

УДК 351.74+342.922

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.14>

Олена В'ячеславівна Джафарова,

*доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування
(професор), член редколегії збірника наукових праць «Вісник
Харківського національного університету внутрішніх справ»
(заступник головного редактора);*

 <https://orcid.org/0000-0003-4201-0218>,
e-mail: olenadzhaifarova@gmail.com;

Олександр Олександрович Мозговий,

кандидат юридичних наук, адвокат;

 <https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>
e-mail: alexandrmozgovoy18@gmail.com

ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Досліджено наукові концепції щодо запровадження сервісно-орієнтованої діяльності органів публічної адміністрації, спрямованої на задоволення потреб та інтересів суспільства через надання якісних публічних послуг населенню, скоординованої з довгостроковими цілями розвитку суспільства й держави. З'ясовано зміст публічно-сервісної діяльності МВС України через призму реалізації окремої функції сервісної держави, зміст якої полягає у зміні ідеології, форм та методів у роботі правоохоронного органу.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ, органи публічної адміністрації, публічно-сервісна діяльність, публічно-сервісна функція, публічні послуги.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Одним із пріоритетних напрямків модернізації державно-владного апарату в Україні залишається вдосконалення діяльності МВС України як цивільного органу європейського зразка разом із системою інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується цим відомством. Відповідно, враховуючи всі ті фактори, які зумовили невідворотні зміни в ідеології роботи всіх без винятку правоохоронних органів та структур, важливого значення на цей час набуває дослідження сучасного стану публічно-сервісної діяльності МВС України.

Стан дослідження проблеми

Актуальність проблематики підтверджується відсутністю комплексних досліджень, пов'язаних з аналізом адміністративно-правового та організаційного забезпечення діяльності МВС України в реаліях сьогодення. Лише фрагментарно (у межах висвітлення більш широкої проблематики щодо формування сервісної держави в Україні, вдосконалення публічного управління, надання адміністративних послуг відповідно до принципів і практики демократичного управління) в наукових працях учених, зокрема: В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, В. М. Бесчастного, Ю. П. Битяка, С. А. Вавренюка, В. В. Галуцька, В. М. Гаращука, В. А. Глуховері, І. П. Голосніченка, В. А. Грохольського, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, І. В. Зозулі, О. М. Ключова, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпакова, Н. В. Лесько, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, А. А. Манжули, Т. О. Проценка, Є. Ю. Соболя, С. О. Шатрави та інших – розглядалися питання сутності, змісту, особливостей та адміністративно-правового регулювання реалізації публічно-сервісного напрямку діяльності МВС України.

Мета і завдання статті

Основна *мета* статті полягає в дослідженні публічно-сервісної діяльності МВС України в умовах сьогодення. Для досягнення мети статті поставлено такі *завдання*: дослідити запровадження сервісно-орієнтованої діяльності органів публічної адміністрації; визначити зміст і сутність публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації; з'ясувати зміст публічно-сервісної діяльності МВС України.

Наукова новизна дослідження

Зосереджується увага на зміні ідеологічної складової діяльності Міністерства внутрішніх справ, пов'язаної із запровадженням нової «ідеології» діяльності, тобто наданням цій діяльності сервісно-орієнтованого характеру.

Виклад основного матеріалу

Сервісно-орієнтована діяльність органів публічної адміністрації відштовхується від розуміння соціального призначення держави, за якого пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. Як приклад варто навести позицію О. М. Євтушенка, за якою 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 [1, с. 36].

Ідея сервісного розвитку держави ґрунтується на класичній економічній схемі, в якій влада розглядається як «постачальник послуг», водночас система державного управління – як організація з надання державних послуг, а громадянин – їх замовник і споживач [2, с. 523]. Як бачимо, в основі сервісної діяльності держави знаходяться поняття, скажімо, більше комерційно-економічного характеру, такі як «послуга», «обслуговування», «сервіс».

Сучасні дослідники-економісти дефініцію «сервіс» пов'язують із діяльністю, яка стосується виробництва послуги з метою продажу (товару чи послуги) і спрямована на задоволення потреб споживачів та налагодження довготривалих взаємовідносин. Водночас поняттям «сервісна діяльність» охоплюється процес з'єднання та налагодження взаємозв'язків виробника товарів та послуг з індивідуальним споживачем, а терміном «обслуговування» – забезпечення працездатності будь-якого об'єкта, підвищення рівня його надійності [3, с. 32–33].

