

УДК 351.74

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ДІЯЛЬНОСТІ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС УКРАЇНИ

Олександр МОЗГОВИЙ,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АНОТАЦІЯ

У статті з метою формування доктринального підходу до сутності адміністративної послуги в діяльності сервісних центрів МВС України проаналізовано позиції вчених щодо розуміння категорії «адміністративна послуга». Виокремлено основні ознаки адміністративної послуги. Автором надане власне визначення категорії «адміністративна послуга в діяльності сервісних центрів МВС України» з урахуванням відтворення в цьому терміні пріоритетів публічно-сервісної діяльності останніх.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, сервісні центри, МВС України.

MODERN APPROACHES ON THE STUDY OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE ACTIVITIES OF THE SERVICE CENTERS OF THE MIA OF UKRAINE

Oleksandr MOZHOVIY,

applicant Research Institute of Public Law

SUMMARY

In the article, in order to form a doctrinal approach to the essence of administrative service in the activity of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the positions of scientists concerning the understanding of the category “administrative service” are analyzed. The main features of the administrative service are outlined. The author gives his own definition of the category of “administrative service in the activity of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine”, taking into account the reproduction in this term of the priorities of public service activities of the latter.

Key words: administrative services, public services, service centers, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Постановка проблеми. Проблема оптимізації надання адміністративних послуг у діяльності сервісних центрів МВС України актуальна тому, що на сьогодні активно формується нова доктрина адміністративного права, згідно з якою пріоритетом у діяльності органів, наділених владними повноваженнями, є права і свободи людини і громадянина. Реалізація цього конституційного положення потребує системного перегляду сутності публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг, а також з'ясування шляхів удосконалення діючої процедури надання останніх сервісними центрами МВС України [1, с. 104].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На важливість дослідження адміністративних послуг у діяльності органів публічної адміністрації і, зокрема, в діяльності сервісних центрів МВС України наголошують у своїх працях такі провідні вчені України, як: В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, О.М. Бандурка, О.В. Джафарова, І.В. Дроздова, Ю.М. Ільницька, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, Р.О. Куйбіда, Є.О. Легеза, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, О.О. Сосновик, В.М. Цидря, С.О. Шатрава та інші. Зазначені праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження в цьому напрямку.

Опрацьовані дослідниками проблеми сутності адміністративної послуги доводять актуальність подальшого аналізу цієї проблеми, і тим більше є актуальним їх дослідження в діяльності сервісних центрів МВС України, оскільки визначення особливостей та вдосконалення правового регулювання останніх зумовлено як недостатнім теоретичним доробком, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні адміністративні послуги громадянам

на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання поточних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Виклад основного матеріалу. Із метою визначення терміну «адміністративні послуги в діяльності сервісних центрів МВС України» варто розглянути позиції вчених, які існують у наукових виданнях, щодо сутності зазначеної категорії з метою вироблення власної позиції. Систематизації наукових напрацювань сприятиме застосування наукового підходу «від загального до конкретного», що дозволить врахувати специфіку предмету дослідницької розвідки та здійснити таку розвідку на основі доктринальних положень адміністративного права, спираючись на які можливо забезпечити чіткі межі теоретичного аналізу.

На початку варто вказати, що останнім часом підтримується наукова позиція, згідно з якою основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству) – сервісна концепція державного управління, парадигма якої називає пріоритетним завданням демократичного врядування саме служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг, у тому числі адміністративних. У рамках такої концепції відбувається перетворення держави на «сервісну державу», тобто на постачальника послуг [2, с. 197].

Із метою доведення вищезазначеної позиції варто зосередитися на аналізі категорій більш загального порядку, таких як держава, права і свободи громадян та механізм їх забезпечення, оскільки взаємозв'язок останніх є центральним для юридичної науки й для розуміння вищенаведеної

категорії [3, с. 73]. У даному випадку держава є найвищою формою організації суспільства, яка забезпечує захист та погодження індивідуальних, групових та загальносуспільних інтересів за допомогою права на певній території [4]. У той же час Ю.І. Римаренко під державою розуміє інструмент, що за його допомогою забезпечуються найкращі умови для розвитку особи, суспільства і самої держави, а узагальнена схема вирішення проблем національної безпеки на досягнутому рівні розвитку її теорії ґрунтується на трьох базових елементах: інтереси – загрози – захист [5, с. 27]. Безпека є умовою існування держави, суспільства або особи, яка дозволяє їм зберегти накопичені цінності [5, с. 33]. Згідно зі статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [6]. При цьому держава бере на себе зобов'язання щодо забезпечення останніх за допомогою певного правового інструментарію та системи державних інституцій. Отже, як зазначає О.В. Джафарова, в основі організації і функціонування сучасної Української держави є суспільний договір, який передбачає, що держава утворюється волевиявленням вільних і незалежних осіб та зобов'язується дотримуватись їх невід'ємних прав. При цьому інша сторона суспільного договору також має певні зобов'язання, серед яких: сплата податків, дотримання встановлених правил поведінки, обов'язок захищати цілісність держави тощо. Слід зауважити, що при цьому віддається пріоритет та можливості особам реалізувати належні їм права, зокрема і у відносинах з публічною адміністрацією [3, с. 74]. Саме в такому підході розкривається сучасне уявлення про державу як про інституцію, що надає певні послуги особам, які так би мовити їх «замовляють». Коло цих «послуг» прямо впливає з публічних функцій держави, які є змістовним наповненням, підґрунтям для виокремлення та закріплення конкретних прав та обов'язків суб'єктів відповідних відносин [3, с. 74]. До публічних функцій держави, на думку О.Ф. Скакун, у залежності від способів його діяльності доцільно віднести: 1) законодавчу; 2) виконавчу; 3) судову; 4) правоохоронну; 5) інформаційну [7, с. 51].

