

УДК 342.97(477)

**І. В. Наумов**

### **НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИМИ УПРАВЛІННЯМИ МВС УКРАЇНИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

*Охарактеризовано напрямки здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур. Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють їх здійснення. Охарактеризовано нормативно-правове регулювання одного з видів цих процедур – реєстраційної роботи. Проаналізовано питання дерегуляції окремих адміністративних процедур, що здійснюються регіональними управліннями МВС України, визначено проблемні питання здійснення цих процедур та можливі шляхи їх вдосконалення.*

**Ключові слова:** законодавство, адміністративні процедури, МВС України, адміністративне провадження, управління.

**Постановка проблеми.** Нині в Україні триває процес реформування галузі адміністративного права. Наразі актуальною є оптимізація правових аспектів публічного управління, що потребує комплексного аналізу адміністративно-процедурних відносин у цій сфері. Використання значної кількості адміністративних процедур у діяльності МВС України зумовлює посилення наукової уваги до проблем їх визначення, упорядкування та належної правової регламентації.

**Стан дослідження.** Загальним проблемам адміністративних процедур присвячено низку наукових праць таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко,

© Наумов І. В., 2015

Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. Р. Нижник, В. Г. Перепелюк та ін. Проте в сучасному адміністративному праві наразі відсутні дослідження нормативних засад здійснення адміністративних процедур саме регіональними управліннями МВС України, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Відтак **метою** цієї статті є визначення нормативних засад здійснення адміністративних процедур, які реалізуються в діяльності регіональних управлінь МВС України, що передбачає аналіз законодавства України з цих питань.

**Виклад основного матеріалу.** У діяльності регіональних управлінь МВС України поєднуються адміністративні, оперативно-розшукові, охоронні (на договірних засадах), слідчі та попереджувальні заходи протидії злочинності [1, с. 108].

На сьогодні засади здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур у законодавстві чітко не визначені, що викликає певні труднощі під час проведення аналізу правових основ їх діяльності. Окремого нормативного акта, який регулював би діяльність регіональних управлінь МВС України, нині немає, а порядок здійснення окремих адміністративних процедур визначено в низці нормативно-правових актів різної юридичної сили.

Варто зазначити, що спроба законодавчого закріплення структури та системи МВС України зроблена авторами низки проектів законів України про Національну поліцію із визначенням її територіальних підрозділів. Однак ці законопроекти різні за підходами, не узгоджуються один із одним, повною мірою не відображають реальну картину сьогодення. Перспективи їх прийняття і реалізації наразі невідомі.

Отже, нормативну базу здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур становлять Конституція України, закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України.

Насамперед нормативні засади здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур врегульовані низкою законів та підзаконних актів. Зокрема, основні завдання міліції закріплено у з ст. 2 закону України «Про міліцію». До таких віднесено: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорону і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, захист власності від злочинних посягань тощо. Варто також зазначити положення закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо надання права здійснення міліцією оперативно-розшукової діяльності, одне з завдань якої полягає у попередженні, припиненні та розкритті злочинів.

Міністерство внутрішніх справ України відповідно до покладених на нього завдань здійснює виявлення, розкриття і розслідування злочинів, що мають міжрегіональний характер, забезпечує реалізацію

державної політики щодо боротьби зі злочинністю; визначає основні напрями діяльності підпорядкованих йому органів, підрозділів, підприємств, установ і організацій та механізм їх реалізації тощо. Ці та інші завдання і функції виконує не МВС загалом, а відповідні підрозділи, утворені в установленому порядку головні управління, управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районні, районні у містах, міські управління і відділи, а також через Національну гвардію, підприємства, установи і організації, що належать до сфери його управління.

Як уже зазначалось, в Україні окремого нормативно-правового акта, який би визначав засади здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур, немає. На нашу думку, розроблення і затвердження окремого нормативно-правового акта МВС, який би регламентував в Україні здійснення регіональними управліннями адміністративних процедур, позитивно вплинуло б на організацію та ефективність таких процедур.