Ведучи мову про зміст і сутність конструкції «послуга» як економічної категорії, фахівці мають на увазі форму економічних відносин із приводу конкретної трудової діяльності, у процесі якої створюється спеціальна споживча вартість [4, с. 64], або всі види діяльності, які безпосередньо спрямовані на задоволення особистих потреб людини, на забезпечення її життєдіяльності та інтелектуального розвитку [5, с. 4]. Розуміння послуги як виду діяльності вважаємо достатньо обґрунтованим, оскільки в такому разі до неї можна віднести блага, які пропонуються, як правило, не у вигляді речей, а у вигляді корисної діяльності, яка здійснюється для задоволення певних потреб або інших зручностей, наданих будь-якій особі.

Між іншим, вважаємо, що сервісна діяльність державно-владних органів значно відрізняється від сервісної діяльності комерційних підприємств, зокрема принципово неоднаковою цілеспрямованістю, порядком надання послуг, видами потреб, які вони задовольняють. Якщо метою сервісної діяльності певної комерційної організації є завжди отримання прибутку, примноження власного доходу, то сервісна діяльність держави спрямована на виконання функціонального призначення самої держави, навіть якщо надання деяких державно-управлінських послуг супроводжується оплатною формою. Тим більше, що державний вектор руху постійно спрямований на пошук зручних, вигідних для населення формалізовано оптимальних адміністративних процедур у сервісній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інакше кажучи, передбачає стандартизацію документації, обсягу та характеру послуг, доступність і зручність адміністративних процедур, у першу чергу, для задоволення публічних інтересів.

Зокрема, О. В. Карпенко пропонує сервісну діяльність органів державної влади розглядати 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]. Водночас в іншій своїй науковій праці вчений під сервісно-орієнтованою державою розуміє суспільні відносини, спрямовані на державну політику надання управлінських послуг (або сервісно-орієнтовану державну політику), як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування і розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів та об'єктів надання державних і муніципальних сервісів) [7, с. 29]. За такого підходу сервісно-орієнтована держава поглинає таку узгоджену модель суспільних відносин, завдяки якій відбувається становлення та розвиток державної політики, яка спрямована на задоволення потреб та інтересів суспільства через надання якісних послуг населенню, скоординована з довгостроковими цілями розвитку суспільства й держави.

Як правильно зазначає В. Д. Щербань, сама собою ідея впровадження в основні функції органів публічної адміністрації функцій сервісного характеру полягає не у збільшенні напрямків діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері, а в забезпеченні відповідних якісних характеристик сервісних послуг [8, с. 68–69]. Водночас уважаємо, що органи державного апарату мають бути націлені на постійний пошук збільшення числа сервісних послуг, які можна було б надавати із значно меншими фінансовими витратами та людськими ресурсами. Тим більше, що сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на традиційно виробленій формулі «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язані з ефективністю виявлення, моделювання й реалізацією індивідуальних і групових інтересів і потреб [9, с. 3; 10].

На зміну ключових орієнтирів сучасної України вказує також І. В. Венедиктова, підкреслюючи, що зараз держава існує для людини, а не навпаки. Саме тому держава повинна служити людині, тобто надавати їй певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [11, с. 88]. Інакше кажучи, максимально зміщується акцент із карально-наглядової функції держави на організаційно-обслуговуючу.

Не випадково провідний адміністративіст В. Б. Авер'янов у низці публікацій наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років зауважував, що адміністративне право повинно охоплюватися поняттям «публічно-сервісне право» [12, с. 268–270], тобто бути галуззю права, яка

спрямована на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх відносинах з органами публічної адміністрації [13, с. 7], насамперед з позицій пріоритету особи у відносинах із державою і «людиноцентристської» спрямованості дій держави. На думку дослідника, переконливою ілюстрацією суттєвої зміни правового становища сторін адміністративно-правових відносин у результаті трансформації методу адміністративного права є модель правового регулювання такого нового виду діяльності органів виконавчої влади (а також органів місцевого самоврядування), як надання ними адміністративних (управлінських) послуг громадянам і юридичним особам [14, с. 77]. При цьому у зміст публічно-сервісної діяльності В. Б. Авер'янов укладав діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення у процесі їхніх взаємовідносин із населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси [12, с. 243].

І ще характерно, якщо розглядати види суспільних відносин, в яких перебувають суб'єкти адміністративного права, то з'ясується, що управлінський характер у них аж ніяк не переважає. Так, наприклад, діяльність щодо: 1) застосування до громадян адміністративного примусу (так звана «поліцейська» діяльність); 2) захисту порушених прав і свобод громадян (розгляд скарг); 3) розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненням приватних осіб; 4) надання багатоманітних адміністративних послуг; 5) прийняття зобов'язальних рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих «публічних потреб» – за своєю суттю не є управлінською, хоча й виникає у зв'язку зі здійсненням державного (а точніше – публічного) управління. Водночас не можна заперечувати, що певна частина суспільних відносин, які перебувають у сфері регулювання адміністративного права, є дійсно управлінськими в класичному розумінні цього поняття. Однак принциповим є те, що не ці відносини домінують у змісті предмета адміністративного права [13, с. 8]. Дійсно, за такого підходу застосування публічно-сервісного підходу приводить до розгляду функцій публічного управління як громадського сервісу, а сама держава, побудована на основі сервісного підходу, перетворюється на сервісну державу. Принциповим моментом у публічно-сервісній діяльності органів публічної адміністрації стає орієнтація на ефективне задоволення життєво необхідних потреб суспільства, забезпечення прав і свобод громадян, тобто ґрунтуючись на основі домінуючої на сьогодні моделі сучасних відносин «суспільство – держава», в якій первинність суспільства відносно держави виявляється у зобов'язаннях останньої задовольняти законні потреби громадян.

