих ЦНАП на засадах управління на основі якості. Серед подальших напрямів удосконалення систем управління якістю при наданні послуг були визначені такі [71]: процесний підхід та оцінювання результативності процесів; налагодження зворотного зв'язку з замовниками; можливості інтеграції вимог різних стандартів; упровадження методів ощадливого управління; проведення самооцінювання за моделями організаційної досконалості; впровадження систем оцінювання Key Performance Indicators / Balance Score Card; проведення порівняльного аналізу з кращими установами (бенчмаркінг).

На всіх етапах побудови та подальшого вдосконалення СУЯ має здійснюватись розвиток компетентності персоналу. Реалізація управління на

основі якості передбачає налагодження дієвої системи комунікації із зацікавленими сторонами.

2. Розвиток електронних сервісів у сфері надання адміністративних послуг, зокрема правоохоронними органами. Широке впровадження електронного урядування протягом останніх кількох років зумовило «оцифрування» адміністративних процесів із метою підвищення якості (особливо за критеріями скорочення термінів надання послуг та підвищення прозорості відповідних процесів, а також залучення клієнтів-громадян до оцінювання якості послуг за допомогою мережевих ресурсів Інтернету). Подібна практика відкрила абсолютно нові можливості для перепроєктування організаційних структур і процедур, зокрема, і щодо спілкування із зовнішніми зацікавленими сторонами [16].

3. Формування системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг правоохоронними органами.

4. детальний відбір працівників до центрів надання адміністративних послуг, стимулювання та заохочення їх преміями, підвищенням заробітної плати, регулярне підвищення кваліфікації цих працівників;

5. налагодження зворотного зв'язку між органами публічної влади, центрами надання адміністративних послуг та населенням з метою громадського контролю за покращенням якості надання адміністративних послуг.

При контролюванні якості адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні необхідно залучати професійні аудиторські організації з огляду на міжнародний досвід та вітчизняну практику упровадження систем управління якістю. Оскільки будь-які стандарти встановлюють лише мінімальні вимоги до об'єкта стандартизації, у цьому складникові частини моделі також зроблено наголос на необхідності забезпечення постійного поліпшення процесів надання адміністративних послуг.

Жоден із чинників у сфері надання публічних, зокрема адміністративних, послуг не зможе одноосібно забезпечити їх належну якість. Лише об'єднання зусиль усіх зацікавлених сторін гарантуватиме успіх.

Пріоритетним завданням на сьогоднішньому етапі є вдосконалення якості надання громадянам адміністративних послуг, зокрема шляхом підвищення кваліфікації та створення належних умов для неперервного професійного навчання державних службовців \ посадових осіб, узагальнення та поширення кращих практик (вітчизняних і зарубіжних) щодо різних аспектів надання адміністративних послуг, а також розроблення і впровадження у вітчизняну практику відповідних наукових розробок з цього питання.

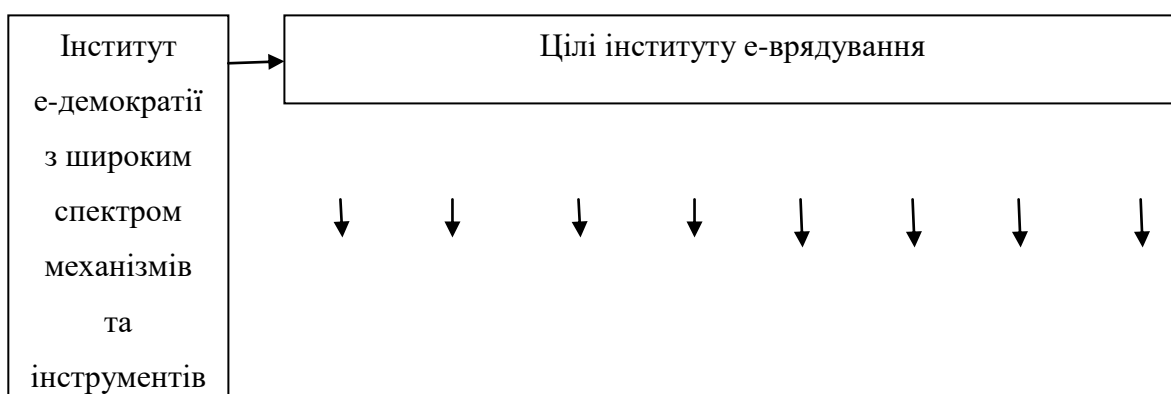
Аналізуючи генезу законодавчого впорядкування відносин у сфері надання адміністративних послуг в західних країнах та на міжнародному рівні, а також напрацювання механізмів щодо їх вдосконалення слід зазначити, що основна увага була зосереджена передусім на забезпеченні прав людини, забезпечення її комфортними умовами існування. Не останнє місце займає також і оцінка якості надання адміністративних послуг та забезпечення доступності і зручності їх отримання.

На нашу думку, правоохоронним органам виконавчої влади варто вжити таких заходів для оптимізації роботи: створити веб-сайти із інформацією про надання адміністративних послуг, удосконалити інформаційне забезпечення, зробити його максимально простим та доступним для всіх громадян; переведення більшої частини послуг в електронний вигляд; на державному рівні запускити Єдиний державний портал адміністративних послуг; упорядкування та автоматизація бізнес процесів органів надання послуг (виключення контакту з чиновником і відповідно зменшення кількості відповідних відмов у наданні послуг); забезпечити інклюзивну привабливість (спеціальний сервіс для людей з обмеженим слухом, вивчення жестової мова для працівників, підготовка

інформації для відвідувачів шрифтом Брайля тощо); приділити окрему увагу безперешкодному доступу до приміщень осіб з обмеженими фізичними можливостями; створити комфортні зони очікування як для дорослих, так і для дітей; розширити приміщення, облаштувати додаткові робочі місця, придбати сучасне обладнання; скоротити строки розгляду та опрацювання заяв суб'єктів звернень шляхом формування програмно-технічної бази для передачі інформації (електронні реєстри, електронні бази даних тощо) між структурними підрозділами органів державної влади в електронному вигляді; провести моніторинг та оцінку якості електронних сервісів, наприклад, із можливістю залучення до цього процесу активних громадян; вирішити кадрові питання з урахуванням факторів високого професіоналізму та психологічної стійкості.

