

Т. О. Булковський,  
аспірант, Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування  
Національної академії державного управління при Президентові України

# ЯКІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

**Стаття присвячена питанням впровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України, визначення переліку управлінських послуг, які надаються зазначеними органами.**

**Актуальність дослідження зумовлюється удосконаленням системи управління якістю надання платних послуг, наближенням її до громадянина України — споживача цих послуг.**

**Article analyzes to the implementation of quality management system in the activity of the internal affairs authorities of Ukraine and defines the list of management services provided by these bodies.**

**Relevance of research driven by the improvement of quality management system aimed to provide paid services, bringing it closer to the citizens of Ukraine — the consumers of those services.**

*Ключові слова: управління якістю, адміністративні послуги, система управління якістю, органи внутрішніх справ.*

*Key words: quality management, administrative services, system of quality management, internal affairs authorities.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державні інституції мають основним завданням забезпечити якісне життя громадян, зокрема через належне виконання власних повноважень та надання відповідних послуг. Держави, які входять до Європейського Союзу, виробили відповідні стандарти зі здійснення органами виконавчої влади завдань і функцій, спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян, задоволення потреб приватних осіб.

Одним з актуальних завдань сучасних органів виконавчої влади згідно положень Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади є підвищення якості публічних послуг.

На сьогоднішній день головне завдання сучасної держави полягає саме в наданні громадянам якісних адміністративних послуг, необхідність покращення яких обумовлена передусім обмеженістю бюджету, що потребує досягнення кращих результатів з меншими затратами. По-друге, громадськість сьогодні вимагає кращого рівня послуг і визначення їх конкретного переліку.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На важливості дослідження адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні науковці, як В.Б. Аверьянов, Дерещ В.А., Школик А.М. [1; 2], В.Т. Александров, В.О.Гусев [3], І.Б.Коліушко [4], А.О. Краснейчук [5], Ю.Я. Касараба [6], І.П. Голосніченко, Л.М Черненко [7; 8] та інші.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ ТЕМИ

Як показав аналіз існуючих наукових досліджень з даної тематики, питання надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, оцінка якості їх надання не набуло достатнього ступеню вивченості, що і зумовлює мету написання даної статті.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Важливим питанням сьогодення є дослідження системи адміністративних послуг у сфері діяльності органів внутрішніх справ. Виходячи з мети дослідження, цілями статті є визначення передумов, стандартів та критеріїв якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ для підвищення ефективності та результативності діяльності органів та підрозділів системи МВС України.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Прийняття упродовж останніх років низки правових актів, положення яких були спрямовані на поліпшення якості управління, зайвий раз підкреслили важливість розроблення теорії надання управлінських послуг та їх впровадження у практичну діяльність органів державної влади України.

У Концепції адміністративної реформи наголошується, що концептуальною основою реформування уряду має бути законодавче визначення основних напрямів його діяльності, таких як державні (управлінські) послуги [9]. Останні визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо.

Положення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. (далі — Концепція), визначають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [10].

Відповідно до положень Концепції належність послуг до

адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Розглядаючи послуги державного управління, В. Александров та В. Гусев не лише розкривають їх специфіку, а й виокремлюють ті ознаки, які суттєво відрізняють їх від послуг в інших сферах соціально-економічної діяльності. Науковці підкреслюють, що через послуги цих органів та організацій реалізуються певні регулятивні функції системи державного управління, забезпечується зворотний зв'язок між суб'єктами та об'єктами державного управління. Більше того, зазначені послуги мають інструментальне призначення, оскільки забезпечують реалізацію завдань та регулюючих функцій системи державного управління, що надає їм ознак функцій забезпечувального характеру [3].

На думку А. Краснейчук, саме наближення до Європейського рівня культури управління в органах влади, адаптація до сучасних стандартів життєдіяльності робить актуальною проблему розгляду якості надання послуг, особливо з погляду їх сприйняття споживачами [5].

Водночас, враховуючи специфіку діяльності міліції, І. П. Голосніченко висловлює істотні й обґрунтовані пропозиції стосовно відмінностей публічних, управлінських та адміністративних послуг, тим самим уточнюючи розуміння сутності управлінських послуг органів внутрішніх справ (далі — ОВС). За результатами аналізу наводиться таке поняття: "під адміністративною послугою можна вважати систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (в деяких випадках із застосуванням заходів примусу), врегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування)" [7].

При цьому І. П. Голосніченко акцентує увагу на тому, що послуги, які надаються органами і підрозділами внутрішніх справ, є публічними послугами. Найбільша частина цих послуг є адміністративними, тобто такими, що базуються на діях підрозділів міліції як складової частини ОВС, які мають управлінський характер, або при їх вчиненні застосовуються заходи примусу, врегульовані адміністративним правом та направлені на створення умов щодо задоволення приватних осіб [8]. Оскільки послуги, що надаються органами і підрозділами внутрішніх справ, є специфічними, відомчими, такими, що здійснюються у сфері внутрішніх справ держави, то їх можна також назвати послугами ОВС.

До ознак послуги ОВС слід віднести: 1) ці послуги безпосередньо пов'язані із суспільною функцією держави у сфері внутрішніх справ; 2) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків у сфері внутрішніх справ держави; 3) ці послуги надаються переважно за зверненням приватних фізичних і юридичних осіб; 4) повноваження органу (підрозділу) внутрішніх справ щодо надання певного виду послуг визначається законом; 5) ці послуги не пов'язані із владно-розпорядчими повноваженнями ОВС; 6) для отримання такої послуги споживачем їй необхідно виконати певні вимоги, визначені законом [8].

