

С. Л. Пижов

здобувач

Донецького юридичного інституту МВС України

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ, ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС

Стаття присвячена аналізу теоретичних підходів до визначення мети, завдань та функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС. Підкреслено значення мети діяльності регіональних сервісних центрів МВС в процесі реалізації завдань та функцій публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів МВС, яка спрямована на виконання та застосування законів та інших нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг. Проаналізовано мету Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, яка має як загальні, так і спеціальні напрямки. Встановлено, що до числа загальних управлінських функцій регіональних сервісних центрів у сфері надання публічно-сервісних послуг МВС відноситься прогнозування, планування, організація, координація та контроль. Доведено, що змістовне наповнення загальних функцій регіональних сервісних центрів МВС обумовлено організаційно-правовим становищем цих органів у системі сервісних центрів МВС, відповідно до якого на РСЦ МВС покладено управлінські функції щодо організації діяльності територіальних сервісних центрів МВС. Констатовано, що реалізація спеціальних функцій щодо надання публічно-сервісних послуг РСЦ МВС тісно пов'язана із забезпеченням безпеки дорожнього руху. Розкрито сукупність та зміст спеціальних функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС, до числа яких віднесено: а) дозвільну; б) реєстраційну; в) контрольну.

Ключові слова: мета, завдання, функції, сервісні центри МВС, нормативно-правові акти, адміністративні послуги, публічне управління.

Постановка проблеми. Новітній період державотворення характеризується активними соціально-економічними та політичними процесами, пов'язаними з трансформацією публічного управління орієнтованого на дієвий захист прав і законних інтересів людини та громадянина. Першорядну функцію в цьому процесі виконують регіональні сервісні центри МВС, мета діяльності яких полягає в організації та безпосередньому наданні публічно-сервісних послуг у сфері безпеки дорожнього руху.

Сфера надання публічно-сервісних послуг є тим напрямом розвитку адміністративного права, генеза якого обумовлена вектором державних реформ, які мають на меті підвищення ефективності системи управління, націленої на створення умов для реалізації прав та законних інтересів громадян, шляхом організації державою багаторівневого механізму надання публічно-сервісних послуг.

У цьому контексті, першочерговим завданням науки адміністративного права виступає з'ясування наукових підходів до визначення

мети, завдань та функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС, як провідних суб'єктів у сфері надання публічно-сервісних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковий пошук у напрямку теоретичного обґрунтування мети, завдань та функцій діяльності органів публічного управління здійснювався В.Б. Авер'яновим, Ю.С. Бахтіною, Ю.П. Битяком, Є.І. Білокур, І.Л. Бородіним, В.М. Гаращук, Б. Гурне, О.В. Дяченком, Л.В. Ковалем, Т.М. Кравцовою, Н.Р. Нижник, В.П. Пилипишин, Ю.В. Пирожковою, Є.М. Попович, Є.О. Романенком, І.О. Сквірським, Ф. Тейлором, А. Файолем, В.А. Шатілом, З.Є. Шершньовою. Разом з тим, питання щодо визначення мети, завдань та функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС в роботах указаних науковців висвітлювались фрагментарно, чим і обумовлена актуальність цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретико-методологічних підходів до визначення мети, завдань

та функцій діяльності органів публічного управління сформувані авторське уявлення про поняття та сутність указаних адміністративно-правових категорій в діяльності регіональних сервісних центрів МВС.

Виклад основного матеріалу. Значення мети управління, як соціального явища, висловлює Є.М. Попович, наголошуючи, що її призначення полягає у відображенні у свідомості певного об'єкта, що є предметом потреб, інтересів та цінностей, на досягнення якого (як бажаного, корисного результату) спрямована діяльність суб'єкта – особистості, групи, суспільства ... управління засноване на притаманних тільки людині здатностях ставити перед собою цілі і знаходити адекватні засоби їх досягнення, передбачати результати впливу. В історії суспільства ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети [1, с. 127].

З цього приводу В. Пилипишин влучно висновує, що мета будь-якого процесу – це те, заради чого здійснюється та чи інша діяльність, вона лежить в основі пізнання права, процесу його створення, реалізації, розвитку й удосконалення [2, с. 377].

