

Т. О. Булковський,
аспірант, Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування,
НАДУ при Президентіві України

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

T. Bulkovskiy,
postgraduate student of the Institute of Public Administration and Local Government of the NAPA, the President of Ukraine

THE DECENTRALIZATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDED BY THE INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE BODIES

У статті автором розглянуто актуальність і перспективи здійснення децентралізації адміністративних послуг органами внутрішніх справ в Україні. Розкрито позитивні сторони децентралізації надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України (далі — ОВС) з урахуванням зарубіжного досвіду.

In this article the author considers the relevance and prospects for decentralization of administrative services provided by law enforcement agencies in Ukraine. The positive aspects of decentralization of administrative services delivered by the Internal Affairs of Ukraine bodies (hereinafter — IAUB) are revealed considering foreign experience.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, децентралізація, адміністративна послуга, центри надання адміністративних послуг, органи внутрішніх справ, місцеві органи державної влади.

Key words: public administration, public authorities, decentralization, administrative service, administrative service centres, the law enforcement agencies (police), local authorities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним із стратегічних завдань на сучасному етапі розвитку українського суспільства є запровадження нової ідеології функціонування органів державної влади із забезпечення реалізації прав і свобод громадян надання адміністративних та інших державних послуг. Сьогодні активно обговорюється питання їх законодавчого врегулювання, визначення переліку необхідних послуг, критеріїв оцінки якості та ефективності їх надання тощо. Проте, актуальним є питання децентралізації адміністративних послуг, що надаються ОВС, та передача частини цих функцій місцевим органам державної влади, організації центрів надання адміністративних послуг на рівні міст та районів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування децентралізації надання адміністративних послуг ОВС у сучасних умовах розвитку українського суспільства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Концептуальні проблеми децентралізації влади розглядалися у класичних працях М. Вебера, Е. Дюркгейма, Г. Зіммеля, О. Конта, Т. Парсонса та інших науковців. Наукові дослідження Л. Анікін, Н. Антюшина, П. Бурдье, В. Гасилін, А. Гессер, А. Гільманов, В. Лагін, Н. Слепцов, Ж. Тощенко, Г. Цветкова, К. Майнзюк, Ю. Джигир, В. Ти-

хонов присвячені концептуалізації питань влади та відносин між владними структурами. Децентралізація в сучасній Україні є темою обговорення у середовищі експертів із різних галузей наукової та практичної діяльності. Теоретико-методологічні аспекти надання адміністративних послуг органами влади, у тому числі і ОВС, розглядалися такими науковцями, як: Д. Денисюк, А. Кірмач, А. Козік, О. Сосновик, Р. Шейко та іншими. Водночас питання децентралізації адміністративних послуг, що надаються ОВС, та передача частини цих функцій місцевим органам державної влади потребують подальшого поглибленого вивчення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Адміністративна послуга — це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків такої особи відповідно до закону [4, ст. 1]. В адміністративному праві розвинутих країн правовий інститут адміністративних послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функцію демократичної держави щодо людини та суспільства. До адміністративних послуг відносять: видачу довідок, технічних умов, свідоцтв, талонів про проходження державного технічного огляду, дозволів, ліцензій, сертифікатів, патентів, посвідчень, проведення реєстрації тощо, що стосуються кожної особи.

Держава через систему своїх органів встановлює певні правила щодо отримання дозвільного документа, який надає право займатися певним видом діяльності. Тому особливої актуальності набуває питання створення ефективної системи контролю та нагляду зі сторони держави за використанням окремих предметів, речовин, матеріалів, здійсненням окремих видів діяльності, виробництв, робіт, які становлять підвищену небезпеку — з одного боку, та забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами права на використання окремих предметів, речовин, матеріалів, здійснення окремих видів діяльності, які безпосередньо пов'язані із наданням органами внутрішніх справ дозвільних адміністративних послуг, — з іншого [10].

Сосновик О.О. 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 [11, с. 8]. Тобто, іншими словами, адміністративна послуга ОВС — це спрямована на забезпечення охорони, захисту та реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних (юридичних) осіб публічно-владна діяльність ОВС, яка здійснюється за заявою особи. Разом із тим, як зазначає С.Д. Денисюк [2], термін "послуга", що застосовується в нормативно-правових актах для регулювання суспільних відносин, використовується у словосполученнях адміністративна, державна або управлінська послуга. Це, у свою чергу, призводить до неадекватності розуміння і потребує глибокого вивчення та унормування. Насамперед, це стосується визначення категоріального апарату, оскільки надання послуг здійснюється в різних напрямках діяльності ОВС.