Отже, слід підтримати позицію О.В. Джафарової, яка публічно-сервісну діяльність правоохоронного органу розуміє як нормативно визначену діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки тощо [3, с. 75]. Реалізація концепції служіння держави (влади) людині (суспільству) якраз і спрямована на надання публічних послуг у відповідних сферах, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [3, с. 75].

У зв'язку з викладеним постає необхідність формування доктринального підходу щодо сутності адміністративної послуги в діяльності сервісних центрів МВС України, оскільки це є важливим як у соціальному, так і в державницькому смислах, урахуовуючи відтворення в даному терміні пріоритетів у публічно-сервісній діяльності останніх.

Так, О.О. Сосновик визначає адміністративні послуги органів внутрішніх справ як публічну діяльність, пов'язану з реалізацією владних повноважень органу (підрозділу, служби) чи окремої посадової особи, яка здійснюється за ініціативою фізичної (юридичної) особи, як правило, має чітко фіксований платний характер, спрямована на охорону, захист та реалізацію її прав, свобод і законних інтересів, і результатом якої є адміністративний акт [8].

О.Г. Власенко у своїй дисертаційній роботі формує розуміння дефініції адміністративної послуги у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб як регла-

ментованої правовими актами діяльності органів публічної адміністрації з приводу встановлення правового зв'язку між фізичною особою та державою, зокрема, прибуття й залишення в Україні іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання з відповідним розглядом заяви фізичної особи про прийняття, видачу відповідного адміністративно-правового акта (посвідчення, посвідки, паспорта, довідки, запрошення, реєстрації, дозволу тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [9].

У свою чергу, В.М. Цидря зазначає, що під наданням адміністративних послуг органами внутрішніх справ слід розуміти результат здійснення ними повноважень із юридичного оформлення реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Крім того, автором визначається зміст діяльності органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: а) паспортизація населення і видача паспортів громадянам України для виїзду за кордон; б) юридичне оформлення умов, необхідних для реалізації прав і інтересів громадян (видача посвідчення водія; про освіту чи проходження певних курсів та ін.); в) видача дозволів (на виготовлення печаток; перевезення небезпечних вантажів; придбання, збереження, носіння, користування, перевезення і торгівля зброєю; право займатися охоронною діяльністю тощо); г) реєстрація з веденням реєстрів (автомобілотранспорту, зброї тощо); д) підготовка документів (для прийняття громадянства та ін.); е) проведення експертиз; є) поновлення порушених прав людини (розкриття злочину і повернення майна чи права на майно (документів) та ін.) [10, с. 8]. У даному випадку можна спостерігати, що категорія «адміністративна послуга» змістовно ототожнюється з потребою отримання документу дозвільного характеру.

С.О. Шатрава у своєму дисертаційному дослідженні доводить, що під адміністративними послугами в діяльності органів Національної поліції варто розуміти урегульовану адміністративно-правовими нормами публічно-сервісну діяльність органів поліції, що здійснюється за зверненням фізичної чи юридичної особи шляхом провадження передбачених законодавством послідовних дозвільних чи інших процедур, офіційним результатом якої є індивідуальний адміністративний акт [11, с. 377]. У той же час С.О. Шатрава доводить, що з метою спрощення та уніфікації порядку надання органами Національної поліції адміністративних послуг останні варто класифікувати з таких підстав: 1) спрямованість загроз національним інтересам, безпеці осіб, суспільства та держави; 2) рівень встановлення повноважень щодо надання дозвільних (адміністративних) послуг та правового регулювання процедури їх надання; 3) в залежності від виду дозвільної діяльності; 4) платність; 5) форма дозвільного документа, що видається [11, с. 378].