Тому цілком логічно вважати, що в теорії управління мета представлена в якості випереджувальної ідеї, що оцінена як можлива для здійснення. Фактично, мета являє собою ті кінцеві межі, на досягнення яких націлена спільна діяльність певних суб'єктів, шляхом виконання конкретних завдань та функцій [3]. Аналіз Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [4] дозволяє констатувати, що мета, визначена в цьому документі, має як загальні, так і спеціальні напрямки. Загальна мета передбачає створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави. З іншого боку, спеціальні цілі щодо покращення якості і доступності адміністративних послуг у сфері публічного управління передбачають забезпечення високої якості та доступності адміністративних послуг, що надаються органами системи МВС, шляхом дотримання стандартів їх надання, які відповідають очікуванням людей.

Отже, варто погодитися з висновком про те, що визначення мети відіграє ключову роль в процесі реалізації завдань та функцій публіч-

но-сервісної діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, оскільки вона спрямована на виконання та застосування законів та інших нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг. Разом з цим, аналіз Положення про Головний сервісний центр МВС дозволяє дійти висновку, що мета діяльності цього міжрегіонального територіального органу з надання сервісних послуг МВС прямо не визначена, а розкривається у його завданнях.

З огляду на висловлене зауваження, вважаємо за доцільне доповнити коментоване Положення пунктом 2-1 наступного змісту: «мета цього Положення полягає у нормативно-правовому врегулюванні адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС та підвищенні ефективності виконання покладених на нього завдань та функцій щодо надання публічно-сервісних послуг МВС у сфері безпеки дорожнього руху».

Процес досягнення будь-якої мети передбачає послідовне виконання низки завдань. Як уявляється, завдання більшою мірою характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, тобто функції, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрямки діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються [5, с. 169-170]. У зв'язку з цим варто погодитися з думкою Л. В. Коваля про те, що природним посередником між завданнями й очікуваним результатом (метою) управління виступає управлінська функція як практична діяльність на шляху реалізації цих завдань [6, с. 22].

Розпочати характеристику функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС вважаємо за доцільне з теоретико-правового аналізу родового поняття – «функції державного управління» та його співвідношення з завданнями діяльності органів виконавчої влади.

На переконання І.Л. Бородіна, функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес [7, с. 10].

Переконливим, на нашу думку, є твердження Є.І. Білокур щодо неоднозначності правової

конструкції «функції державного управління» в адміністративному праві. «Питання про визначення категорії «функції державного управління», – висновує учена, – є досить дискусійним в адміністративно-правовій науці. По-перше, це пов'язано з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «державне управління», по-друге, з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «функції управління» [8, с. 33].

В. Б. Авер'янов зазначає, що під функціями органів виконавчої влади слід розуміти відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [9, с. 257-258]. Цікавою є позиція В. А. Шатіла, який зазначає, що функція та компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісному зв'язку між собою. Функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети [10, с. 11]. І. О. Сквірський звертає увагу, що функції та компетенція стосуються різних аспектів правового статусу державного органу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності [11, с. 169-170].

Ю. П. Битяк функцію державного управління визначає як частину управлінської діяльності держави, котру здійснюють на основі закону чи іншого правового акту органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [12, с. 38].

Н. Р. Нижник дає наступне визначення функції державного управління: функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний управляючий вплив держави, в якому можна не лише виділяти й описувати функції державного управління, а й аналізувати розподіл кожної з них «по вертикалі» і «по горизонталі», тобто функціональну структуру державного управління [13, с. 54].

Доволі цікавою, у цьому контексті, виглядає норма статті 2 Закону України «Про адміністративні послуги», яка сконструйована за принципом виключення тих напрямків публічного управління, які не входять до сфери дії зазначеного Закону. Зокрема, відповідно до частини 2 статті 2 Закону «Про адміністративні послуги», дія цього Закону не поширюється на відносини щодо: 1) здійснення державного нагляду (контролю), у тому числі державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного

походження, здоров'я та благополуччя тварин; 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції і т.д. [14]. Тож, законодавче регулювання функцій у сфері надання адміністративних послуг передбачає не тільки визначення основних напрямків публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади, наділених відповідними повноваженнями, але й нормативно встановлює ті адміністративні правовідносини, які не є предметом публічно-сервісної діяльності зазначених органів.

Отже функції публічного управління у сфері надання публічно-сервісних послуг являють собою сукупність загальних та спеціальних напрямків діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, спрямованих на реалізацію їх повноважень. Тому здійснення теоретико-правового аналізу цих функцій, шляхом їх систематизації дозволить з'ясувати функціональне забезпечення діяльності РСЦ МВС, з подальшим виокремленням загальних, властивих усім органам виконавчої влади, та спеціальних функцій, які складають основу цільового компоненту адміністративно-правового статусу регіональних сервісних центрів МВС.