В цілому сучасна стратегія модернізації адміністративної системи розвитку електронного урядування, яка включає заходи щодо поліпшення якості надання адміністративних послуг, що надаються громадянам, є важливою ланкою загальної політики уряду, спрямованої на вдосконалення державного управління та зміцнення зв'язку з населенням. Одним із найбільш актуальних питань постає забезпечення діалогу між суб'єктом надання адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності та суспільством. Визначальним елементом участі громадян в контролі за якістю наданих послуг має стати розвиток інституту е-демократії із використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Цілі інституту електронного урядування у сфері надання адміністративних послуг наведено на Рис. 3.6).





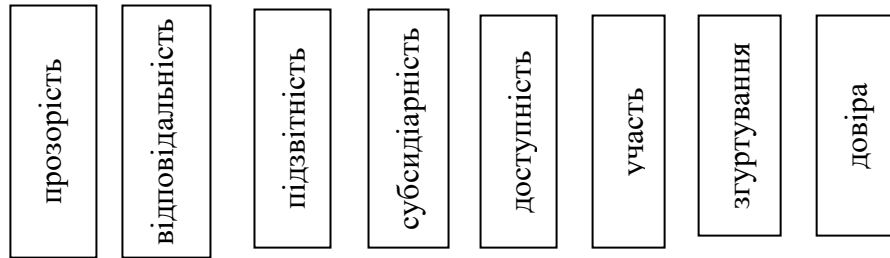


Рис. 3.6. Цілі інституту е-врядування у сфері надання адміністративних послуг

---

Примітка. Сформовано автором за [3]

На початковому етапі представляється доцільним провести оцінку рівня готовності до електронної взаємодії з громадянином (фізичною особою) і бізнесом (юридичною особою), з питань виконання державних функцій правоохоронними органами і надання державних послуг, у зв'язку з прийняттям адміністративних регламентів. Така оцінка може бути проведена за допомогою аналізу кількісних характеристик розміщених на офіційних сайтах державних органів інформації та сервісів з питань надання адміністративних послуг та виконання державних функцій у зв'язку з прийняттям та виконанням адміністративних регламентів.

Метою цього моніторингу є дослідження змісту офіційних сайтів правоохоронних органів з точки зору оцінки їх рівня готовності до

електронної взаємодії з фізичною особою і юридичною особою з питань надання державних послуг та виконання державних функцій. Вирішення методичних та прикладних задач (в залежності від етапу дослідження) сприятимуть досягненню поставленої мети моніторингу (табл. 3.1).

*Таблиця 3.1*

Методичні та прикладні задачі щодо моніторингу змісту офіційних сайтів правоохоронних органів

Методичні завдання	
1.	Аналіз нормативно правових документів, необхідних при визначенні вимог, пред'явлених до процедур інформування громадян та організацій з питань виконання державних функцій і надання державних послуг на регіональному рівні, а також вимог, пред'явлених до офіційних сайтів правоохоронних органів.
2.	Створення переліку певних критеріїв дослідження - параметри інформації, які підлягають поширенню на сайтах правоохоронних органів, що стосуються питань виконання державних функцій і надання державних послуг на основі діючих адміністративних регламентів.
3.	Створення списку критеріїв аналізу та шкали оцінок для кожного з критеріїв.
4.	Пропозиція щодо обчислення рівня готовності до електронної взаємодії виконавчих органів влади регіону, які стосуються питань виконання державних функцій і надання державних послуг на основі діючих адміністративних регламентів.
5.	Формування переліку сайтів виконавчих органів державної влади для визначення об'єктів дослідження
Прикладні завдання	
1.	Дослідження офіційної інформації на сайтах виконавчих органів державної влади, а також офіційних сайтів центрів надання адміністративних послуг за допомогою оцінки параметрів.
2.	Обчислення підсумкового коефіцієнту готовності до електронної взаємодії по кожному правоохоронному органу державної влади.
3.	Визначення рейтингу виконавчих органів влади відповідно до підсумкового коефіцієнту готовності до електронної взаємодії.
4.	Ранжування органів державної виконавчої влади за стадіями електронної взаємодії.
5.	Виявлення типових проблем, які виникають у сфері інформаційної доступності та електронної взаємодії з питань виконання державних функцій і надання державних послуг у зв'язку з виконанням адміністративних регламентів.

Примітка. Складено автором за [3].

Успішність впровадження програми «електронного урядування» правоохоронними органами будуть забезпечувати такі умови, як: кожна послуга або інформація повинна бути доступна в електронному вигляді через мережу Інтернет з метою забезпечення надання електронних державних послуг;

при зверненні потенційного клієнта до порталу державних послуг або офіційного сайту органів виконавчої влади робота з ними повинна бути легкою, простою і зручною в обігу; повсюдність впровадження інформаційних програм електронного урядування всіма державними структурами в органах державної влади; розуміння і необхідність переходу всіх без винятку державних службовців до нового способу взаємодії з населенням при виконанні своїх завдань.

На сучасному етапі розвитку країни вбачається можливим використання консервативного або трансформаційного шляхів для подальшого розвитку електронного урядування. Консервативний шлях має еволюційний характер та суттєво не змінює існуючі принципи та цілі розвитку наявної інфраструктури електронного урядування, що може призвести до відставання від світових темпів розвитку.