Що стосується конкретних суб'єктів, на які в регіональних управліннях МВС України покладається здійснення адміністративних процедур, то у Положенні про МВС України [2] не конкретизовано, які саме служби та підрозділи здійснюють дозвільні провадження, процедури із надання інформації тощо. Виходячи з логічного підходу до опрацювання цього питання та положення про відповідні нормативно-правові акти МВС, можна стверджувати, що такими є низка підрозділів регіональних управлінь МВС України.

Зважаючи на значну кількість адміністративних процедур, що здійснюються регіональними управліннями МВС України, варто зазначити, що їх порядок визначає велика кількість нормативно-правових актів. Так, для прикладу, одним із напрямків здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур є реєстраційна робота, що реалізується через діяльність центрів надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів Державтоінспекції МВС України. Нормативна база, що врегулює тільки цей напрямок роботи, є досить широкою. До цього напрямку належать порядок державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів та інших транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них, порядок замовлення, видачі та обліку номерних знаків транспортних засобів, що виготовляються на індивідуальне замовлення їх власників, визначення вартості номерних знаків легкових автомобілів, виготовлених відповідно до вимог державних стандартів, які мають комбінацію з чотирьох однакових цифр і в межах від 0001 до 0009, порядок обліку, створення та ведення реєстру підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю транспортними засобами та їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, порядок

приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами та видачі посвідчень водія, порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, порядок державної акредитації закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів у закладах, порядок організації та контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв транспортних засобів, перелік платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, розміри плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ тощо.

Відповідно до зазначених правил центри безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем регіональних управлінь МВС України надають низку адміністративних послуг за встановленими процедурами. Так, ЦБДР та АС при МВС України відповідно до зазначеної нормативної бази надають:

- адміністративні послуги з оформлення та видачі погодження (висновку) на заміну номерного агрегата транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів;

- адміністративні послуги з виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків (за один комплект): три символи, кожний наступний (до восьми символів), графічний елемент;

- адміністративні послуги з розгляду проектів нормативно-технічної документації щодо погодження проектів конструкції транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху з видачею свідоцтва про погодження конструкції;

- адміністративні послуги з оформлення та видачі дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та / або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору;

- адміністративні послуги з видачі тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням);

- адміністративні послуги з видачі свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з його пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон;

- адміністративної послуги з реєстрації, перереєстрації колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дубліката та номерних знаків, зняття з обліку з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів з видачею експертного висновку.

Варто зазначити, що самі адміністративні процедури постійно змінюються. Зокрема, відповідно до наказу МВС України від 20.06.2013 № 606 «Про вдосконалення процедури сплати штрафів за порушення Правил дорожнього руху та застосування механізму автоматичного заліку таких штрафів під час отримання коштів» [3] відбувається щоденне завантаження до автоматизованої системи «Управління фінансами МВС України» витягів про сплачені штрафи за порушення правил дорожнього руху, отриманих у територіальних органах Державної казначейської служби України. Таким чином, удосконалена процедура сплати штрафів за порушення Правил дорожнього руху, оскільки у громадян зараз немає необхідності в наданні копій квитанцій про сплату штрафів до підрозділів ДАІ. Департаментом ДАІ МВС розроблено зразок заповнення квитанції про сплату штрафу у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (за порушення правил дорожнього руху), що має бути розміщений у кожній установі (відділенні) банку.

Відмітимо й діяльність МВС України з дерегуляції окремих адміністративних процедур, що здійснюються регіональними управліннями МВС України. Так, Міністерство внутрішніх справ спростило процедуру реєстрації місця проживання новонароджених дітей. Зокрема, батькам не потрібно окремо реєструвати новонароджених дітей. Дані щодо місця проживання дитини для реєстрації міграційної служби надає орган соціального захисту, у якому оформлюється відповідна соціальна допомога. Спрощення процедури реєстрації місця проживання дитини передбачене наказом МВС України від 21.01.2014 № 43. Відповідно до наказу органи соціального захисту надають підрозділам міграційної служби дані про місце проживання, які зазначив законний представник новонародженої дитини у заяві про призначення допомоги при народженні дитини. До прийняття наказу реєстрація місця проживання дитини була обов'язковою умовою при зверненні до органів соцзахисту, тож зміни законодавства батькам час на відвідування підрозділу міграційної служби для здійснення такої реєстрації та отримання довідки.