Досліджуючи надання адміністративних послуг ОВС, М.А. Козік [6] визначає наступні ознаки таких послуг:

- публічна діяльність, пов'язана з реалізацією владних повноважень ОВС;
- мета полягає у забезпеченні охорони, захисту та реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних (юридичних) осіб;
- адміністративні послуги надаються за ініціативою (заявою) осіб;
- результатом є адміністративний акт.

Адміністративні послуги як сфера взаємовідносин держави та органів влади з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача [1, с. 135]. А в умовах демократизації державного управління особливої актуальності набуває питання ефективності та якості адміністративних послуг органів влади в цілому і органів внутрішніх справ зокрема. Курс України на європейську інтеграцію вимагає створення системи державного управління, орієнтованого на запровадження стандартів реальної демократії, похідними якої є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності державних органів влади. Саме зазначені стандарти є основою

надання якісних адміністративних послуг органами влади. Проте, існуюча практика надання адміністративних послуг в Україні має низку суттєвих недоліків, зокрема, перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на споживачів; необгрунтоване справляння плати за надання окремих видів послуг; встановлення незручного графіка прийому громадян; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг тощо [5].

Проте, сьогодні склалася ситуація, що навіть базові адміністративні послуги дуже розпорознені територіально. Все це створює незручності та породжує незадоволення серед громадян.

З метою вирішення цієї проблеми у 2012 року було ухвалено Закон України "Про адміністративні послуги" [4]. Цей закон несе нову ідеологію служіння громадянам з боку держави і чиновників, а його головним досягненням є норми щодо створення Центрів надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП). Починаючи з 2014 року, в усіх районних центрах та містах України планується відкрити більше 700 таких ЦНАП, тобто інтегрованих офісів, де громадяни та суб'єкти господарювання зможуть отримати більшість необхідних їм адміністративних послуг і значно швидше.

Даний Закон також передбачає, що ЦНАП обов'язково утворюються міськими радами та районними державними адміністраціями, тобто це єдині офіси для міст та районів. Ніяких інших ЦНАП на цих рівнях існувати не буде. Відкриття ЦНАП вимагає відповідних фінансових ресурсів, тому необхідно скоригувати державну політику щодо фінансування утворення мережі Єдиних офісів для надання адміністративних послуг. Ця реформа проводиться насамперед для зручності і доступності послуг для споживачів, чого можна досягти, створюючи лише інтегровані офіси.

Окрім того, проведення ефективної адміністративної реформи неможливе без фактичної децентралізації повноважень, про яку багато говорить влада, але тенденції тут насправді є протилежними. Нагадаємо, що у всіх демократичних країнах базові адміністративні послуги надаються саме органами місцевого самоврядування, які є максимально наближеними до громадян, а не міліцією (поліцією) чи іншими центральними органами. Насамперед тому, що саме місцева влада знає, скільки на її території проживає мешканців, скільки в транспортних засобів тощо. А також саме на місцеву владу громадянин має найбільший вплив, а тому і якість послуг може вимагати найвищу.

Децентралізація — це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [9]. Децентралізоване управління — процес, при якому істотна кількість дій, що управляють, відносяться до цього об'єкту, виробляється самим об'єктом на основі самоврядування. Міра децентралізації управління обумовлюється мірою надання повноважень або прав ухвалення самостійних рішень керівником. Делегування повноважень є складовою частиною децентралізації.

Основними чинниками, що впливають на рівень децентралізації, є: розміри державного органу влади; наявність відповідного керівника; вплив зовнішнього се-

редовища; характер діяльності державного органу (якщо діяльність органу влади поширюються на великі географічні райони, то потрібна і більша децентралізація); здійснення контролю.

Адміністративно-територіальна реформа і децентралізація повноважень обговорюються в Україні з початку 90-х років. Вважається, що органи влади на місцях ефективніше діють у розв'язанні власних проблем. Однак ефективність використання потенціалу регіонів залежить від багатьох факторів. Одним із найважливіших є здатність органів місцевої влади реалізовувати стратегії розвитку: створювати сприятливі умови для бізнесу і залучати інвестиції. Відсутність такої здатності часто призводить до залежності добробуту регіону від дотацій із центру.