Т.М. Кравцова наполягає на тому, що існує безліч функцій державного управління, які з метою упорядкування та систематизації поділяють на певні види. Подібна систематизація дозволяє повною мірою зрозуміти сутність функції державного управління, розглянути різні аспекти діяльності органів державного управління та з'ясувати механізм реалізації таких функцій [15, с. 522].

Ю.В. Пирожкова, застосовуючи системний підхід до визначення сукупності функцій адміністративного права, висновує, що вона має трирівневу структуру, а саме: перший рівень – базові, власне юридичні функції галузі (регулятивна, охоронна та процедурна); другий рівень – загальносоціальні (економічна, політична та соціально-культурні (ідеологічна, виховна, інформаційна) та третій рівень – міжгалузеві (аналітико-прогностична, організаційно-координаційна та синергетична галузеві функції) [16, с. 22].

Схожий підхід до систематизації функцій державного управління висловлює В.Б. Авер'я-

нов, який крім традиційного поділу функцій управління на загальні (або основні) функції, спеціальні (або спеціалізовані) та допоміжні, пропонує класифікацію за цільовою спрямованістю функцій. Вчений виділяв цільові функції (прогнозування, планування); ресурсозабезпечувальні (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення); організаційно-регулюючі (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль); трансформаційні (організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика) функції [17, с. 263]. Аналогічне судження висловлює О.М. Бандурка, поділяючи функції управління за їх загальним значенням на цільові та організаційні. До цільових він відносить прогнозування і планування, а до організаційних – загальноорганізаційні, матеріально-технічного забезпечення, економіко-фінансового розвитку, облік і контроль, політико-правового забезпечення, духовно-ідеологічного забезпечення, соціального забезпечення та соціального захисту працівників системи, мотивацію [18, с. 19].

Класичний підхід до систематизації функцій публічного управління розробив засновник адміністративної (класичної) школи управління Анрі Файоль. Вчений запропонував універсальний підхід, за якого до сукупності функцій публічного управління було включено: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль [19, с. 5]. Основоположник наукової організації праці та менеджменту Ф. Тейлор запропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу з кадрами тощо, а також наповняв на виокремленні планування в окрему функцію [20]. Французький вчений Б. Гурне класифікує функції державного управління на такі групи: 1) головні, 2) допоміжні, 3) командні [21, с. 15].

У підручнику з менеджменту Леслі Рю та Лойда Біара «Менеджмент: теорія та застосування» [22, с. 7] автори виокремлюють п'ять функцій управління: планування, організацію, комплектацію кадрами, мотивацію та контроль. Схожої класифікації управлінських функцій дотримуються й інші зарубіжні науковці, такі як Роберт М. Фалмер, Кеннет Кіллен, Г. Кунц, С. О'Доннел судження яких щодо систематизації функцій державного управління зводяться до їх поділу на: планування, організацію, роботу з кадрами, керівництво, лідерство, контроль [23, с. 88]. Однак, варто наголосити

на тому, що всі вищеперелічені функції державного управління характеризуються їх загальною спрямованістю та не враховують особливостей спеціальних напрямків, які характеризують публічно-сервісну діяльність регіональних сервісних центрів МВС.

Тому слід погодитися з думкою Є.О. Романенка про те, що найбільш поширеною у вітчизняній літературі є розподілення функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні. За такого усталеного підходу вчений відносить до числа загальних функцій: прогнозування, планування, організацію, координацію та контроль; спеціальні функції мають свої особливості, оскільки характеризують специфіку діяльності конкретного суб'єкта чи об'єкта управління [24, с. 97]. Проте, серед слабких місць наукової публікації Є.О. Романенка слід виділити відсутність наукового обґрунтування сукупності допоміжних функцій. Виходячи з самої їх назви, вважаємо, що допоміжні функції виконують забезпечувальну роль в процесі виконання загальних функцій. До їх числа можна віднести функції діловодства, юридичного, кадрового, матеріально-технічного забезпечення процесу управління тощо.

Висновки. Таким чином, до числа загальних управлінських функцій регіональних сервісних центрів у сфері надання публічно-сервісних послуг МВС слід віднести: прогнозування, планування, організацію, координацію та контроль. Правова характеристика та змістовне наповнення загальних функцій РСЦ МВС обумовлені організаційно-правовим становищем цих органів у системі сервісних центрів МВС, відповідно до якого на РСЦ МВС покладено управлінські функції щодо організації діяльності територіальних сервісних центрів МВС.

