

Пишов С. Л.,
здобувач Донецького державного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС

ON THE QUESTION OF THE DEFINITION OF THE CONCEPT PUBLIC SERVICE ACTIVITIES REGIONAL SERVICE CENTERS OF THE MIA

Стаття присвячена аналізу наукових підходів до визначення поняття публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів МВС. Проаналізовано наукові публікації, присвячені з'ясуванню поняття та правової природи адміністративних послуг, а також співвідношенню понять «адміністративні послуги» та «публічно-сервісні послуги». Розкрито широкий підхід до розуміння публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів МВС, який полягає у наділенні їх публічно-сервісними та публічно-управлінськими повноваженнями. З'ясовано мету здійснення публічно-сервісної діяльності щодо надання послуг, яка не передбачає отримання прибутку органами публічного управління та має бути спрямованою на задоволення потреб громадян у реалізації їх прав та законних інтересів. Підкреслено невід'ємний теоретико-правовий зв'язок між поняттям «адміністративна послуга» та «механізм надання адміністративної послуги», який має сервісно орієнтований характер. Доведено, що адміністративно-правове регулювання діяльності сервісних центрів МВС України та наділення їх повноваженнями щодо надання адміністративних послуг свідчить про запровадження партнерських відносин між державою та громадянським суспільством, коли і перші, і другі наділені взаємними правами та обов'язками. Розкрито зміст діяльності держави у сфері надання публічно-сервісних послуг, який полягає в тому, що держава не тільки вимагає виконання обов'язків від громадян, але й несе публічно-правову відповідальність, в процесі невиконання або неналежного виконання власних зобов'язань перед суспільством та задоволення інтересів громади. Сформульовано поняття публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів ГСЦ МВС України, як врегульованої нормами адміністративного права процедури реалізації публічно-управлінської та публічно-сервісної функції, з метою створення умов для реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, шляхом надання в установленому законом порядку на платній та безоплатній основі адміністративних та інших публічно-сервісних послуг.

Ключові слова: *адміністративне право, публічно-сервісна діяльність, сервісні центри МВС, адміністративні послуги, повноваження, органи публічного управління.*

The article is devoted to the analysis of scientific approaches to defining the concept of public service activity of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs. Scientific publications dedicated to clarifying the concept and legal nature of administrative services, as well as the correlation of the concepts "administrative services" and "public service services" were analyzed. A broad approach to understanding the public service activity of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs is revealed, which consists in granting them public service and public management powers. The purpose of public service activities regarding the provision of services has been clarified, which does not involve making a profit by public administration bodies and should be aimed at meeting the needs of citizens in the realization of their rights and legitimate interests. The inseparable theoretical and legal connection between the concept of "administrative service" and "mechanism of providing administrative service" is emphasized, which has a service-oriented nature. It has been proven that the administrative and legal regulation of the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and their authorization to provide administrative services indicates the introduction of partnership relations between the state and civil society, when both the former and the latter are endowed with mutual rights and obligations. The content of the state's activity in the field of providing public service services is revealed, which consists in the fact that the state not only requires the fulfillment of obligations from citizens, but also bears public legal responsibility, in the process of non-fulfillment or improper fulfillment of its own obligations to society and satisfaction of community interests. The concept of public service activity of regional service centers of the GSC of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is formulated, as a procedure for the implementation of public-management and public-service functions regulated by the norms of administrative law, with the aim of creating conditions for the realization of the

rights and legitimate interests of individuals and legal entities, by providing in accordance with the procedure established by law administrative and other public service services on a paid and free basis.

Key words: *administrative law, public service activity, service centers of the Ministry of Internal Affairs, administrative services, powers, public administration bodies.*

Постановка проблеми. Адміністративна реформа, започаткована в Україні Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», спрямована на комплексний розвиток та удосконалення системи державного управління. Відповідно до концептуальних положень вказаного документу, виконавча влада, втілюючи своє призначення у якості демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг [1]. Вказана норма засвідчує, що стратегічним напрямком реформування органів публічного управління має стати такою системо-структурною побудовою виконавчої влади, результатом управлінської діяльності якої полягатиме у скасуванні надлишкових та дублюючих функцій органів публічного управління, закріпленні визначених на законодавчому рівні процедур реалізації необхідних державних функцій, забезпеченні інформаційної відкритості усіх державно-владних інституцій, закріпленні стандартів якості надання адміністративних (в тому числі й електронних) послуг.

