

УДК 351.741:342.95

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID 0000-0002-8924-1139

А.П. Рибінська,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID 0000-0002-9521-7688

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню шляхів удосконалення правового регулювання та організації здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері правоохорони. Наведено опис механізму та процедури реалізації пошукового соціологічного опитування суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ з метою вивчення їх думки із зазначеного питання. З урахуванням результатів проведеного соціологічного опитування, аналізу позитивного зарубіжного досвіду публічно-сервісної діяльності й недоліків сучасної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України запропоновано пріоритетні напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративні послуги, правоохоронна діяльність, публічно-сервісна діяльність, напрями розвитку системи надання адміністративних послуг.

Стаття посвящена определению путей усовершенствования правового регулирования и организации осуществления публично-сервисной деятельности в сфере охраны правопорядка. Приведено описание механизма и процедуры реализации поискового социологического опроса субъектов административно-правовых отношений по предоставлению административных услуг в сфере внутренних дел с целью изучения их мнения по данному вопросу. С учетом результатов проведенного социологического опроса, анализа положительного зарубежного опыта публично-сервисной деятельности и недостатков современной практики предоставления административных услуг в сфере правоохранительной деятельности Украины предложены приоритетные направления развития системы предоставления административных услуг в указанной сфере.

Ключевые слова: административные услуги, правоохранительная деятельность, публично-сервисная деятельность, направления развития системы предоставления административных услуг.

Хоча останніми роками питання впорядкування системи надання адміністративних послуг набуло актуальності на вищому державному рівні (видані численні нормативні та розпорядчі документи, вжито низку організаційних заходів із цього

питання), на сьогодні діяльність із надання адміністративних послуг, зокрема у правоохоронній сфері, залишається неефективною, якість цієї діяльності не відповідає інтересам і прагненням населення. Крім того, навіть з ухваленням 6 вересня 2012 р. Закону України “Про адміністративні послуги” організація правового регулювання відносин у цій сфері здійснюється безсистемно й залишається чимало прогалин, насамперед у частині регламентації процедури надання таких послуг та встановлення конкретних розмірів плати за їх надання.

Проблемам удосконалення діяльності органів публічної влади, зокрема щодо надання адміністративних послуг населенню, присвячені наукові праці таких учених, як: В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, О.М. Буханевич, І.В. Зозуля, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Є.О. Легеза, Р.С. Мельник, В.П. Тимошук та багатьох інших. Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам надання адміністративних послуг, багато питань у цій сфері залишаються досить дискусійними, а також недостатньо висвітленими. Особливого значення набуває вирішення проблемних питань щодо публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів України.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення правового регулювання та організації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України.

Під час проведення адміністративної реформи у нашій державі запроваджується ідеологія “служіння суспільству” як фундаментальний принцип публічного адміністрування, вирішуються завдання щодо формування стабільної та ефективної організації діяльності виконавчої влади, створення професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби, зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної влади. Однак, незважаючи на здійснені владою організаційні й правові заходи, упродовж останніх років в Україні, головні проблеми при отриманні адміністративних послуг споживачами залишаються схожими: складність і запутаність процедур із надання адміністративних послуг, довготривалість строків їх виконання, брак інформації про послуги та процедури їх отримання, обмеженість і незручність для суб'єктів звернення “прийомних годин”, великі черги, відсутність комфорту в зонах очікування, неввічливість в обслуговуванні уповноваженими особами, непрозорі та часто необґрунтовані платежі тощо. Проте головним недоліком публічно-сервісної діяльності органів влади є ставлення до споживача послуг не як до клієнта та партнера, а як до прохача та джерела доходів.

Водночас реалізація концепції розбудови публічно-сервісної держави в Україні потребує від усіх органів публічної влади якісної реалізації діяльності з надання адміністративних послуг у різноманітних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері правоохорони. Зазначене підтверджується, зокрема, проведеним упродовж серпня-жовтня 2016 року пошуковим соціологічним опитуванням суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ з метою вивчення їх думки про напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у межах виконання дослідження за темою НДР “Напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ”.