До адміністративних процедур, що здійснюються регіональними управліннями МВС України, слід віднести провадження щодо доступу до публічної інформації. На виконання закону України «Про доступ до публічної інформації» та указу Президента України від 05.05.2011 № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади», якою затверджено примірну форму запиту на інформацію і примірний порядок складання та подання запитів на інформацію. З метою забезпечення реалізації права громадян на доступ

до публічної інформації в МВС України створено відділ забезпечення доступу до публічної інформації.

Водночас зазначимо, по-перше, неузгодженість між собою нормативно-правових актів МВС із питань здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур; по-друге, неузгодженість завдань і функцій у частині здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур; по-третє, з метою недопущення дублювання завдань і функцій структурних підрозділів МВС у цьому напрямку діяльності вважаємо за доцільне розробити єдиний нормативно-правовий акт МВС, який би регламентував діяльність органів внутрішніх справ щодо здійснення адміністративних процедур [4]; по-четверте, необхідність розробки єдиного понятійного апарату щодо визначення поняття адміністративних процедур, що надаються регіональними управліннями МВС України; по-п'яте, необхідність удосконалення правового регулювання діяльності підрозділів МВС України у частині здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур.

Незважаючи на особливу актуальність і важливість для суспільства питань ефективного здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур, у базових законах («Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» тощо), які регламентують діяльність МВС України, нема положень щодо здійснення адміністративних процедур.

У процесі нормативного забезпечення здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур необхідно виходити з того, що здійснення зазначених процедур нині має низку недоліків, на які звертають увагу, зокрема, споживачі адміністративних послуг.

Так, в рамках спільного дослідження Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів та Харківського інституту соціальних досліджень було проведено опитування отримувачів адміністративних послуг та аналіз законодавства в цій сфері. За результатами дослідження з'ясовано, що кожен третій респондент (33,9 %), який отримував адміністративні послуги в органах внутрішніх справ, тією чи іншою мірою вважає систему неефективною. Серед бар'єрів на шляху отримання послуг названо: черги (37,7 % відповідей); складність та заплутаність процедур (27,8 %); відсутність мінімального комфорту в зонах очікування (20,7 %); труднощі з пошуком достовірної, оновленої інформації про процедуру, платежі, контакти фахівців (20,7 %). Окремо зазначимо регіональні відмінності у проблемах отримання адміністративних послуг. Дослідження виявило суттєві суперечності між сприйняттям системи надання адміністративних послуг у міліції та особистим досвідом громадян. Так, абсолютна більшість громадян заявляє, що отримують послуги, в усьому виконуючи вимоги офіційної процедури

(84,6 % відповідей). Проте на запитання про те, які засоби та шляхи оформлення документів в органах внутрішніх справ є найбільш поширеними та ефективними в Україні, значно менше респондентів обрали офіційну процедуру (відповідно 54,4 та 55,5 %). Водночас 10–12 % опитаних вважають хабар найбільш поширеним та найбільш ефективним способом оформлення документів в органах внутрішніх справ України.

Серед найбільш корумпованих адміністративних послуг у міліції називають отримання послуг у ДАІ та отримання закордонних паспортів. Так, із тих, хто давав хабар, кожен третій заплатив його за «реєстрацію, перереєстрацію колісних транспортних засобів із видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату й номерних знаків» (28,8 %); кожен п'ятий за «оформлення й видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон» (17,3 %) та за «видачу посвідчення водія на право керування транспортними засобами» (17,3 %).

За ряд послуг, які офіційно є безкоштовними, велика кількість респондентів заплатила гроші. Тільки 14,7 % респондентів зазначили, що безоплатно отримали послуги з оформлення і видачі паспорта громадянина України; 36,3 % опитаних вказали, що їм безоплатно вклеїли фотографію у паспорт; менше половини тих, хто відповів (39 %), зазначили, що безкоштовно отримали відомості про наявність / відсутність судимості.