Комплексний аналіз сучасних наукових підходів щодо визначення змісту і сутності публічно-сервісної діяльності органів державної влади, зокрема публічної адміністрації, дозволяє розглядати її в таких площинах: по-перше, як окрему функцію держави, зміст якої полягає у зміні ідеології, форм та методів у роботі державних інституцій; по-друге, як основу діяльності всіх суб'єктів владних повноважень щодо реалізації певного напрямку державної політики в цілому (в широкому значенні); по-третє, як урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених посадових і службових осіб щодо розгляду та вирішення заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (у більш вузькому значенні).

Зазначене свідчить, що публічно-сервісна діяльність є реально можливою і фактично здійсненою за умови створення і функціонування оптимальної нормативної, матеріально-ресурсної та організаційної бази для її забезпечення (наявності законодавчих та інших нормативно-правових документів, функціонування спеціалізованих сервісних центрів із надання адміністративних послуг зі штатом кваліфікованих державних службовців та електронних баз даних тощо).

Загальновідомо, що надзвичайно важлива роль у питанні забезпечення публічного порядку в державі, захисту прав і свобод людини належить одному з центральних органів виконавчої влади – МВС України, до ключових завдань якого зараховано: створення безпечного середовища життєдіяльності людей, забезпеченого орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян; зміцнення громадської безпеки і правопорядку в державі завдяки реалізації превентивних програм і підвищенню спроможностей органів системи МВС у протидії злочинності; мінімізування порушення прав людини й основних свобод у діяльності органів системи МВС, забезпечення швидкого доступу людей до дієвих механізмів відновлення порушених прав¹. У Положенні про МВС України від 28 жовтня 2015 р. № 878 до основних завдань названого відомства, серед інших, також зараховано забезпечення формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини,

¹ Цілі і задачі міністерства // Єдиний портал органів системи МВС України : офіц. сайт. URL https://mvs.gov.ua/ua/pages/4584_goals.htm/ (дата звернення: 20.04.2020).

інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг¹. Характерно, що у структурі МВС України з 2015 р. почав функціонувати Головний сервісний центр МВС², а також територіальні сервісні центри МВС як структурні підрозділи територіального органу МВС – регіонального сервісного центру МВС³.

Уведення законодавцем у правовий обіг раніше невідомих категорій і термінів («поліцейські послуги», «сервісні центри») ще раз підкреслило всю важливість стратегічного напрямку держави до пересмислення ролі, завдань і призначення правоохоронних органів, наближення їх діяльності до норм та стандартів, розроблених європейською практикою цивілізованого владування. Саме покладення на правоохоронні органи здійснення публічно-сервісної функції, яка була трансформована з карально-репресивної, шляхом надання якісних послуг населенню у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку яскраво засвідчило намагання влади змусити правоохоронну систему служити інтересам пересічних громадян, захищати суспільство на демократичних засадах, забезпечувати їх права і свободи відповідно до таких нормативно-правових норм та положень, які є доступними, зрозумілими і прийнятними для громадськості.

Яскравим сучасним взірцем забезпечення зручного та доступного надання адміністративних послуг, формування довіри громадянина до правоохоронної системи слугує діяльність системи сервісних центрів МВС України, яка включає в себе Головний сервісний центр, регіональні сервісні центри областей, Автономної Республіки Крим та міст Києва і Севастополя, а також територіальні сервісні центри МВС, які на правах відділів входять до складу відповідних регіональних сервісних центрів. Окремо відмітимо, що Головний сервісний центр МВС як міжрегіональний територіальний орган МВС України був утворений 7 листопада 2015 р. на виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів

¹ Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // Урядовий портал : офіц. сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248608057> (дата звернення: 20.04.2020).

² Положення про Головний сервісний центр МВС : затв. Наказом МВС України від 07.11.2015 № 1393 // Головний сервісний центр МВС України : офіц. сайт. URL: <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/Polozhennya-GSTS.pdf> (дата звернення: 20.04.2020).

³ Положення про територіальний сервісний центр МВС : затв. Наказом МВС України від 29.12.2015 № 1646 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0156-16> (дата звернення: 20.04.2020).