Прихильники децентралізації вважають, що центри ухвалення рішень повинні знаходитися якнайближче до громадян. Місцева влада краще знає проблеми регіону, а, отже, більш компетентна в їхньому вирішенні порівняно з центральними органами влади. Децентралізація дозволяє дотримуватися принципу відповідності повноважень і відповідальності, коли наслідки будь-яких рішень настають там же, де ці рішення було ухвалено [12, с. 32]. Наразі місцева влада в Україні не має достатніх повноважень для вирішення багатьох питань, а виборці не можуть пред'явити до неї відповідних вимог. Крім того, при існуючій системі у населення та бізнесу на місцях немає усвідомлення того, що місцева влада їм підзвітна, оскільки утримується за рахунок їхніх податків і повинна працювати їм на благо. Надання місцевій владі більших повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності дозволить громадянам на місцях стати вимогливішими до обраних ними політиків. Це призведе до поліпшення якості роботи місцевої влади та допоможе ефективніше реалізовувати стратегії розвитку регіонів [3].

На думку експертів Центру політико-правових реформ, для децентралізації адміністративних послуг ОВС потрібно [8]:

— по-перше, реформувати Міністерство внутрішніх справ України, передаючи адміністративні послуги від органів міліції до місцевих органів державної влади (насамперед, реєстрацію транспортних засобів і видачу посвідчень водія);

— по-друге, якомога швидше зупинити помилкове виворонення мережі підрозділів Державної міграційної служби як органу, відповідального не тільки за іноземців та осіб без громадянства, а й за міграцію громадян України. Від цього органу до місцевих органів державної влади мають відійти послуги з реєстрації місця проживання і видачі паспортних документів. Всі ці послуги мають однозначно надаватися через ЦНАП;

— по-третє, слід спрощувати і самі послуги, наприклад, не проводити під час перереєстрації транспортних засобів їх огляду; забезпечити заявницький спосіб реєстрації місця проживання (а не дозвільний).

Слід також зазначити, що у розвинутих країнах, якщо й створюють загальнодержавні "єдині вікна", то фізично їх намагаються наблизити до отримувачів послуг. Наприклад, у Канаді до федерального "єдиного вікна", фізичного офісу має бути не більше 50 кілометрів, а до провінційного не більше 10 кілометрів. На практиці ж усі послуги: федеральні, провінційні і муніципальні намагаються надавати у спільних "інтегрованих" офісах. Також по-

ширеною є практика використання мобільних офісів, встановлення спеціальних електронних терміналів у публічних місцях, використання ІТ-технологій, і в першу чергу, зважаючи на зручність для громадян.

Слід також наголосити ще на одному моменті. Централізовані державні послуги — це не лише гірша доступність їхнього отримання громадянами. Це, як правило, гірша якість порівняно з послугами, що надаються органами влади на місцевому рівні. Якщо послуга надається службовцем, який підпорядковується не місцевому начальнику, то йому байдуже, як його роботу оцінює споживач послуги. Мешканець не може вплинути на цього чиновника. Якщо послугу надає службовець місцевого органу державної влади, то в мешканця є значно ефективніші важелі впливу на якість послуг — від скарги міському голові чи голові райдержадміністрації до перспективної оцінки на місцевих виборах. Тому у європейських країнах навіть такі "традиційно державні" для нас послуги, як видача паспортів чи реєстрація транспортних засобів, надаються місцевими органами державної влади.

Отже, при здійсненні реформ та при впровадженні новацій у сфері надання адміністративних послуг і, зокрема, які надаються ОВС, в центр уваги ставити треба громадянина. Зручність та доступність отримання ним послуг. А це стане можливим лише у випадку суттєвої децентралізації повноважень щодо надання адміністративних послуг. У розвинених країнах це практично все, що особі потрібно від влади, починаючи від реєстрації місця проживання, внутрішнього ідентифікаційного документа та паспорта для виїзду за кордон і закінчуючи видачею посвідчення водія та реєстрацією транспортного засобу. В Україні за цю сферу досі відповідає у більшості Міністерство внутрішніх справ України (далі — МВС). Тому, необхідно реформувати МВС, яке досі залишається "міністерством міліції", тобто мілітаризованим органом, у якому не розмежовані функції з вироблення політики, адміністративні, правоохоронні.

У посланні Президента України до Верховної Ради України та у національному плані з упровадження економічних реформ ставиться завдання децентралізувати надання адміністративних послуг. Проте реальних зрушень у цьому напрямі так і не відбулося [7]. Дорученням Президента України від 7 грудня 2012 року визначено завдання: невідкладно забезпечити розроблення та затвердження переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг, передбачивши включення до такого переліку адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою України, Державною автомобільною інспекцією та іншими підрозділами, підзвітними МВС, а також ужити заходів щодо надання визначених переліком послуг через утворені центри надання адміністративних послуг. Проте, у дорученні є окремі протилежні за ідеологією завдання: забезпечити здійснення безпосередньо у підрозділах Державної автомобільної інспекції МВС оформлення договорів купівлі-продажу транспортних засобів з одночасною перереєстрацією транспортних засобів, внесення відомостей до бланків посвідчень водія та реєстраційних документів на транспортний засіб виключно на обладнанні, що закріплено за МВС. Тож є ризик, що найбільш популярні послуги ОВС уряд може не погодитися віддати до ЦНАП.