Натомість трансформаційний шлях, який пропонується в рамках Концепції розвитку електронного урядування в Україні, має революційний характер та робить акцент на посиленні функціональних можливостей електронного урядування та зниженні витрат органів влади на реалізацію владних повноважень шляхом застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data), нормативно - правового врегулювання принципів «цифровий за замовчуванням», «одноразове введення інформації» та «сумісність за замовчуванням», а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів

розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства.

З метою забезпечення захисту електронного урядування, його окремих підсистем, регіональних інформаційних систем та інформаційного обміну від несанкціонованого доступу, зміни і розкрадання, а також з метою боротьби з комп'ютерними вірусами і запобігання витокам інформації повинна бути сформована єдина політика забезпечення інформаційної безпеки і реалізована відповідна підсистема. Політика забезпечення інформаційної безпеки повинна визначити: загальну модель загроз у сфері інформаційної безпеки електронного урядування в регіоні; класифікацію об'єктів електронного урядування за необхідним рівнем забезпечення захисту інформації та загальні вимоги до них; критерії віднесення об'єктів системи електронного урядування до систем, які вимагають захисту, і перелік необхідних заходів щодо забезпечення їх захисту; порядок узгодження вимог до окремих підсистем електронного урядування, а також атестації об'єктів електронного урядування; порядок доступу до підсистем електронного урядування.

Підсистема забезпечення інформаційної безпеки електронного урядування повинна включати функції здійснення доступу до підсистем, реєстрації та обліку дій користувачів при роботі з системою, моніторингу порушень в сфері інформаційної безпеки, забезпечення антивірусного захисту, а також забезпечення захисту інформації при її передачі і обробці з використанням сертифікованих засобів.

Для зручності одержувачів послуг необхідним є створення різнопланової інфраструктури системи надання адміністративних послуг і різноманітних точок доступу. В якості потенційних учасників системи надання адміністративних послуг важливою складовою є бюджетна складова, яка характеризує соціальний розвиток регіонів. Створення різнопланової інфраструктури модернізує підхід до функціонування організацій при

мінімальних витратах і підвищить популярність даних правоохоронних органів, які надають адміністративні послуги [7].

Для вдосконалення системи надання адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності повинні бути передбачені механізми отримання послуг для всіх типів одержувачів послуг: громадян усіх категорій (включаючи інвалідів, пенсіонерів); бізнесу. Тому для об'єднання елементів і учасників адаптуємо точки доступу в системі надання адміністративних послуг правоохоронними органами за основними ознаками:

1. Традиційні / нетрадиційні. Традиційними точками доступу є звичні місця особистого звернення одержувачів послуг за отриманням послуги (органи виконавчої влади). Нетрадиційними є точки доступу отримання адміністративної послуги за допомогою альтернативних варіантів і технологій (інтернет-портали, компанії-оператори, центри надання адміністративних послуг).

2. Контактні / дистанційні. У контактних точках доступу здійснюється безпосереднє особисте звернення за наданням послуги через його представника. У дистанційних точках доступу звернення відбувається за коштами інформаційних технологій, сайтів, стільникового зв'язку.

3. Комерційні / некомерційні. Комерційними точками доступу є офіси, представництва комерційних операторів (стільникові компанії, фінансові компанії та банки, інтернет-компанії). Некомерційні точки доступу - це офіси органів державної влади, центри надання адміністративних послуг, автономні установи, які повністю забезпечуються бюджетними коштами.

4. За рівнем спеціалізації. Неспеціалізовані точки доступу - це місця звернення одержувачів послуг «без додаткових зусиль» в автономних установах, компаніях-операторах і т.д. Спеціалізовані - це точки доступу, які є спеціалізованими центрами та офісами з надання державних послуг (центри надання адміністративних послуг).

6. За рівнем доступу. Індивідуальний доступ - це точки доступу, де надання адміністративної послуги відбувається в індивідуальному порядку;

масовий доступ - це точки доступу, де надання адміністративної послуги відбувається в порядку електронної або живої черги з одержувачів послуг.

Таким чином, комплексно використовуючи інформацію з різних джерел, сформується багатоканальна система можливих точок доступу для одержувачів адміністративних послуг. В результаті впровадження механізму державно-приватного партнерства до системи надання адміністративних послуг в умовах забезпечення розвитку електронного урядування виникнуть додаткові взаємини держави з бізнесом, які передбачають:

1. Виникнення нового учасника системи (компанія-оператор) державних послуг, яка надає державні послуги і забезпечує часткове фінансування витрат на надання цієї послуги).

2. Регулювання, контроль, визначення вимог до якості надання державних послуг та інфраструктура проекту встановлюються державою.

3. Реалізація конкурсних процедур, які полягають у виборі компанії-оператора (проводиться державою на певний термін).

4. Виникнення двосторонніх зобов'язань (приватний партнер відповідає за свої зобов'язання; держава відповідає за дострокове припинення контракту, забезпечення фінансами і майном).

5. Поява прозорості при взаємодії партнерів.

6. Безперервне надання державних послуг.

7. Повернення коштів компанії-оператору (інвестору) в окремих ситуаціях.

8. Об'єктом партнерства повинні виступати інвестиційні проекти, спрямовані на розвиток інфраструктури адміністративних послуг [6].

Більшість методів і підходів до оцінки ефективності надання адміністративних послуг, використовуваних правоохоронними органами влади, ґрунтуються на результативності та корисності результатів лише для самих органів влади. Про це свідчить наявність і пріоритетність таких показників, як скорочення витрат (з метою економії коштів).