Під час здійснення соціологічного дослідження вжито такі заходи: 1) складання анкет; 2) проведення опитування суб'єктів зазначених адміністративно-

правових відносин; 3) математична обробка даних за допомогою програми підготовки та статистичного аналізу даних ОСА (v 5.1) та отримання одновимірного розподілу відповідей респондентів на запитання анкет.

Для проведення опитування було складено два види анкет: 1) анкета щодо вивчення думки посадових осіб територіальних органів із надання сервісних послуг МВС, уповноважених надавати адміністративні послуги; 2) анкета щодо вивчення думки суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Опитування посадових осіб територіальних органів із надання сервісних послуг МВС, уповноважених надавати адміністративні послуги, та суб'єктів звернення за отриманням таких послуг проводилося у територіальних сервісних центрах (далі – ТСЦ) МВС м. Києва та Київської області.

Під час опрацювання даних анкетування суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ України та зведенні матеріалів опитування застосовано статистичний і соціологічний методи.

За результатами проведеного анкетування посадових осіб територіальних органів із надання сервісних послуг МВС, уповноважених надавати адміністративні послуги, було одержано 140 анкет, з яких 47 заповнено посадовими особами ТСЦ МВС у м. Києві й 93 – посадовими особами ТСЦ МВС у Київській області. В опитуванні взяли участь як керівники ТСЦ (по м. Києву 4,26 % від загальної кількості респондентів, по Київській області – 5,13 %), так і спеціалісти ТСЦ (по м. Києву 95,74 %, по Київській області – 94,87 %). Більшість респондентів перебувала у віковій групі “40 і більше років” (по м. Києву 40,43 %, по Київській області – 47,83 %).

Переважною більшістю посадових осіб територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, що взяли участь в анкетуванні, систему надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ визнано ефективною (86,67 % наданих відповідей по м. Києву й 89,88 % – по Київській області). Утім працівники ТСЦ звертали увагу на наявність численних перепон у їх роботі, що безпосередньо впливають на якість обслуговування споживачів. Відповідно є потреба у проведенні подальшого удосконалення системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ за такими напрямками: удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності сервісних центрів, покращення їх матеріально-технічного забезпечення, підвищення якості професійної підготовки персоналу, проведення моніторингу громадської думки про діяльність ТСЦ, запровадження різного роду технічних інновацій, покращення інформування та консультування споживачів, а також вирішення різного роду організаційних питань роботи ТСЦ (впровадження “електронної черги”, надання касових послуг безпосередньо у ТСЦ тощо).

Результати обробки анкет посадових осіб територіальних органів із надання сервісних послуг МВС, уповноважених надавати адміністративні послуги, засвідчили, що:

- нестача або відсутність матеріально-технічних ресурсів є суттєвою перепорою в службовій діяльності працівників;
- обладнання камерами внутрішнього спостереження місць обслуговування споживачів має допомогти у випадку виникнення конфліктних ситуацій;
- у питанні визначення способів підвищення ефективності діяльності персоналу здебільшого мова йде про мотивацію працювати сумлінно;
- з метою покращення роботи з персоналом в умовах реформування МВС насамперед слід вирішити питання про перегляд системи професійної підготовки.

Від суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ було одержано 413 анкет, з яких 63 анкети заповнено суб'єктами звернення за отриманням таких послуг до ТСЦ МВС у м. Києві й 350 анкет – суб'єктами звернення до ТСЦ МВС у Київській області.

Переважно споживачі зверталися за адміністративними послугами щодо реєстрації та перереєстрації колісних транспортних засобів, а також стосовно зняття колісних транспортних засобів з обліку.

Результати анкетування суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ засвідчили, що переважна більшість респондентів оцінили:

- час очікування в черзі при отриманні адміністративної послуги у сервісному центрі МВС як “дуже оперативно” та “швидко” (дуже оперативно – 42,86 % респондентів по м. Києву й 25,14 % – по Київській області; швидко – 50,79 % по м. Києву й 63,43 % по Київській області);

- компетентність працівника територіального органу з надання сервісних послуг МВС, що взаємодіє із заявником при наданні адміністративних послуг, як “дуже високу” (41,27 % по м. Києву та 25,14 % по Київській області) та “високу” (50,79 % по м. Києву та 53,7 % по Київській області);

- комфортність умов у приміщенні сервісного центру, в якому надані адміністративні послуги, як “дуже високу” та “високу” (74,19 % опитуваних по м. Києву й 57,15 % по Київській області) (втім, у залишених коментарях деякі споживачі наголошували на незадовільному або неналежному стані місць очікування в черзі);

- в основному позитивно доступність інформації про порядок надання адміністративних послуг (98,41 % по м. Києву й 98,28 % по Київській області);

- як задовільний розмір плати за надання адміністративної послуги (88,89 % респондентів по м. Києву й 84,59 % – по Київській області).

