

УДК 351.741:342.95

Олег Циганов,*канд. техн. наук, доцент,
начальник науково-дослідного відділу
Державного науково-дослідного інституту МВС України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОНИ

Статтю присвячено розкриттю адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України як суб'єктів надання адміністративних послуг. Зазначений юридичний феномен визначається через компетенцію зазначених державних органів щодо здійснення сервісної діяльності. Основним елементом указаної компетенції є відповідні права та обов'язки правоохоронних органів, зафіксовані в чинному законодавстві України.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, адміністративно-правовий статус, адміністративні послуги, суб'єкти надання адміністративних послуг, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи.

Постановка проблеми. Адміністративно-правові відносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності можливо визначити як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, як правило, у зв'язку зі зверненням фізичної чи юридичної особи приватного права до правоохоронного органу як носія владних повноважень із приводу прийняття останнім адміністративного акта, спрямованого на забезпечення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів зазначеної особи або виконання покладених на цю особу законом обов'язків у правоохоронній сфері.

Суб'єктами вказаних правовідносин виступають конкретні їх учасники, що є носіями передбачених відповідними адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків щодо надання або отримання адміністративних послуг і здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Оскільки наявність адміністративної правосуб'єктності певним чином випереджає наявність у конкретної особи певних суб'єктивних прав і обов'язків, то важливого значення для характеристики суб'єктів адміністративного права, які вступають у відповідні правовідносини, набуває поняття адміністративно-правового статусу.

Питання правового статусу досліджувалося багатьма провідними вітчизняними та зарубіжними науковцями в галузі адміністративного права, серед яких варто назвати В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, М.М. Алексеичука, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, С.М. Братуся, О.М. Бандурку, Ю.П. Битяка, В.Т. Білоуса, І.П. Голосніченка, М.І. Іншина, Л.В. Ковалья, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенка, О.Ф. Скакун та ін. Утім треба констатувати, що на сьогодні ще не склалося єдиної думки щодо визначення поняття «правовий статус». Так, одні вчені поняття «правовий статус» і «правове становище» вважають синонімами, інші дотримуються

позиції, що категорія «правовий статус» поки що не знайшла чіткого визначення в наукових джерелах, а тому потрібно виділити цей термін для загальної характеристики становища особи (фізичної чи юридичної) в суспільстві, оскільки категорія «правове становище» переважно застосовується для характеристики особи у визначеному колі суспільних відносин.

Як справедливо зазначає В.Т. Білоус, з урахуванням того, що існують принципові відмінності між суб'єктом права й суб'єктом правовідносин, другий підхід до співвідношення зазначених категорій варто вважати більш конструктивним. Правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове становище розглядається як динамічний розвиток сукупності прав і обов'язків особи, що зумовлено її вступом до тих чи інших правовідносин [2, с. 317].

Також варто підтримати позицію В.К. Колпакова, що поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними. Отже, з одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати покладені на нього обов'язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності. З іншого боку, коли йдеться про наявність у того самого суб'єкта права й обов'язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус [1, с. 194].

Мета статті – на основі аналізу законодавства України, відомих нормативно-правових актів, наукових праць учених та інших джерел схарактеризувати адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України.

Виклад основного матеріалу. Перші згадки про юридичний статус зустрічаються у працях давньоримських учених [7, с. 31]. У перекладі з латинської слово «status» означає «положення, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі» [3, с. 547]. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «статус» як правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій [4, с. 1387].

Правовий статус юридично опосередковує найбільш важливі, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством [7, с. 31]. Характерною рисою цього юридичного феномена є його урегульованість нормами права [3, с. 547]. Так, в Україні правовий статус суб'єктів правовідносин визначається Конституцією, законами й іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. При цьому правовий статус юридичних осіб (йдеться про державні органи, підприємства, установи й організації) визначається через їх компетенцію, основним елементом якої є права та обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. У концентрованому вигляді їх правовий статус відображається в законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації [17, с. 44].

Згідно з Розділом II Конституції України стосунки між суб'єктами правових відносин, зокрема щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, будуються відповідно до таких принципів: рівності конституційних прав і свобод, невідчужуваності, непорушності, невичерпності та гарантованості прав і свобод, неможливості їх довільного скасування, неприпустимості звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод, а також непорушності права приватної власності.

Крім того, Конституція України встановлює визначальні принципи діяльності органів публічної влади. Так, частина 2 ст. 3 Основного Закону України проголошує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Частина 2 ст. 19 Конституції України визначає, що органи публічної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Схожі приписи містяться також у ст. 92 цього законодавчого акта, у якій встановлено коло питань, що мають визначатися виключно законами України [5]. Для забезпечення конституційних прав громадян правоохоронним органам надано відповідний правовий статус, що визначає їхні функції, завдання, права та обов'язки.