Виходячи з проаналізованих результатів опитування, до першочергових завдань для покращення роботи з надання адміністративних послуг у міліції можна віднести: створення комфортних умов у зонах очікування та полегшення доступу до інформації про процедури, платежі, контакти спеціалістів, створення «єдиного вікна» для отримання послуг, збільшення кількості персоналу в окремих підрозділах та створення можливості отримання консультації через мережу Інтернет [5].

Як зазначалось, нормативну базу здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур становлять нормативні акти різної юридичної сили. Нормативно-правові акти органів внутрішніх справ регулюють у своїй більшості відносини організаційно-процедурного характеру. Сукупність управлінських рішень, які приймаються в Міністерстві внутрішніх справ України, окремих підрозділах та службах внутрішніх справ, створюють систему, тобто є єдиним комплексом взаємозв'язаних рішень. Цілісність системи управлінських рішень визначається єдиною метою їх прийняття – забезпечення здійснення адміністративних процедур. Нормативно-правовим актом органу внутрішніх справ є остаточний варіант управлінського рішення [6].

Наразі адміністративні процедури, що здійснюються регіональними управліннями МВС України, є визначеними у низці нормативних актів, але належним чином не впорядковані загальні засади всіх процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України, які

можуть бути вдосконалені та приведені у відповідність до європейських стандартів.

З-поміж проблем здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур суттєвою є наявність прогалин у законодавчому закріпленні процесуального отримання адміністративних послуг. Не раз наголошувалося на необхідності ухвалення закону України «Про адміністративні процедури», який повністю відобразив би базові рекомендації Ради Європи у сфері надання адміністративних послуг. У будь-якому разі закон України «Про адміністративні процедури» має стати основоположним законодавчим актом, котрий регулюватиме порядок здійснення адміністративних процедур та надання сервісно-публічних послуг [7, с. 462]. Визначення порядку надання окремих послуг повинно міститися в окремому наказі МВС, який прописував би процедуру дотримання загальних принципів надання адміністративних послуг; механізм збереження цілісності кожної адміністративної послуги; принципи недопущення запровадження необґрунтованих послуг, перекладання обов'язків регіональних управлінь МВС України на приватних осіб чи висунення до них додаткових вимог.

Тобто набуття чинності законом України «Про адміністративні процедури» розв'яже проблеми нормативного закріплення здійснення адміністративних процедур в Україні та спірні питання щодо якісного забезпечення громадян сервісно-публічними послугами. Проте первинно має бути здійснено реформування механізму здійснення адміністративних процедур у системі Міністерства внутрішніх справ України, що, безперечно, сприятиме підвищенню авторитету працівників органів внутрішніх справ. Тож необхідно удосконалити процес здійснення адміністративних процедур органами внутрішніх справ, оптимізувати законодавчу базу регулювання цього інституту, враховуючи відомчу специфіку органів внутрішніх справ, котрі здійснюють адміністративні процедури в Україні [8].

До сьогодні регулювання процедурної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, включаючи регіональні управління МВС України, є однією з найбільш проблемних у правовому полі України. Зокрема, більшість відносин є або нерегульованими взагалі, або врегульованими підзаконними нормативними актами, або врегульованими в деяких законах, але фрагментарно і суперечливо. Саме тому одним із засобів прискорення адміністративної реформи в Україні має стати нормативний акт, який регулюватиме процедурні відносини, в тому числі регіональних управлінь МВС України з одного боку та громадянами і приватними юридичними особами, з іншого.

Законодавче впорядкування таких відносин є необхідним для того, щоб захистити права й інтереси приватних суб'єктів, а також щоб врегулювати діяльність регіональних управлінь МВС України, чого вимагає Конституція України, відповідно до якої регіональні управління МВС України та їх посадові особи зобов'язані діяти лише



на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Закон про адміністративні процедури може бути прийнято у формі єдиного кодифікованого акта. Крім того, його може бути доповнено декількома законодавчими актами, які врегулюють окремі інститути адміністративно-процедурної діяльності. Іноземний досвід кодифікації законодавства про адміністративну процедуру показує, що відповідні кодифіковані акти в західних демократичних країнах в останні десятиріччя почали з'являтися досить активно.