На подальший розвиток сфери адміністративних послуг

спрямована Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614. Вказаною Програмою передбачено поліпшення якості управлінської діяльності органів публічної влади відповідно до європейських і національних стандартів. Впровадження системи управління якістю повинно сприяти адаптації державного апарату до потреб суспільства, посиленню впливу громадянського суспільства на процеси вироблення державної політики. А оскільки сама система управління якістю передбачає постійний вимір рівня задоволення споживачів, механізм якого спрямований на побудову зворотного зв'язку та аналіз отриманих даних, перегляд процесів системи та їхнє подальше удосконалення, то стандарти є, з одного боку, ресурсом для самооцінки, а з іншого — інструментом підтримки процесу розвитку громадянського суспільства [11].

У сучасних умовах розвитку суспільних відносин для покращення якості надання послуг ОВС населенню необхідно вживати системних заходів. Насамперед, слід розмежовувати підрозділи, які займаються, наприклад, оперативно-службовою діяльністю, яку не слід, на думку автора, відносити до надання послуг населенню, і підрозділи, що надають чи можуть надавати послуги населенню. В другій категорії необхідно виділити підрозділи, які надають адміністративні послуги та зосередити їхню діяльність на якісному наданні послуг.

Для визначення якісного надання послуг необхідно виробити стандарти надання послуг ОВС. Під стандартами якості послуг слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання послуг, які повинен забезпечувати орган внутрішніх справ, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач послуги задоволений її наданням. При визначенні стандартів якості надання послуг можна враховувати такі критерії, як результативність, простота і зручність, оперативність, відкритість та об'єктивність.

Отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; 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.

Сучасній системі надання адміністративних послуг притаманний ряд недоліків, до яких належать: наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів зі збирання доказів або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язання фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до жебраків, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Проблема ефективності роботи управлінсько-адміністративних структур та якості послуг, які вони надають насе-

ленню, безпосередньо пов'язана з формуванням позитивної громадської думки щодо влади.

Одним з напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг є визначення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг, тобто показників, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, що надають адміністративні послуги. Зокрема, вчені пропонують здійснювати оцінку якості надання адміністративних послуг на основі таких критеріїв, як результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність [7]. Найбільш проблемними для ОВС є питання доступності, зручності та відкритості надання послуг.

"Доступність" передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги. Доступність включає: наявність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повноту) та коректність; різноманітність та доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації телефоном, через мережу Інтернет; територіальну наявність органу до споживачів послуг; наявність сполучень громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу; наявність та безплатність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу; справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу, якщо послуга платна.

Критерій "зручності" передбачає врахування інтересів і потреб споживачів послуг в організації надання адміністративних послуг. Зручність означає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою (особисте звернення, надсилання заяви поштою, в тому числі електронною поштою, звернення по телефону); впровадження принципу "єдиного вікна"; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання (застосування) анкет та інших стандартизовано-допомагаючих форм; максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян (визначеність цього часу та його дотримання); відсутність черг; зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна), яка повинна бути визначеною у фіксованому розмірі та за можливості здійснюватись безпосередньо в приміщенні органу.

"Відкритість" передбачає наявність та доступність необхідної для отримання адміністративної послуги інформації про: процедуру надання адміністративної послуги; документи, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів; розмір та порядок оплати адміністративної послуги; посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг. Відкритість включає: наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних читів, веб-сторінки органу тощо); можливість отримання інформації телефоном та в електронній формі.

Таким чином, надання адміністративних послуг структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України повинно бути зорієнтовано на забезпечення потреб громадян України, а не на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг. Основне завдання, що стоїть перед Міністерством внутрішніх справ України, — це удосконалення системи якості надання платних послуг, наближення її до громадянина України — споживача.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Підсумовуючи, можна зробити наступні висновки.

1. Організаційно-правові засади надання органами

внутрішніх справ адміністративних послуг потребують подальшого розвитку.

2. Для поліпшення якості надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг є розроблення державних стандартів і впровадження адміністративних регламентів.

3. Враховуючи специфіку адміністративної діяльності, необхідно здійснювати подальші дослідження проблеми вироблення та використання критеріїв оцінки якості надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг та їх системи, у першу чергу, таких як доступність, зручність, відкритість, повага до особи.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Подальше вивчення питання якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ необхідно здійснювати за наступними тематичними напрямками:

— соціологічні дослідження щодо оцінки громадянами порядку надання послуг та їх якості органами внутрішніх справ;

— визначення проблем, які виникають під час надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ;

— проведення аналізу засобів масової інформації щодо оцінки результативності діяльності органів внутрішніх справ.

### Література:

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М. та ін. За заг. ред. Авер'янова В.Б. — К., 2007. — 288 с.

2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Наукове видання / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Наукова думка, 2007. — 587 с.

3. Александров В.Т., Гусев В.О. Послуги системи державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Вип. 3 (18) / Редкол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, О.Ю. Амосов та ін. — Х.: ХРІДУ НАДУ "Magistr", 2003. — С. 208—213.

4. Каліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. — К.: Факт, 2002. — 260 с.

5. Краснейчук А.О. Консалтинг якості в контексті стандартизації послуг системи державного управління України // Зб. наук. пр. НАДУ. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — Вип. 1. — С. 91—101.

6. Касараба Ю.Я. Впровадження міжнародних стандартів у діяльність правоохоронних органів в Україні / Ю.Я. Касараба // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — К., 2006. — № 32. — С. 211—216.

7. Голосніченко І.П., Черненко Л.М. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості // Наука і правоохорона. — 2008. — № 1. — С. 124—131.

8. Голосніченко І.П. Адміністративно-процедурний кодекс — необхідна правова основа надання державних послуг міліцією // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи. Збірник матеріалів науково-практичної конференції. — К.: ДНДІ МВС України, 2008. — С. 84—91.

9. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. "Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" // Офіційний вісник України. — 2006. — № 7. — Ст. 376.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2011 р.