У той же час Є.О. Легеза доводить позицію, згідно з якою термін «публічні послуги» не є тотожним поняттю «адміністративні послуги», оскільки поняття публічних послуг є наваго ширшим за поняття адміністративних послуг. Основною ж спільною характеристикою для них можна визначити зацікавленість суспільства в їх виконанні, суспільний інтерес, соціальну значущість. Проте, як зазначає Є.О. Легеза, відмінністю є те, що публічні послуги надаються як державному, так і приватному колу осіб тільки за умови їх якісного контролю, а в процесі надання адміністративних послуг суб'єктом надання повинен бути орган публічної адміністрації [12, с. 42]. У той же час Є.О. Легеза визначає «публічні послуги» як урегульовану публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта, спрямовану на забезпечення їх прав

і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків, шляхом фінансування за рахунок публічних коштів [12, с. 43].

Слушною є позиція В.І. Сіверіна, який наголошує, що категорія «публічні послуги» суб'єктів публічної адміністрації нестиме ідеологічне значення – як діяльність, спрямована на найкраще обслуговування громадян, а не фінансове – як діяльність спрямована на заробляння додаткових коштів. При цьому державні та комунальні підприємства не постраждають від таких змін у законодавстві, адже вони функціонують наразі без публічно-правових обмежень, на основі відповідних статутів (положень тощо) [13, с. 24]. На думку В.І. Сіверіна, публічні послуги – це публічно-владна діяльність (або її результат), спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та досягнення суспільної користі, здійснювана органами публічної адміністрації, державними установами та організаціями, а також альтернативними структурами, створеними з ініціативи органів влади в співпраці з громадськими організаціями, фінансована в основному за рахунок публічних коштів (кошти державного чи місцевого бюджетів, оподаткування) і контролювана органами публічної адміністрації [13, с. 24].

На підставі викладеного доходимо висновку, що послуга – це, по-перше, діяльність; по-друге, діяльність спрямована на отримання бажаного результату, по-третє, це діяльність, яка характеризується певними особливостями в залежності від інтересу, на виконання якого була спрямована діяльність; по-четверте, наявність що найменше двох суб'єктів (суб'єкт, який надає послугу, та суб'єкт, який отримує останню); по-п'яте, обов'язкова правова регламентація дій щодо отримання бажаного результату [1, с. 104; 14, с. 177].

У той же час із метою надати визначення адміністративної послуги в діяльності сервісних центрів МВС України варто виокремити основні ознаки адміністративних послуг. Так, Т.О. Коломєць до основних ознак адміністративних послуг відносить такі: 1) надання лише за заявою фізичної або юридичної особи (ініціативна, заявна діяльність); б) зв'язок із забезпеченням умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів конкретних осіб; в) надання лише шляхом реалізації владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації (власних або делегованих повноважень); г) законодавче регулювання права на отримання особою конкретної адміністративної послуги та кореспондуючого повноваження суб'єкта публічної адміністрації на надання такої послуги; г) можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачено, як правило, в одному органі; д) результатом надання є адміністративний акт – дія або рішення суб'єкта публічної адміністрації, яким задоволено звернення конкретної особи. Цей акт є адресним (спрямований на особу, яка звернулася за адміністративною послугою) [15, с. 240]. У свою чергу, В.П. Тимошук визначає такі ознаки адміністративних послуг: по-перше, адміністративна послуга надається за заявою особи; по-друге, надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; по-третє, адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед, органами виконавчої влади) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; по-четверте, результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [16, с. 119].

Висновок. На підставі викладеного під адміністративними послугами в діяльності сервісних центрів МВС України слід розуміти урегульовану публічно-правовими нормами публічно-сервісну діяльність сервісних центрів МВС України, що здійснюється за зверненням фізичної чи юридичної особи шляхом провадження передбачених законодавством послідовних дозвільних чи інших процедур, офіційним результатом якої є індивідуальний адміністративний акт.

Список використаної літератури:

1. Шатрава С.О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ: поняття та класифікація. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. № 6(16). С. 104–107.
2. Туркова О.К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 238 с.
3. Джафарова О.В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції // *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.)*. Кривий Ріг, 2017. С. 72–75.
4. Андрусак Т.Г. Теорія держави і права. Л.: Право для України, 1997. 198 с.
5. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відповід. редактор: Ю.І. Римаренко. К.: КНТ, 2006. 740 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Х.: Консул, 2000. 704 с.
8. Сосновик О.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. 19 с.
9. Власенко О.Г. Адміністративні послуги у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 22 с.
10. Циндяра В.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 19 с.
11. Шатрава С.О. Теорія і практика запобігання корупції в органах Національної поліції України: адміністративно-правове дослідження: моногр. Х.: Діса плюс, 2016. 439 с.
12. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 511 с.
13. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 193 с.
14. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: моногр. Х.: Діса плюс, 2015. 688 с.
15. Коломєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
16. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / уклад. В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Мозговий Олександр Олександрович – здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mozhovyi Oleksandr Oleksandrovych – Applicant of Research Institute of Public Law

alexandrmozgovoy18@gmail.com