**Висновок.** Вважаємо цілком правильним рішення йти шляхом прийняття єдиного нормативного акта про адміністративні процедури. Під час роботи над законопроектом необхідно знайти розумний компроміс між двома найважливішими цілями адміністративної процедури: забезпеченням дотримання прав приватних осіб та створенням умов для ефективної діяльності державних органів, включаючи регіональні управління МВС України. Прийняття парламентом такого законодавчого акта буде зрушенням у проведенні адміністративної реформи та визначним досягненням вітчизняної адміністративно-правової науки.

**Список використаних джерел:** 1. Кримінологія. Загальна та особлива частини : підруч. для студентів юрид. спец. ВНЗ / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, О. Г. Кальман, О. В. Лисодед ; за ред. І. М. Даньшина. – Харків : Право, 2003. – 352 с. 2. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026. 3. Про вдосконалення процедури сплати штрафів за порушення Правил дорожнього руху та застосування механізму автоматичного заліку таких штрафів під час отримання коштів : наказ МВС України від 20 черв. 2013 р. № 606 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 51. – Ст. 1863. 4. Вербеньський М. Г. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ із запобігання транснаціональній злочинності [Електронний ресурс] / М. Г. Вербеньський // Радник. Український юридичний портал. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/565-pranoohor/15151-2011-01-21-08-28-22.html>. 5. Колоколова М. Адміністративні послуги МВС та ДМС України: результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс] / М. Колоколова // Харківський інститут соціальних досліджень. – Режим доступу: <http://khisr.kharkov.ua/index.php?id=1380738323>. 6. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Джафарова Марина Вячеславівна. – Харків, 2008. – 20 с. 7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Київ : Юрид. думка, 2005. – 624 с. 8. Міщенко Т. Специфіка розвитку та функціонування інституту адміністративних послуг [Електронний ресурс] / Т. Міщенко // Віче. – 2013. – № 14. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3767/>.

*Надійшла до редколегії 02.04.2015*



## **Наумов И. В. Нормативные основы осуществления региональными управлениями МВД Украины административных процедур**

*Охарактеризованы направления осуществления региональными управлениями МВД Украины административных процедур. Проанализированы нормативно-правовые акты, которые регулируют их осуществление. Охарактеризовано нормативно-правовое регулирование одного из видов этих процедур – регистрационной работы. Проанализирован вопрос дерегуляции отдельных административных процедур, которые осуществляются региональными управлениями МВД Украины, определены проблемные вопросы осуществления этих процедур и возможные пути их совершенствования.*

**Ключевые слова:** законодательство, административные процедуры, МВД Украины, административное производство, управление.

## **Naumov I. V. Regulatory framework of realization of administrative services by regional offices of Ministry of Internal Affairs of Ukraine**

*The article analyzes principles of realization of administrative services by regional offices of Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Several ways of realization of administrative services were characterized. Legal acts that regulates realization of administrative services by regional offices of Ministry of Internal Affairs of Ukraine were analyzed.*

*It was concluded, development and approval of separate legal act of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which would regulate the realization of administrative services by regional offices, would positively affect the organization and effectiveness such services. It was focused on necessity of deregulation of separate administrative services, that regional offices of Ministry of Internal Affairs of Ukraine carry out in practice. It was highlighted, in normative insurance process of realization of administrative services by regional offices of Ministry of Internal Affairs of Ukraine should proceed from the fact that realization of services, that were mentioned, have a number of deficiencies, on which consumers of administrative services pay attention.*

*Moreover, priorities of provision improvement of administrative services in police include: creation of comfortable conditions in waiting areas and facilitation of access to information about services, payments, specialists contacts, creation of «single window» for services, increasing number of staff in several departments and creation of an opportunity of getting consultations via the Internet.*

*Among the problems of realization of administrative services by regional offices of Ministry of Internal Affairs of Ukraine noted the existence of spaces in legislative fixation procedural aspects of administrative services. Grounded necessity of accepting Law of Ukraine «About administrative services».*

**Keywords:** legislation, administrative services, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, administrative production, offices.