Слід зазначити, що в світовій практиці бенчмаркінг ефективності діяльності (в тому числі на основі показників задоволеності клієнтів) найчастіше використовується як один з елементів «аналізу витрат і ефективності» (cost-effectiveness). Зокрема, доповнивши зібрану і проаналізовану інформацію даними про витрати на надання кожної з послуг, дослідники та консультанти змогли б зробити цілий пласт нових, якісно обґрунтованих висновків про ступінь ефективності витрачання бюджетних коштів (як на послугу в цілому, так і на окремі її елементи, наприклад на інформування клієнтів).

До складу механізмів розвитку адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності в умовах забезпечення розвитку електронного урядування мають включатися такі загальні інфраструктурні елементи забезпечення його ефективного функціонування:

єдина інформаційно-технологічна інфраструктура, яка реалізується на основі оренди існуючих магістральних каналів зв'язку, створення мереж доступу і вузлів підключення до них бюджетних організацій, що забезпечує можливість електронного інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами та установами, що перебувають в їхньому віданні, територіальними підрозділами органів виконавчої влади, громадянами та організаціями, а також доступу до мережі Інтернет;

система функціонування електронного підпису, що забезпечує можливість безпечної передачі і однозначного встановлення авторства і цілісності електронних документів та повідомлень;

регіональний центр управління, що забезпечує загальну інфраструктуру розміщення та обслуговування підсистем електронного урядування в регіоні, надання послуг з підтримки та адміністрування регіональних інформаційних систем;

єдина система моніторингу стану та адміністрування загальних інфраструктурних елементів і сервісів електронного урядування в регіоні;

інфраструктура громадського доступу до відкритої інформації електронного урядування в регіоні в мережі Інтернет, що включає створення відповідних центрів доступу.

З розвитком інформаційних і комунікаційних технологій і повсюдним їх впровадженням в усі сфери людської діяльності стала очевидна ефективність використання результатів інформатизації, особливо в сфері правоохоронної діяльності.

Інтернет вивів на новий рівень взаємовідносин держави і суспільства, забезпечуючи прозорість управлінських рішень і надаючи можливість постійного громадського контролю над діяльністю держави. Таким чином, багато в чому функціонування правової держави стане можливим завдяки віртуальному простору, що забезпечує права громадян на вільний пошук, отримання, виробництво і поширення інформації [5].

В даний час реальність така, що Україна істотно відстає від передових країн, які застосовують інформаційні технології при взаємодії з громадянами та юридичними особами. В силу цього, нашій країні належить виконати величезний обсяг робіт, в якому повинні брати участь особи, зацікавлені в прискореній інформатизації країни. Необхідна серйозна підтримка уряду і органів державної влади на різних рівнях, їх тісний контакт [7].

Іншою проблемою є кваліфікація фахівців, покликаних реалізувати Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. На жаль, в нашій країні недостатньо фахівців, здатних працювати з сучасними інформаційними технологіями, також слід зважати на триваючий так званий «витік мізків» за кордон, де будуть більш гідні умови для життя і роботи.

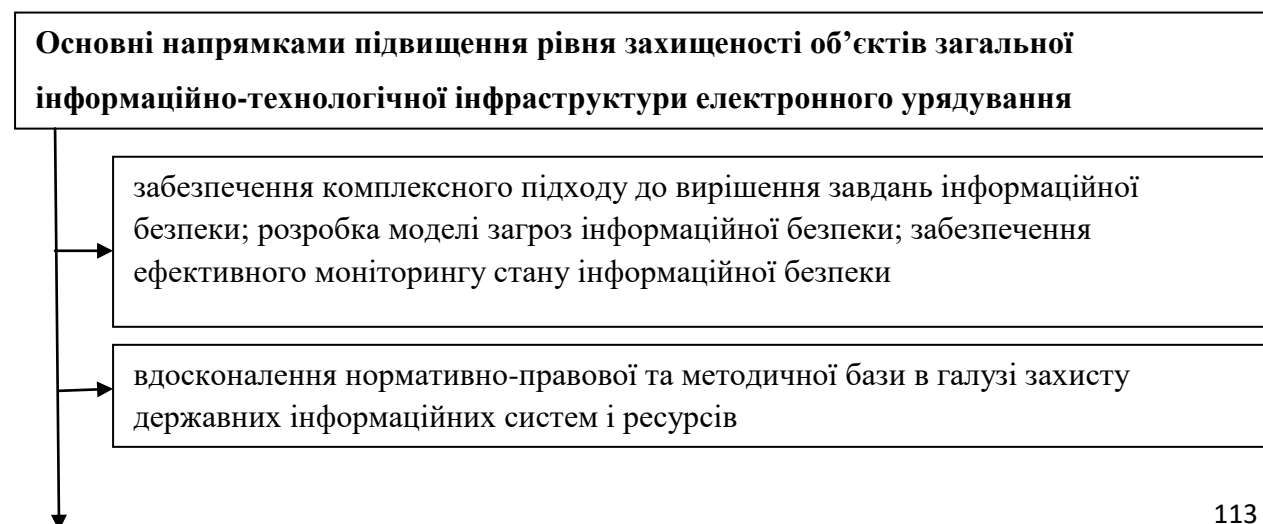
Існують і інші важливі питання, пов'язані з реалізацією Концепції розвитку електронного урядування в Україні, такі як, фінансування програми, координація держави і бізнесу, посилення взаємодії виконавчих органів влади всіх рівнів. Без комплексного підходу до вирішення цих проблем складно розраховувати на реалізацію програми в повному обсязі.