Переважна більшість споживачів (96,77 % по м. Києву й 91,12 % по Київській області) оцінила якість і доступність надання адміністративної послуги на “відмінно” і “добре”.

Пропозиції та рекомендації щодо підвищення якості та доступності надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, висловлені суб'єктами звернення за отриманням таких послуг під час опитування, можна умовно розподілити за трьома групами на ті, що стосувалися: 1) комфортності умов перебування у приміщеннях сервісних центрів МВС; 2) організаційних питань надання адміністративних послуг у сервісних центрах МВС; 3) функціонування внутрішньої бази даних.

Пропозиції суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг у ТСЦ МВС, що стосуються комфортності умов одержання таких послуг:

- обладнання електронних табло у залі очікування черги;
- збільшення годин прийому споживачів у ТСЦ;
- збільшення кількості адміністраторів для прийому та обробки документів та загальне розширення штату працівників;
- відкриття більшої кількості ТСЦ, наближених до місць компактного проживання споживачів;

- відкриття відділення (або каси) банку у ТСЦ (споживачам доводиться довго шукати найближче відділення банку. Крім того, споживачі скаржаться на велику комісію за послуги банку при сплаті вартості адміністративної послуги, у зв'язку з чим звертають увагу на необхідність оптимізації порядку оплати);

- налагодження надання супутніх послуг, зокрема послуг із копіювання;
- збільшення кількості місць для сидіння під час очікування у черзі;
- забезпечення кондиціонування повітря в приміщеннях для очікування;
- покращення освітлення в приміщеннях для очікування;
- відкриття для відвідувачів вбиральні;
- встановлення кавового автомата та кулера з водою;
- підключення WI-FI та встановлення телевізорів;
- перегляд (зменшення) вартості адміністративних послуг тощо.

Пропозиції суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг у ТСЦ МВС, що стосуються організації надання таких послуг:

- створення і підтримання сайту сервісного центру (оскільки на інтернет-ресурсах на сьогодні суб'єктам звернення надається недостатньо інформації щодо процедури одержання відповідної адміністративної послуги);

- організація он-лайн процедури замовлення та оплати адміністративних послуг із наступним одержанням у сервісному центрі (з метою скорочення часу на отримання послуги);

- розміщення детальної інформації щодо порядку отримання та розміру плати за адміністративні послуги на сайті МВС або на сайтах уповноважених органів;

- організація надання послуг у режимі “єдиного вікна” (оскільки для отримання однієї послуги часто необхідно відвідувати різні кабінети або навіть інстанції, що збільшує час одержання адміністративної послуги);

- організація електронного упорядкування черги, встановлення відповідних автоматів і табло;

- розміщення консультантів у залі очікування черги;

- підвищення компетентності персоналу ТСЦ та удосконалення його професійної підготовки;

- забезпечення швидкості роботи бази даних, яка є залежною від мережі Інтернет, та оновлення комп'ютерної техніки;

- максимальне спрощення процедури одержання тієї чи іншої адміністративної послуги [1, с. 21–24].