Питання адміністративних послуг тісно пов'язане з правовим регулюванням адміністративної процедури та загальними вимогами до діяльності органів влади. У демократичних країнах кожній особі гарантується право на неупереджене, справедливе вирішення її проблем за обґрунтований проміжок часу. Це право включає: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання органів влади обґрунтувати свої рішення.

Отже, сьогодні є потреба у виробленні нового розуміння завдань та функцій органів внутрішніх справ, які за своїм змістом повинні полягати у наданні якісних адміністративних послуг, нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування готовності працівників органів внутрішніх справ до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій населення та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідження показало, що питання децентралізації повноважень є дискусійним та має як своїх прихильників, так і тих, хто ставиться з обережністю до цього питання. Проте, децентралізація дозволяє дотримуватися принципу відповідності повноважень і відповідальності, коли наслідки будь-яких рішень настають там же, де ці рішення були прийняті. У свою чергу, децентралізація надання адміністративних послуг ОВС дасть можливість громадянам бути центром прийняття рішень та підвищить якість надання цих послуг, оскільки громадяни на місцях можуть значно більше впливати на місцеву владу.

Дослідження довели, що однією з фундаментальних перешкод для децентралізації адміністративних послуг в Україні є принциповий конфлікт серед ключових гравців у розумінні ролі в багаторівневій системі управління регіональної тобто обласної ланки. Переважна більшість політичних партій погоджується з економічними аргументами на користь децентралізованого надання послуг. Однак, у той же час фактичні дії всіх партій на рівні держави свідчать про їх підозри щодо ризиків децентралізації.

Здійснення реформування інституту адміністративних послуг має відбуватись у кількох аспектах. Спочатку необхідно ухвалити пакет нормативно-правових документів, який би врегулював процедурні відносини між фізичними та юридичними особами і державними органами влади. Далі слід за результатами функціонального обстеження адміністративних органів мінімізувати номенклатуру адміністративних послуг, процедури їх надання. Окремим завданням реформування адміністративних послуг є розв'язання проблеми плати за адміністративні послуги. При цьому вже зараз має бути вирішена проблема так званих "переліків платних послуг", за якими ховається переважно господарська діяльність органів влади на кшталт ламінування та ксерокопіювання документів, комп'ютерних послуг тощо. Здійснення зазначених заходів забезпечить можливість надання якісних адміністративних послуг органами влади в цілому і ОВС у тому числі.

Подальші наукові дослідження можуть бути направлені на розроблення методики оцінювання вартості адміністративних послуг, розробку стандартів надання адміністративних послуг, запровадження сучасних форм надання адміністративних послуг, зокрема запровадження "універсамів послуг", удосконалення принципу "єдиного вікна" надання послуг ОВС.

Література:

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: монографія / В.М. Бабаєв. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — 204 с.
 2. Денисюк Д.С. Визначення поняття адміністративної послуги в діяльності органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / Д.С. Денисюк. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/5/13.pdf
 3. Децентралізація підвищить конкурентоспроможність регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.feg.org.ua/cms/projects/debaty/debaty_decentralization.html
 4. Закон України "Про адміністративні послуги" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
 5. Кірмач А. Адміністративні послуги — для громадян, а не для підприємців [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/article/344/>
 6. Козік М.А. Взаємодія та партнерство органів внутрішніх справ та громадян: кризь призму адміністративних послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_4_2/166.pdf
 7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>
 8. Реформа системи надання адміністративних послуг в Україні опинилася під загрозою через неузгодженість та недалекоглядність дій влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1268-reforma-administratyvnykh-poslugh-v-ukraini-opynylasiapid-zahrozoiu-eksperty.html>
 9. Словник іншомовних слів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=11550>
 10. Сосновик О.О. Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ [Електронний ресурс] Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08cooovc.pdf
 11. Сосновик О.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання: автореф. дис. канд. юр. наук.: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2009. — 19 с.
 12. Шейко Р.В. Децентралізація державної влади в Україні в контексті суб'єктивного сприйняття позитивних та негативних наслідків: соціологічний аналіз проблеми [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.sociology.kharkov.ua/socioprostir/files/magazine/2_2011/2_2_1.pdf
- Стаття надійшла до редакції 24.03.2013 р.*