Суб'єктний склад правовідносин у сфері надання адміністративних послуг встановлює ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [8]. Так, одержувачем адміністративної послуги може бути фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням такої послуги. Суб'єкт надання адміністративної послуги –

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 сьогодні лише деяким правоохоронним органам України притаманна діяльність із надання адміністративних послуг: Національній поліції України (далі – Національна поліція), Державній міграційній службі України (далі – ДМС України), Державній фіскальній службі України (далі – ДФС України) та Службі безпеки України (далі – СБУ України). Розкриємо особливості адміністративно-правового статусу цих державних органів як суб'єктів надання адміністративних послуг, спочатку коротко схарактеризувавши їх як правоохоронні органи.

Отже, частина 3 ст. 17 Конституції України проголошує, що на відповідні правоохоронні органи та військові формування держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом, покладаються забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України [5]. Водночас те, що усі зазначені вище правоохоронні органи України є суб'єктами забезпечення національної безпеки, встановлено Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV [14].

Правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами, а також над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями держави визначає Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. № 975-IV [9].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. Національна поліція, ДМС та ДФС, як й інші центральні органи виконавчої влади, є юридичними особами публічного права, котрі набувають цього статусу з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи і припиняють цей статус із дати внесення до цього реєстру запису про державну реєстрацію їх припинення.

Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 17 цього Закону, оскільки ДМС та ДФС є центральними органами виконавчої влади, утвореними як служба, більшість функцій такого органу влади повинні становити функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. При цьому надання адміністративних послуг здійснюється як на рівні апарату центрального органу виконавчої влади, так і через відповідні територіальні органи та підрозділи, що також утворюються як юридичні особи публічного права.

Згідно із ч. 1 ст. 23 цього Закону України Національна поліція, ДМС та ДФС, як й інші центральні органи виконавчої влади, у межах своїх повноважень, на основі і на виконання законодавства України та наказів міністерств

видають власні накази організаційно-розпорядчого характеру, організують та контролюють їх виконання. Згідно зі ст. 25 цього законодавчого акта фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності зазначених органів виконавчої влади, зокрема щодо надання адміністративних послуг, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, крім випадків, визначених законом [16]. Схожу зазначену норму, але стосовно СБУ, містить і ч. 1 ст. 18 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ [15].

Крім того, правоохоронні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг мають право видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг) (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги») [8].

Хоча дія Закону України «Про адміністративні послуги» не поширюється на відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю), правоохоронним органам надано право у передбачених законом випадках здійснювати контроль-наглядові (інспекційні) заходи щодо учасників відповідних адміністративно-правових відносин, зокрема відносин у сфері дозвільної системи та ліцензування [10; 13; 15].

Водночас випадки поєднання в одній інституції (одному органі влади) функцій із надання адміністративних послуг та контроль-наглядових (інспекційних) функцій визначено фахівцями одним з основних корупційних ризиків інституційно-функціонального характеру в системі публічної адміністрації України, пов'язаним із «розмиванням місії» відповідного органу, зменшенням об'єктивності розгляду та перегляду адміністративних справ [6, с. 14–15].

Окрім прав, які можуть реалізовуватися правоохоронними органами як суб'єктами надання адміністративних послуг, на ці органи покладаються також відповідні обов'язки у зазначеній сфері.

Так, згідно зі ст. 40 Конституції України органи публічної влади, їх посадові та службові особи зобов'язані розглянути звернення приватної особи, зокрема щодо надання адміністративної послуги, і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [5]. Така вимога щодо розгляду заяв (клопотань) приватної особи міститься й у ст. 15 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР: 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). У ст. 19 цього ж Закону визначено обов'язки органів публічної влади та їх посадових осіб під час розгляду заяв чи скарг громадян [12].

Певні обов'язки органів публічної влади, зокрема 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. № 2297-VI. Зокрема, згідно із ч. 1 ст. 24 цього Закону суб'єкти надання адміністративних послуг як володільці або розпорядники відповідних персональних даних зобов'язані забезпечити захист цих даних від випадкової втрати або знищення, від незаконної обробки, зокрема незаконного знищення чи доступу до персональних даних [11].

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» вимоги щодо забезпечення якості та доступності адміністративних послуг із 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), 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, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, зокрема належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями (ч. 9 ст. 9 Закону).

Також у межах здійснення внутрішньо-організаційних заходів, спрямованих на покращення якості надання адміністративних послуг, суб'єкти їх надання зобов'язані: щорічно проводити аналіз зауважень і пропозицій, висловлених суб'єктами звернення, та вживати відповідних заходів (п. 6 ч. 2 ст. 6 Закону); затверджувати інформаційну і технологічну картки на кожен сервіс, що надається (ч. 1 ст. 8 Закону); 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) [8].