з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ» від 28 жовтня 2015 р. № 889¹.

Так, Головний сервісний центр МВС та його структурні підрозділи, розташовані на адміністративно-територіальних одиницях в Україні, здійснюють надання платних і безоплатних послуг, віднесених до компетенції Міністерства внутрішніх справ. Окрім того, Головний сервісний центр МВС також бере безпосередню участь у реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Серед основних функцій та послуг сервісних центрів МВС – видача та обмін посвідчень водія, реєстрація та перереєстрація транспортних засобів, видача та зберігання номерних знаків, а також оформлення дозволу на перевезення небезпечних вантажів. На базі сервісного центру можна скласти іспит для отримання права керування транспортними засобами. На цей момент в Україні функціонують 156 сервісних центрів МВС та 25 мобільних сервісних центрів МВС. Крім того, 123 сервісні центри МВС – це сервісні центри нового зразка, які надають послуги за принципом «єдиного вікна» у форматі відкритого офісу².

Аналізуючи статистичні дані за результатами роботи системи сервісних центрів МВС, що представлені на офіційному сайті Головного сервісного центру МВС, можемо спостерігати, що їх діяльність безпосередньо пов'язана з виконанням публічно-сервісної, контрольно-наглядової, регулятивної та правоохоронної функцій у сфері забезпечення встановленого порядку експлуатації транспортних засобів і безпеки дорожнього руху.

Висновок

Підбиваючи підсумок під проведенням аналізом сучасного стану здійснення публічно-сервісної діяльності МВС України, зауважимо, що цей напрямок діяльності можна розглядати як: а) окрему функцію сервісної держави, зміст якої полягає у зміні ідеології, форм та методів у роботі правоохоронних органів; б) одну із зовнішньо орієнтованих функцій діяльності спеціально створеної державної інституції поряд із регулятивною, контрольно-наглядовою та правоохоронною функціями; в) основу для реалізації уповноваженим суб'єктом завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також

¹ Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-2015-p> (дата звернення: 20.04.2020).

² Сервісні центри МВС. Звіт 2019 // Головний сервісний центр МВС України / офіц. сайт. URL: <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Zvit-STS-MVS-2019stisnutii-.pdf> (дата звернення: 20.04.2020).

захисту інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності; г) якісне й доступне надання конкретним приватним особам адміністративних послуг у вигляді дозвольно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій у правоохоронній сфері.

Список бібліографічних посилань: **1.** 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. **2.** Петровський П. Сервісна концепція державного управління // *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук.-редкол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Київ : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 523. **3.** Гораль Л. Т., Шийко В. І., Бакай М. А. Евентологія понять «обслуговування» та «сервіс». *Економічний аналіз*. 2016. Т. 23, № 2. С. 27–36. **4.** Решетникова Е. Г. Сфера услуг: планирование, проблемы, перспективы : учеб. пособие. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1988. 256 с. **5.** Кочерга А. И. Сфера обслуживания населения: региональные проблемы : учеб. пособие. Киев : Наук. думка, 1980. 424 с. **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.** Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія. Київ : АМУ, 2014. 408 с. **8.** Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с. **9.** Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления: общее и отличное. *Фундаментальные исследования*. 2012. № 3. С. 744–748. **10.** Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно-орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf> (дата звернення: 20.04.2020). **11.** Венедиктова І. В. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 8 (41). С. 88–91. **12.** Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: О. Ф. Андрійко (керівник колективу), В. П. Нагребельний та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка, О. Ф. Андрійка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с. **13.** Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 6–12. **14.** Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

Надійшла до редколегії 23.04.2020



Dzhafarova O. V., Mozhovyi O. O. Public and Service Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Current Issues

The author has studied scientific concepts on the introduction of service-oriented activities of public administration authorities aimed at meeting the needs and interests of society through the provision of quality public services to the population, coordinated with long-term goals of society and state's development.

It has been proved that public and service activity of public administration authorities is really possible and actually feasible under the condition of creation and functioning of optimal normative, material and resource, organizational base for its guaranteeing (availability of legislative and other normative and legal documents, functioning of specialized service centers for providing administrative services with the staff of qualified civil servants and electronic databases, etc.).

It has been emphasized that the content of public and service activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is: a) a separate function of the service state, the content of which is to change the ideology, forms and methods in the work of law enforcement agencies; b) one of the externally-oriented functions of a specially created state institution along with such functions as regulatory, supervisory and law enforcement, c) the basis for the authorized entity to implement the tasks and functions of the state to ensure human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state, keeping public order and security, combating crime, d) high-quality and affordable provision of administrative services to specific individuals in the form of licensing, registration and other similar actions in the law enforcement sphere.

Key words: Ministry of Internal Affairs, public administration authorities, public and service activity, public and service function, public services.