Важливим є питання забезпечення інформаційної безпеки інфраструктури електронного урядування. В процесі надання державних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні відбувається накопичення великого обсягу, як персональних даних, так і службової інформації органів державної влади. На даному етапі питання інформаційної безпеки розглядається лише поверхово, і згадується в якості одного з показників системи електронного урядування. Без належного рівня інформаційної безпеки, технологічні та соціальні наслідки комп'ютеризації та інформатизації різних сфер суспільного життя вельми плачевні як для бізнесу та держави, так і для людини, з огляду на те, що велика частина персональних даних про споживачів послуг буде сконцентрована в межах єдиної системи електронного урядування.

З метою забезпечення безпеки інформації, яка обробляється в системі електронного урядування необхідно в першу чергу привести законодавство у відповідність до вимог часу і розвитку інформаційних технологій, провести єдину політику захисту інформації, розробити єдину методику оцінки загроз для об'єктів інформатизації, які входять до електронного урядування. Нормативними документами повинні бути передбачені процедури знеособлення персональних даних в рамках надання послуг, які можуть бути здійснені без обробки персональних даних.

Особливої уваги потребує підвищення рівня захищеності об'єктів загальної інформаційно-технологічної інфраструктури електронного урядування у сфері правоохоронної діяльності в Україні (Рис. 3.7).



→ створення фізично відокремленого телекомунікаційного сегмента спеціального призначення, який забезпечує можливість обміну в електронному вигляді

Рис. 3.7. Основні напрямками підвищення рівня захищеності об'єктів загальної інформаційно-технологічної інфраструктури електронного урядування у сфері правоохоронної діяльності в Україні

Отже, треба провести в повній мірі структурування, спрямоване на зняття нормативних, організаційних та економічних обмежень в процесі надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності в Україні.

Актуальним є розробка освітніх програм додаткової професійної освіти і підвищення кваліфікації посадових осіб правоохоронних органів влади, тому що в даний час, в період постійної зміни законодавства в даній сфері, необхідні знання про функції системи надання адміністративних послуг, підвищення вимог заявників послуг до співробітників органів влади, які надають державні послуги (тобто фахівці повинні бути універсальними). Актуальними напрямками програм навчання є питання надання електронних послуг, знань адміністративних регламентів, основ інформаційної взаємодії, досудового оскарження та вирішення конфліктів, а також з питань ділового етикету та конфліктології.

Необхідно розуміти, що якість наданої адміністративної послуги в умовах розвитку електронного урядування буде одним з головних чинників задоволеності громадян і організацій при її наданні. Не мало важливим є забезпечення державними службами гарантії безпеки персональних даних. Для цього необхідно розробити таке законодавство, яке регулюватиме захист даних, передачу інформації та її розкриття.

Отже, на нашу думку, інституційно-організаційний механізм розвитку адміністративних послуг в умовах забезпечення розвитку електронного урядування треба впроваджувати за допомогою наступних інструментів: мотивування забезпечення цифрової нерівності між органами влади на різних рівнях під час надання адміністративних послуг; забезпечення впровадження

єдиних стандартів щодо координації та взаємодії замовників адміністративних послуг на основі залучення профільних асоціацій для підвищення ефективності розвитку інноваційного бізнесу; впровадження в правоохоронних органах ефективних технологій і сучасних методів кадрової роботи, а також на підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців; підвищення результативності професійної службової діяльності державних службовців, задіяних у наданні державних послуг, здійсненні контрольних і наглядових функцій у сфері правоохоронної діяльності; запровадження інноваційних засобів електронної ідентифікації та реінжинірингу адміністративних процесів в органах влади всіх рівнів, спрямованих на прозорість для громадян та мінімізацію корупційних ризиків; створення базових реєстрів оцифрування паперових носіїв та розробка засад безпечного функціонування кіберпростору; забезпечення належної інформаційної інфраструктури з підтримки синхронізації веб-порталів Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування та Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

### **Висновки до розділу 3**

1. Досліджено, що діяльність з надання адміністративних послуг залишається неефективною, характеризується низькою доступністю для суб'єктів звернення за їх отриманням, непрозорістю, організація правового регулювання відносин у цій сфері здійснюється безсистемно й у ньому залишається багато прогалин, насамперед у частині регламентації процедури надання таких послуг, визначення їх платності (безоплатності), встановлення конкретних розмірів плати за їх надання тощо.

2. Визначено, що упродовж останніх років в Україні головні проблеми при отриманні адміністративних послуг споживачами залишаються схожими: складність і заплутаність процедур із надання адміністративних послуг, довготривалість строків їх виконання, брак інформації про послуги та процедури їх отримання, обмеженість і незручність для суб'єктів звернення

«прийомних годин», великі черги, відсутність комфорту в зонах очікування, неввічливість в обслуговуванні уповноваженими особами, непрозорі та часто необґрунтовані платежі тощо.

3. Установлено, що до пріоритетних напрямків удосконалення регулювання та організації надання адміністративних послуг віднесено: децентралізацію надання найбільш затребуваних адміністративних послуг, підвищення якості та комфортності обслуговування споживачів, подальший розвиток на території України мережі ЦНАП, запровадження інформаційно-комунікаційних технологій при наданні адміністративних послуг, моніторинг якості їх надання, а також залучення міжнародної технічної допомоги для реформування всієї системи надання адміністративних послуг.

4. Встановлено, що протидія корупції у сфері сервісної діяльності правоохоронних органів повинна здійснюватися системно і послідовно, а також комплексно охоплювати всі сегменти оперативно-службової діяльності, а не обмежуватися лише заходами правового реагування на виявлені факти корупційних правопорушень.

5. Антикорупційні заходи у сфері надання адміністративних платних послуг населенню та здійснення дозвільних функцій на відомчому рівні в першу чергу повинні враховувати фактори організаційно-управлінського та морально-психологічного характеру. На загальнодержавному рівні дуже актуальними є також фактори ідеологічного та правового характеру. Зокрема, вдосконалення процесу документування фактів корупційних правопорушень дозволило б значно знизити корупційні ризики і, як наслідок, зменшити кількість таких правопорушень.