Таким чином, однією з ключових функцій державної політики в процесі здійснення адміністративної реформи, слугує підвищення якості надання адміністративних послуг органами публічного управління та їх структурними підрозділами, серед яких сервісні центри МВС України посідають особливе місце.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-правовому обґрунтуванню проблем, пов'язаних із визначенням адміністративно-правового забезпечення діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг МВС присвячені наукові праці В.Б. Авер'янова, О.В. Джафарової, О.М. Євтушенка, Н.І. Ільчанінової, О.В. Карпенка, О.Г. Князюка, С.С. Петрова, К.А. Фуглевич. У той же час, аналіз понятійно-категоріального апарату щодо надання публічно-сервісних послуг регіональними сервісними центрами МВС в дослідженнях вказаних авторів здій-

снювався фрагментарно, чим і обумовлена актуальність цієї наукової публікації.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в аналізі наукових підходів до визначення поняття публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів МВС у сфері надання адміністративних послуг та виробленні авторського підходу до його розуміння.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Указу Президента України від 04 вересня 2019 року №647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», Кабінету Міністрів України доручено забезпечити виконання низки організаційних заходів, спрямованих на спрощення процедур надання та отримання публічних послуг, забезпечення їх доступності, зокрема шляхом: а) скасування необхідності подання заяви про надання публічної послуги у паперовій формі; б) поширення практики заповнення заяви про надання публічної послуги уповноваженою особою суб'єкта надання публічної послуги або центру надання адміністративних послуг для її подальшого підписання суб'єктом звернення; в) упровадження механізмів оперативного уточнення (виправлення) технічних помилок, описок у заявах про надання публічної послуги та інших документах, що подаються для отримання публічної послуги; г) покладення на адміністраторів центрів надання адміністративних послуг обов'язків стосовно внесення відомостей, необхідних для отримання окремих адміністративних послуг, до відповідних інформаційних систем суб'єктів надання адміністративних послуг та єдиного державного веб-порталу електронних послуг; д) надання окремих адміністративних послуг в автоматичному режимі без втручання людини; е) отримання за бажанням суб'єкта звернення результатів надання публічних послуг засобами кур'єрського зв'язку [2].

Однак, перш ніж приділити увагу теоретико-правовому дослідженню діяльності регіональних сервісних центрів МВС України, слід звернутися до аналізу наукових публікацій,

присвячених з'ясуванню поняття та правової природи адміністративних послуг, а також співвідношенню понять «адміністративні послуги» та «публічно-сервісні послуги» в контексті реалізації функцій, закріплених за регіональними сервісними центрами МВС України.

Варто зазначити, що дефініція «послуга» виступає в якості родового поняття, яке створює передумови для теоретико-методологічного об'єднання досліджуваних правових конструкцій. Змістовне наповнення поняття «послуга», на переконання професора О.В. Джафарової, ототожнюється з економічними відносинами, коли йдеться про створення спеціальної споживчої вартості, в процесі здійснення певного різновиду трудової діяльності [3, с. 145]. Зазначений висновок має законодавче обґрунтування, оскільки відповідно до статті 1 Закону України «Про підприємництво», підприємництво - це безпосередня самостійна, систематична, на власний ризик діяльність по виробництву продукції, виконанню робіт, наданню послуг з метою отримання прибутку, яка здійснюється фізичними та юридичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності у порядку, встановленому законодавством [4]. Таким чином, «послуги», як економічна категорія, розуміється в якості спеціального роду діяльності суб'єктів економічних відносин, здійснюваної в установленому законом порядку, з метою задоволення потреб громадян, шляхом створення нематеріальних благ.

У той же час, надання адміністративних послуг у сфері публічного управління має свої особливості. На переконання вчених, сервісна діяльність державно-владних органів значно відрізняється від сервісної діяльності комерційних підприємств, зокрема принципово неоднаковим цілепокладанням, порядком надання послуг, видами потреб, які вони задовольняють [3, с. 145]. Йдеться, зокрема, про мету здійснення публічно-сервісної діяльності щодо надання послуг, яка не передбачає отримання прибутку органами публічного управління та, серед іншого, має бути спрямованою на виконання фундаментальної функції державного управління, яка полягає у задоволенні потреб громадян у реалізації їх законних прав та обов'язків.