Законодавством України накладено ряд заборон на виконання суб'єктом надання адміністративних послуг певних дій: стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів; надання інших платних послуг, не передбачених законом, зокрема безпосереднє надання платних супутніх послуг (ч. 4 ст. 15 За-

кону України «Про адміністративні послуги»); стягнення плати за внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг і є їх складником (ч. ч. 6–8 ст. 11 Закону); вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації для надання адміністративної послуги, не передбачених законом (ч. 6 ст. 9 Закону). Водночас суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати заяви, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг (зокрема 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) [8].

Згідно із ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» 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 [8].

Варто наголосити, що правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності визначається не тільки законодавством загальної дії, яке поширюється на всіх зазначених суб'єктів і закріплює їх загальну компетенцію щодо надання таких послуг. Завдання, функції та повноваження конкретних правоохоронних органів щодо надання адміністративних послуг у тематичних сферах закріплюються за відповідним суб'єктом також нормами адміністративного права, які містяться у спеціальних (тематичних) нормативно-правових актах і визначають найважливіші аспекти надання окремих адміністративних послуг у цих сферах.

Висновки

Потрібно розрізняти категорії «адміністративна правосуб'єктність» та «адміністративно-правовий статус». Коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати покладені на нього обов'язки, то мається на увазі його адміністративна правосуб'єктність. З іншого боку, коли йдеться про наявні у того самого суб'єкта права й обов'язки, які реалізуються ним як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними, то увага акцентується на його адміністративно-правовому статусі.

Суб'єктами правовідносин щодо 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 і здатні ці права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати.

Правовий статус правоохоронних органів України як суб'єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг визначається

переважно 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.

Відповідно до законодавства України підприємства, установи та організації, що перебувають у сфері управління відповідного державного органу, не можуть надавати адміністративні послуги. Адже однією з основних ознак здійснюваної органом публічної влади діяльності щодо надання адміністративної послуги є те, що надається така послуга шляхом реалізації владних повноважень, якими наділений зазначений орган. Тому діяльність у міграційній сфері ДП «Документ», що надає послуги міграційно-паспортного характеру, не можна вважати законною.

На сьогодні залишаються невирішеними питання правоздатності державних органів, зокрема правоохоронних, щодо суміщення відповідної контрольно-наглядової діяльності з наданням ними адміністративних послуг, оскільки поєднання в одній інституції функцій із надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій визначено одним з основних корупційних ризиків інституційно-функціонального характеру в системі публічної адміністрації України.

Правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності визначається не тільки законодавством загальної дії, яке поширюється на всіх зазначених суб'єктів і закріплює їх загальну компетенцію щодо надання таких послуг. Завдання, функції та повноваження конкретних правоохоронних органів щодо надання адміністративних послуг у тематичних сферах закріплюються за відповідним суб'єктом також нормами адміністративного права, які містяться у спеціальних (тематичних) нормативно-правових актах і визначають найважливіші аспекти надання окремих адміністративних послуг у цих сферах.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. : [підручник] / редкол. В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України з боротьби з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук / В.Т. Білоус ; Нац. ун-т внутр. справ України. – Х., 2004. – 443 с.
3. Большой юридический словарь / авт.-сост. В.Н. Додонов и др. – М. : Инфра-М, 1997. – 789 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь, 2005. – 1728 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Украї-

ні / І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук, І. Бекешкіна. – К. : Москаленко О.М., 2009. – 196 с.

7. Крушнова Л.В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Крушнова; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 177 с.

8. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

9. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

10. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

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

12. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

13. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

14. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

15. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.

17. Юридика енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.

Стаття посвячена раскрытию административно-правового статуса правоохранительных органов Украины как субъектов предоставления административных услуг. Указанный юридический феномен определяется через компетенцию упомянутых государственных органов по исполнению сервисной деятельности. Основным элементом обозначенной компетенции выступают соответствующие права и обязанности правоохранительных органов, зафиксированные в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: административные правоотношения, административно-правовой статус, административные услуги, субъекты предоставления административных услуг, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы.

The article deals with the determination of the administrative and legal status of law enforcement agencies of Ukraine as administrative services providers. The mentioned legal phenomenon is defined through the competence of these state entities for the implementation of service activities. The respective rights and obligation recorded in the current legislation of Ukraine are the main elements of the said competence.

Key words: administrative legal relations, administrative-legal status, administrative services, providers of administrative services, law enforcement activity, law enforcement agencies.