6. До проблем, які перешкоджають досягненню більш високого рівня використання українського потенціалу інформаційних технологій в сфері підвищення ефективності державного управління, можна віднести: структурна роздробленість в державному апараті в сфері вирішення державних проблем інформатизації управління, та використання інституту електронного урядування; фрагментарність державної правової основи

діяльності структур електронного урядування та труднощі у розвитку законодавства суб'єктів державної політики (основними формами інформаційної взаємодії залишаються сайти та блоги Інтернету); слабкий зв'язок спеціальних структур в сфері технологічного забезпечення процесів зі сферами та суб'єктами, які використовують інформаційні технології; відсутність єдиної концептуальної платформи для національного рівня правоохоронних органів виконавчої влади;

відсутність правового регулювання відносин в сфері розробок і використання програмного забезпечення інформаційних систем в сфері державного управління.

7. З метою забезпечення безпеки інформації, яка обробляється в системі електронного урядування необхідно в першу чергу привести законодавство у відповідність до вимог часу і розвитку інформаційних технологій, провести єдину політику захисту інформації, розробити єдину методику оцінки загроз для об'єктів інформатизації, які входять до електронного урядування. Нормативними документами повинні бути передбачені процедури знеособлення персональних даних в рамках надання послуг, які можуть бути здійснені без обробки персональних даних.

8. Комплексна система забезпечення інформаційної безпеки повинна консолідувати з правовими, технологічними, організаційними, технічними та фізичними заходами та способами захисту. Вона повинна мати продуману довгострокову політику, яка забезпечує підвищення рівня інформаційної безпеки відповідно до появи нових джерел та засобів реалізації загроз.

## ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Розкрито, що теорія адміністративних послуг є важливим вітчизняним надбанням із використанням позитивного досвіду розвинених держав світу, в яких з 80-х років минулого століття набула поширення доктрина «нового публічного менеджменту» та відбулася зміна пріоритетів у діяльності публічної адміністрації, а також у засадах і формах її відносин із громадянами.

2. Під правоохоронною діяльністю слід розуміти діяльність компетентних державних органів, яка реалізується в установленому законом порядку, із дотриманням певних процедур у різних видах правозастосовних дій і полягає у підтриманні встановленого правопорядку, захисті та охороні права від будь-яких порушень.

3. Правоохоронні органи України являють собою єдину систему органів виконавчої влади та військових формувань, спеціально створених та уповноважених законами України на виконання правоохоронних функцій і, за необхідності, володіючих правом легального застосування державного примусу.

4. Суб'єктами надання адміністративних послуг в сфері правоохоронної діяльності в Україні є: органи Національної поліції України, прикордонної служби, міграційної служби, органи й підрозділи Національної поліції України, Служби безпеки України, органи фіскальної служби, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань.

5. Найбільш характерними особливостями адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності слід вважати такі: ці послуги є одним із різновидів адміністративної діяльності правоохоронних органів; надання цих послуг правоохоронними органами ґрунтується й впливає із правоохоронних функцій; підвищений рівень суспільної небезпечності предметів матеріального світу, пов'язаних із більшістю цих послуг та

можливість протиправного використання споживачами послуг набутих можливостей; безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання (або відмови у наданні) цих послуг; посилені вимоги контролю за процедурою надання цих послуг та підвищений рівень відповідальності за її порушення; підвищені вимоги до суб'єктів звернення за отриманням цих послуг (а саме до їх правоздатності). Зазначені послуги, безумовно, є публічними, оскільки мають високу соціальну значимість, суб'єктом їх надання є публічна влада й вона несе відповідальність за якість надання цих послуг. Позаяк згідно з чинним законодавством в Україні можлива лише державна правоохоронна діяльність, ці послуги можуть бути тільки державними.

6. Комплексне дослідження правової природи адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності й специфічних ознак, що їх ідентифікують, дозволило здійснити докладну класифікацію адміністративних послуг у сфері правоохорони за такими критеріями: за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання; за критерієм платності; за тривалістю процедури, за якою здійснюється надання адміністративної послуги; за суб'єктами звернення за отриманням послуги; за колом осіб, яким адресується адміністративна послуга; за обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення; за критерієм добровільності отримання; за можливими способами отримання послуги; за наявністю стандартів та регламентів щодо надання; залежно від сфери правоохоронної діяльності, де відбувається їх реалізація; залежно від змісту забезпечуваних прав і свобод суб'єкта звернення; за критерієм відомчої належності суб'єкта надання таких послуг; за рівнем управління, на якому здійснюється надання послуги; за критерієм необхідності для споживача; залежно від домінування інтересів, що спонукають їх реалізацію; залежно від форми реалізації; за кількістю відомств (суб'єктів), задіяних до процедури надання послуги; за наявністю проміжного результату; за доступністю послуги.

7. Досліджено, що надання адміністративних послуг правоохоронними

органами регулюється великою кількістю законів та підзаконних нормативно-правових актів навіть до початку вживання в українському законодавстві терміну «адміністративні послуги». Утім, саме прийняття у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» дало змогу змінити ідеологію відносин між органами публічної влади та особами приватного права, а також створило умови для впровадження центрів надання адміністративних послуг.

Встановлено, що зазначений законодавчий акт характеризується рядом недоліків, до найбільш суттєвих з яких віднесено: недосконалість визначення поняття «адміністративна послуга»; неповноту визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг; недосконалість визначення критерію плати за послугу; невизначеність критеріїв якості та стандартів надання адміністративних послуг й, відповідно, системи контролю за забезпеченням якості надання цих послуг, що негативним чином позначається на якості та доступності адміністративних послуг, а також виступає одним з основних корупційних ризиків при їх наданні.