У якості прикладу, спрямованого на обґрунтування вищевказаної позиції варто навести висновок О. М. Євтушенка, відповідно до якого сервісна держава розглядається як особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод [5, с. 36].

Також, вдалим, з теоретичної точки зору, є розуміння публічно-сервісної діяльності, запропоноване О.В. Карпенком, як пріоритетний напрямок розвитку державного управління в Україні, сутність якої полягає в наданні управлінських послуг громадянам, які є їх одержувачами – клієнтами держави (вигодонабувачами), а державні службовці й посадові особи органів місцевого самоврядування – надавачами (виконавцями), які реалізують ці послуги від імені держави [6, с. 11].

Із змісту вищевказаних наукових позицій випливає, що розуміння адміністративної послуги в діяльності регіональних сервісних центрів МВС сприймається багатьма науковцями не тільки в якості певного результату управлінської діяльності, спрямованої на прийняття управлінського рішення, але й механізму публічно-сервісного характеру, здійснюваного органами публічного управління в установленому законом порядку і спрямованого на реалізацію прав і законних інтересів громадян.

Складну правову природу адміністративної послуги також підкреслює О.Г. Князюк, коли зазначає, що поняття адміністративних послуг є збірним, оскільки включає низку аспектів щодо підстав, суб'єктів, процедур і результатів їх надання. Вчений переконаний, що «на сьогодні серед науковців відсутнє уніфіковане розуміння змісту поняття «адміністративна послуга», поряд із яким існують також усталені риси, серед яких доцільно виокремити такі: наявність у процедурі двох суб'єктів надання адміністративних послуг, один із яких наділений державно-владними повноваженнями, зокрема шляхом їх делегування, а також іншого суб'єкта, котрий, як правило, є споживачем таких послуг; наявність обов'язкового законодавчого закріплення конкретної адміністративної послуги та законодавчого визначен-

ня процедури її надання; особливий порядок надання адміністративних послуг, який потребує звернення особи; результатом надання адміністративних послуг найчастіше є видання певного акта» [7, с. 11].

У той же час, інститут надання адміністративних послуг, на переконання К.А. Фуглевич, не слід ототожнювати виключно з управлінською діяльністю публічно-сервісного характеру. Вчена переконана, що жодне з наявних як у науці, так і в законодавстві визначень поняття «адміністративна послуга» не може претендувати на вичерпну повноту ознак, що не дозволяє визнати цей аспект досліджуваної проблематики цілком розробленим. Розуміння юридичної природи адміністративних послуг має враховувати її невід'ємність від розуміння їх значущості для споживачів. Остання зумовлена здатністю держави, яка реалізує свої функції та виконує обов'язки, задовольняти потреби, законні інтереси громадян через номінальну реалізацію ними своїх прав і свобод [8, с. 8].

Якість надання адміністративних послуг, як невід'ємний елемент їхнього розуміння, відображений у дефініції, наведеній Н.І. Ільчаніною, а саме: «під адміністративними послугами слід розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом владних функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб; а «механізм надання адміністративних послуг» варто розглядати як нормативно зафіксовану послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків суб'єктів подання звернень» [9, с. 187]. Механізм надання адміністративних послуг ототожнюється авторкою з публічно-сервісною діяльністю, здійснюваною у межах визначених нормативно-правовими актами повноважень спеціально утворених державних органів та їх посадових осіб. Іншими словами, варто висновувати про невід'ємний теоретико-правовий зв'язок між поняттям «адміністративна послуга» та механізмом їх надання, який має сервісно орієнтований характер.

У доповнення до сформульованого вище висновку слід наголосити, що публічно-сер-

вісний характер діяльності органів публічного управління в процесі надання адміністративних послуг слугує характерною особливістю адміністрування, як функції діяльності системи територіальних органів з надання адміністративних послуг Міністерства внутрішніх справ, до числа яких структурно відноситься Головний сервісний центр МВС України та його структурні підрозділи, а саме: регіональні сервісні центри та територіальні сервісні центри.

Нагадаємо, що відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, наділеним повноваженнями щодо організації діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг, відповідно до підпункту 22 пункту 4 цього Положення [10].

Крім цього, до основних завдань названого відомства, серед інших, також зараховано забезпечення формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг [11].