Реалізація спеціальних функцій щодо надання публічно-сервісних послуг РСЦ МВС тісно пов'язана із забезпеченням безпеки дорожнього руху. Саме у цій сфері розкриваються спеціальні функції регіональних сервісних центрів МВС.

До числа спеціальних функцій регіональних сервісних центрів МВС щодо надання публічно-сервісних послуг у сфері безпеки дорожнього руху слід віднести: а) дозвільну функцію, яка пов'язана із допуском транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів; б) реєстраційну функцію, реалізація якої проявляється у видачі свідоцтв про навчання уповноважених з питань перевезення небезпечних вантажів та ДОПНВ-свідоцтв про підготовку водіїв; в) кон-

трольну функцію, пов'язану з моніторингом інформації про результати діяльності суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю.

Перспективи подальших розвідок в окресленому напрямі. Межі статті не дозволяють охопити весь спектр порушених у дослідженні питань, а тому подальше вивчення цього напрямку необхідно зосередити на характеристиці організаційного та компетенційного компоненту адміністративно-правового статусу регіональних сервісних центрів МВС та з'ясуванні ефективних механізмів його реалізації.

Список використаних джерел:

1. Попович Є. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.07. Харків, 2010. 387 с.
2. Пилипишин В.П. Щодо сутності, мети та завдань державного управління в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 377-381.
3. Шершньова З.Є. Стратегічне управління : підручник 2-ге видання, перероб. та доп. Київ: КНЕУ, 2004. 699 с.
4. Про затвердження Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/proshvalennya-strategiyi-rozvitku-organiv-sistemi-ministerstva-vnutrishnih-sprav-na-period-do-2020-roku>.
5. Сківський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.
6. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ: Основи, 1994. 154 с.
7. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24-29.
8. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
10. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2 (27). С. 5-11.
11. Сківський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.
12. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
13. Нижник Н. Р. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : підручник. Київ : Оріяни, 1998. 192 с.
14. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. База даних «*Законодавство України*». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>.
15. Кравцова Т.М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522-527.
16. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 38 с.
17. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2 т.: Т. 1. Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.: К., 2004. 584 с.
18. Адміністративне право України : підручник. Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. Х. : Право, 2010. 624 с.
19. Fayol Henri. General and industrial management. Translated by Constance Storrs, foreword by L. Urwick, New York, Pitman Publishing Corporation. 2013. 142 p.
20. Тейлор Ф. У. Наукова організація праці. Наука управляти з історії менеджменту: Хрестоматія. Навч посібник. Упоряд. О. Слепов. К: Либідь, 1993. С. 5-40.
21. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. Київ : Основи, 1993. 165 с.
22. Leslie W. Rue, Lloyd L. Byars. Administracion: teoriay aplicaciones. Alfaomega, 2006. 562 p.
23. Бахтіна Ю.С. Поняття та класифікація функцій державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2018. № 26. С. 85-89.
24. Романенко Є.О. Принципи і функції державного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. № 1. С. 91-99.

Pyzhov S. L. Theoretical approaches to determining the goal, tasks and functions of the activities of regional service centers of the mia

The article is devoted to the analysis of theoretical approaches to determining the purpose, tasks and functions of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs. The importance of the purpose of the activity of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs in

the process of implementing the tasks and functions of public service activities of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs, which is aimed at the implementation and application of laws and other legal acts in the field of providing administrative services, is emphasized. It was established that forecasting, planning, organization, coordination and control are among the general management functions of regional service centers in the field of public service provision of the Ministry of Internal Affairs. It has been proven that the meaningful filling of the general functions of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs is determined by the organizational and legal position of these bodies in the system of service centers of the Ministry of Internal Affairs, according to which the RSC of the Ministry of Internal Affairs is entrusted with management functions regarding the organization of the activities of territorial service centers of the Ministry of Internal Affairs. It was established that the implementation of special functions regarding the provision of public service services of the RSC of the Ministry of Internal Affairs is closely related to ensuring road traffic safety. The totality and content of the special functions of the regional service centers of the Ministry of Internal Affairs are revealed, which include: a) authorization; b) registration; c) control.

Key words: *purpose, tasks, functions, service centers of the Ministry of internal affairs, legal acts, administrative services, public administration.*