8. Досліджено, що у європейській науковій літературі поняття адміністративних послуг не зустрічається, а для позначення вказаного явища науковці держав - членів Європейського Союзу оперують, зокрема, поняттям «публічні послуги», в яке вкладається більш широке значення, ніж в українській теорії. Також з боку європейських науковців вивчаються питання щодо ефективної реалізації завдань і функцій органів публічної влади у сфері обслуговування громадян, підвищення якості та доступності публічних послуг, акцентується увага на зменшенні відмінностей між публічними послугами й послугами приватного сектору.

9. До проблем, які перешкоджають досягненню більш високого рівня використання українського потенціалу інформаційних технологій в сфері підвищення ефективності державного управління, можна віднести: структурна роздробленість в державному апараті в сфері вирішення державних проблем інформатизації управління, та використання інституту



електронного урядування; фрагментарність державної правової основи діяльності структур електронного урядування та труднощі у розвитку законодавства суб'єктів державної політики (основними формами інформаційної взаємодії залишаються сайти та блоги Інтернету); відсутність єдиної концептуальної платформи для національного рівня правоохоронних органів виконавчої влади; відсутність правового регулювання відносин в сфері розробок і використання програмного забезпечення інформаційних систем в сфері державного управління.

10. До пріоритетних напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України віднесено: ухвалення законів про адміністративну процедуру, про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, про електронні адміністративні послуги; оптимізацію переліків адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності та затвердження відповідних реєстрів; удосконалення регламентації процедури надання адміністративних послуг шляхом максимального спрощення правил і порядку їх надання; запровадження стандартів та адміністративних регламентів надання адміністративних послуг; широке використання принципів субсидіарності та децентралізації у сфері публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів з метою забезпечення максимального наближення адміністративних послуг до споживачів та підвищення ефективності їх надання; удосконалення моніторингу надання адміністративних послуг та оцінювання їх якості, які повинні здійснюватися як органами публічної влади, так і громадськими організаціями; проведення заходів системної й послідовної протидії корупції у сфері публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів та припинення практики існування посередницьких структур у зазначеній сфері; удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів й підвищення якості професійної підготовки обслуговуючого персоналу тощо.

11. Доведено, що з метою забезпечення безпеки інформації, яка

обробляється в системі електронного урядування необхідно в першу чергу привести законодавство у відповідність до вимог часу і розвитку інформаційних технологій, провести єдину політику захисту інформації, розробити єдину методику оцінки загроз для об'єктів інформатизації, які входять до електронного урядування. Нормативними документами повинні бути передбачені процедури знеособлення персональних даних в рамках надання послуг, які можуть бути здійснені без обробки персональних даних.

12. Рекомендовано інституційно-організаційний механізм розвитку адміністративних послуг в умовах забезпечення розвитку електронного урядування треба впроваджувати за допомогою наступних інструментів: мотивування забезпечення цифрової нерівності між органами влади на різних рівнях під час надання адміністративних послуг; забезпечення впровадження єдиних стандартів щодо координації та взаємодії замовників адміністративних послуг на основі залучення профільних асоціацій для підвищення ефективності розвитку інноваційного бізнесу; впровадження на державній службі ефективних технологій і сучасних методів кадрової роботи, а також на підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців; підвищення результативності професійної службової діяльності державних службовців, задіяних у наданні державних послуг, здійсненні контрольних і наглядових функцій; запровадження інноваційних засобів електронної ідентифікації та реінжинірингу адміністративних процесів в правоохоронних органах влади всіх рівнів, спрямованих на прозорість для громадян та мінімізацію корупційних ризиків; створення базових реєстрів оцифрування паперових носіїв та розробка засад безпечного функціонування кіберпростору; забезпечення належної інформаційної інфраструктури з підтримки синхронізації веб-порталів Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації та Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. Юридична Україна. 2010. № 3. С. 4—10.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
3. Бабаєв В.М., Новікова М. М. , Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування» / Харк. нац. ун-т міськ. господарства ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 139 с
4. Бандурка О.М. Конституційно-правові засади реформування правоохоронної системи України. Впровадження нового Кримінального процесуального кодексу України в правоохоронну діяльність та навчальний процес: досвід та шляхи удосконалення: матеріали наук. -практ. конф. (Харків, 5квіт. 2013р.). Харк. Нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2013. С.16-20.
5. Банчук О. А. Законодавство про адміністративні делікти європейських держав: загальна характеристика. Адміністративне право і процес. 2015. №1. С. 96-109.
6. Бем М.В., Городиський І. М., Саттон Г., Родіоненко О. М. Захист персональних даних: Правове регулювання та практичні аспекти: науково-практичний посібник. Київ: К.І.С., 2015. 220 с.
7. Буханевич О.М. Адміністративні послуги в Україні: теорія та практика реалізації: монографія. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 386 с.
8. Гірич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень / URL:

<https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyat-u-konteksti-reformuvannya> .

9. Голосніченко І.П., Циганов О.Г., Попова О.О. та ін. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ: монографія /за ред. І.П. Голосніченка, О.Г. Циганова. Київ: НТУУ«КПІ», 2015. 590 с.

10. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

11. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. Юридична наука. 2011. № 1. С. 79—86.

12. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. №1098. Офіційний вісник України. 2011. №84. Ст.3068.

13. Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру: постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 724. Урядовий кур'єр. 2009. №128.

14. Деякі питання надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915. Офіційний вісник України. 2010. № 78. Ст. 2749.

15. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.11.2020). Міністерство економічного розвитку, торгівлі і сільського господарства України, URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=75b61bc4-dc16-41bc-be54-2a56d3d88a9c&tag=AdministrativniPoslugiMinekonomrosvitku>.

16. Коваленко В.В. Концептуальні засади модернізації правоохоронної діяльності та вдосконалення системи органів охорони правопорядку в Україні. Право України. 2013. № 3-4. С.356-363.

17. Коліушко І.Б. , Авер'янов В.Б. , Тимощук В.П. та ін. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / за заг. ред. І.Б. Коліушка. Київ: Центр політико-правових реформ, 2001. 72с.

18. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996р. №254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141.
19. Концепція реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
20. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 жовтня 2012 р. № 4(п1-УІ. Офіційний вісник України. 2012. № 37. Ст. 1370.
21. Легеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис. д-ра юрид. наук: Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2017. 511 с.
22. Марочкін І.Є. , Афанасьєв В.В. , Бабкова В.С. та ін. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посібник для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів освіти / за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. Харків: Право, 2000. 272 с.
23. Матвейчук Л. О. Досвід електронного оподаткування в Естонії та можливості його адаптації в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. №1 (47). С. 330-339.
24. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та України (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2016. 21 с.
25. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2019 рік, а також порівняння з минулими роками). Фонд «Демократичні ініціативи» імені І. Кучера. URL: <https://dif.org.ua/category/opinion-polls>.
26. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
27. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від від 20 серпня 2014 р. №360. Офіційний вісник України.2014. № 69. Ст.1923.
28. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в

засобах масової інформації: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. Офіційний вісник України. 1997. № 16. Ст.85.

29. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016р. №918-р. Офіційний вісник України. 2016. № 99. Ст. 3234.

30. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.

31. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015р. № 888- VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 2. Ст. 49.

32. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-УШ. Офіційний вісник України. 2016. № 6. Ст. 295.

33. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 48. Ст.483.

34. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993р. № 3353-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31.Ст.338.

35. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015р. № 609. Офіційний вісник України. 2015. № 68.

36. Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2009 р. №532. Офіційний вісник України. 2009. № 40. Ст.1356 (постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 1274 від 05.12.2011).

37. Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Державної міграційної служби: наказ МВС України від 2 лютого 2012 р. № 84 (zareestrovano у Міністерстві юстиції України 23 лютого 2012р. за № 289/20602). Офіційний вісник України. 2012. № 25. Ст.

955 (наказ втратив чинність на підставі наказу Міністерства внутрішніх справ №227 від 11.03.2013).

38. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%>.

39. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007р. № 795. Офіційний вісник України. 2007. №42. Ст.1671.

40. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. №795. Офіційний вісник України. 2007. № 42. Ст.1671 (в редакції від 04.06.2007).

41. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та установами Державної кримінально-виконавчої служби: постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. №1071. Офіційний вісник України. 2007. №59. Ст.2354 (в редакції від 08.08.2007).

42. Про затвердження Положення про дозвільну систему: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.

43. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF#Text>.

44. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 34. Ст. 481.

45. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998р. № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С.32.

46. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
47. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006р. № 140/2006. Офіційний вісник України. 2006. № 8. Ст.421.
48. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-УПІ. Офіційний вісник України. 2015. № 25. Ст. 722.
49. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000р. № 1775-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299 (закон втратив чинність на підставі Закону № 222-VІІІ від 02.03.2015).
50. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1(?98-УІІ. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2472.
51. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015р. № 580-VІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379. 47
52. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3857-XІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. №18. Ст.101.
53. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.
54. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VІ. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41-45. Ст. 529.
55. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. №90-р. Офіційний вісник України. 2006. № 7. Ст.376.
56. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>



57. Про утворення Національного антикорупційного бюро України: Указ Президента України від 16 квітня 2015р. №217/2015. Офіційний вісник України. № 32. Ст.919.
58. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011р. №3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. №38. Ст.385.
59. Соколенко О.Л. Поняття і структура правоохоронної системи. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.2013. Вип.4. С.91-96. 11
60. ТаційВ. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). Право України. 2012. № 11-12. С.233-240.
61. Тимощук В.П. Адміністративні послуги: посіб. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
62. Тимощук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: автореф. дис. 12.00.07. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 21 с.
63. Туркова О.К. Проблеми організації діяльності з надання адміністративних послуг Міністерством юстиції України з використанням інформаційних технологій. Роль і місце адміністративної юстиції в умовах проведення конституційної реформи: матеріали наук.-практ. круглого столу. Запоріжжя. 2015. С. 199-203.
64. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: дис. канд. юр. наук. Одеса, 2015. 237 с.
65. Циганов О.Г. Поняття та види адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. URL: [https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/abstract\\_Tsyganov\\_O\\_G.pdf](https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/abstract_Tsyganov_O_G.pdf).
66. Циганов О.Г. До питання класифікації правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 березня 2017р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С.177-180.

67. Циганов О.Г. Особливості зарубіжної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 146-150.
68. Циганов О.Г. Забезпечення якості адміністративних послуг як фундаментальне питання належної взаємодії між державою та громадянським суспільством. Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 25 березня 2016р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. С. 242-247.
69. Циганов О.Г. Якість надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності як один із факторів забезпечення прав людини. Збірник тез круглого столу, присвяченого 68-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини: збірник тез (Київ, 9 груд. 2016р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2016. С. 145-149.
70. Циганов О.Г. Правоохоронна діяльність та правоохоронні органи: сучасні підходи до визначення сутності й змісту. Вісник Луганського ДУВС імені Е.О. Дідоренка: науково-теоретичний журнал. 2015. Вип. 3 (71). С. 314–323.
71. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/schodo-napryamiv-vdoskonalennya-sistemi-nadannya-administrativnikh-poslug-v>.