Зазначені норми створили правові підстави для прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 № 889 «Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ», відповідно до якої утворено: Головний сервісний центр МВС як міжрегіональний територіальний орган з надання сервісних послуг МВС; регіональні сервісні центри в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі [12]. Отже, легалізація сервісних центрів МВС України та наділення їх повноваженнями щодо надання адміністративних послуг свідчить про запровадження партнерських відносин між державою та громадянським суспільством, коли і перші, і другі наділені взаємними правами та обов'язками. Концепт рівних прав та обов'язків у правовідносинах між публічними інституціями, як суб'єктами надання публічно-сервісних послуг, та громадянами фактично слугує головною ціллю адміністративної реформи. Держава не тільки вимагає виконання обов'язків від громадян,

але й несе публічно-правову відповідальність, в процесі невиконання або неналежного виконання власних зобов'язань перед суспільством та задоволення інтересів громади.

Підкреслюючи рівноправний характер відносин між публічними інституціями та громадянами, В. Б. Авер'янов висноує, що термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на якісну переоцінку характеру взаємостосунків між державою і людиною. Адже «владне розпорядництво» з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами «адміністративних послуг» останнім – зовсім інший. Таке розуміння більш повно відповідає новій ідеології «служіння держави» перед людиною. «Служіння» з боку виконавчої влади – це і є, власне кажучи, надання її органами послуг [13, с. 239–240]. Притримуючись вказаної наукової позиції, слід підкреслити, що характерною особливістю функцій органів публічного управління щодо надання адміністративних послуг слугує невід'ємність такої публічно-сервісної діяльності від її результату, адже останній спрямований на визначення якості надання адміністративних послуг.

При цьому, з метою підвищення якості надання адміністративних послуг, Кабінетом Міністрів України визначені стратегічні напрямки підвищення якості їх надання, до числа яких відноситься:

- максимальна децентралізація надання адміністративних послуг;
- забезпечення конкурентоспроможної оплати праці в адміністративних органах, сприяння виробленню у працівників мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил;

– розроблення стандартів надання адміністративних послуг;

– запровадження сучасних форм надання адміністративних послуг, що дасть можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, в одному приміщенні;

– здійснення оплати послуг безпосередньо на місці [14].

Висновки. Таким чином, в контексті широкого підходу до розуміння публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів МВС, варто говорити про реалізацію цим територіальним органом МВС, поряд з публічно-сервісними, й публічно-управлінських функцій. Саме такий, комплексний підхід до розуміння діяльності регіональних сервісних центрів МВС використовує С.Є. Петров, коли наголошує на наділенні територіальних сервісних центрів МВС публічно-сервісними та публічно-управлінськими повноваженнями [15, с. 299].

Висловлені наукові підходи створили передумови для формулювання авторського розуміння сутності публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів ГСЦ МВС України, як врегульованої нормами адміністративного права процедури реалізації публічно-управлінської та публічно-сервісної функції, з метою створення умов для реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, шляхом надання в установленому законом порядку на платній та безоплатній основі адміністративних та сервісних послуг.

Перспективи подальших розвідок полягають у необхідності формування цілісного уявлення про адміністративно-правове регулювання діяльності регіональних сервісних центрів МВС у сфері надання публічно-сервісних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: указ Президента України від 04 вересня 2019 року №647/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 20. Ст. 803.
3. Джафарова О.В. Публічно-сервісна діяльність Міністерства внутрішніх справ України: питання сьогодення. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2020. № 2(89). С. 143–152.

4. Про підприємництво: Закон України від 07.02.1991 № 698-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 14. Ст. 168.
5. Євтушенко О. М. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. Науково-методичний журнал. Політичні науки. 2009. Вип. 109. С. 32–37.
6. Карпенко О. В. Механізм формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2016. 466 с.
7. Князюк О.Г. Адміністративні послуги в діяльності сервісних центрів МВС України: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2021. 27 с.
8. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 25 с.
9. Ільчанинова Н.І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв, 2019. 220 с.
10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878.
11. Цілі і задачі міністерства // Єдиний портал органів системи МВС України : офіц. сайт. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/4584_goals.htm/
12. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 № 889. Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3024.
13. Авер'янов В. Б.: Вибрані наукові праці / [Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С. та ін.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко / В. Б. Авер'янов. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
14. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/29277762>
15. Петров С.Є. Місце Головного сервісного центру МВС України в системі суб'єктів адміністративного права. Юридична наука. 2020. № 2(104). С. 298–309.