З урахуванням проаналізованого нами позитивного зарубіжного досвіду публічно-сервісної діяльності й висвітлених у попередньому підрозділі нашого дослідження проблем і недоліків сучасної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, а також за результатами проведеного пошукового соціологічного опитування суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, до основних напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України слід віднести:

- ухвалення законів: про адміністративну процедуру, про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, про електронні адміністративні послуги;

- оптимізацію переліків адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності та затвердження відповідних реєстрів;

- удосконалення регламентації процедури надання адміністративних послуг шляхом максимального спрощення правил і порядку їх надання;

- широке використання принципів субсидіарності та децентралізації у сфері публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів з метою забезпечення

максимального наближення адміністративних послуг до споживачів та підвищення ефективності їх надання;

- запровадження в публічно-сервісній діяльності правоохоронних органів України системи управління якістю, створеної відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9000;

- удосконалення моніторингу надання адміністративних послуг та оцінювання їх якості, який повинен здійснюватися як органами публічної влади, так і громадськими організаціями;

- запровадження системи оцінки якості надання адміністративних послуг та механізму врахування результатів такої оцінки в роботі відповідних органів;

- започаткування конкурсів щодо якості публічного адміністрування (передусім у сфері публічно-сервісної діяльності), які б виконували регулюючі й стимулюючі функції у зазначеній сфері;

- подальший розвиток мережі інтегрованих офісів із обслуговування громадян – центрів надання адміністративних послуг (у т.ч. у вигляді мобільних офісів) й вирішення питання щодо доцільності функціонування “відомчих сервісних центрів”. Водночас у безумовному віданні правоохоронних органів повинні залишатися послуги, які мають специфічний характер та безпосередньо або опосередковано пов’язані з питаннями безпеки, зокрема послуги щодо дозвільної діяльності у сферах, які становлять підвищену суспільну небезпеку;

- вжиття заходів системної й послідовної протидії корупції у сфері публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів та припинення практики існування посередницьких структур у зазначеній сфері;

- введення дієвих механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності правоохоронних органів під час надання ними адміністративних послуг;

- запровадження у публічно-сервісній діяльності правоохоронних органів сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та забезпечення функціонування ефективної системи надання електронних адміністративних послуг. Заразом надання адміністративних послуг через електронні засоби зв’язку має доповнювати, а не замінити собою традиційні канали комунікації щодо отримання послуг;

- удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення публічно-сервісної діяльності правоохоронних органів й підвищення якості професійної підготовки обслуговуючого персоналу.

Проте для запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади, встановлення рівноправних, партнерських відносин між ними та приватними особами потрібні не тільки демократичний політичний режим, демократична, гнучка та ефективна організація публічного адміністрування, належне правове регулювання адміністративної процедури. Для підвищення якості та доступності адміністративних послуг є важливими також інструменти “технологічного” характеру, до яких, зокрема, належать вироблені критерії оцінки якості надання цих послуг, встановлені стандарти їх якості, визначена система контролю якості, а також залучення споживачів до участі в процедурі оцінки цієї якості [2, с. 126].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ: звіт про НДР (заключний) ДНДІ МВС України; кер. О.Г. Циганов. Київ, 2016. 32 с. № ДР 0115U001013.

2. Циганов О.Г. Питання категоріально-понятійного апарату правового інституту “адміністративна послуга”. Вісник НТУУ “КПІ”. Політика. Соціологія. Право. 2012. Вип. 2 (14). С. 126–132.

REFERENCES

1. Directions of the Development of the System of Provision of Administrative Services in the Field of Internal Affairs: report on research work (final) of the State Research Institute MIA Ukraine / conducted by O.H. Tsyhanov. Kyiv. 2016. 32 p. No DR 0115U001013 [in Ukrainian].
2. *Tsyganov O.H.* (2012) Pytannia kategorialno-poniatinogo aparatu pravovogo instytutu "administrativna posluga". The Issue of Categorically Conceptual Apparatus of the Legal Institution "Administrative Service". Bulletin of the NTUU "KPI". Policy. Sociology. Right 2 (14), 126–132 [in Ukrainian].

UDC 351.741:342.95

O.H. Tsyganov,
Candidate of Technical Sciences, Docent,
Chief Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID 0000-0002-8924-1139
A.P. Rybinska,
Postgraduate, Senior Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID 0000-0002-9521-7688

PRIORITY DIRECTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF UKRAINE

Paper is devoted to identifying ways to improve the legal regulation and organization of public service activity in the field of policing.

It is noted that in spite of the organizational and legal measures implemented by the Ukrainian authorities, in recent years in Ukraine the main issue in obtaining administrative services by consumers remain similar: the complexity of procedures for the provision of administrative services, the long-term duration of their implementation, lack of information on services and procedures for their receipt, limitation and inconvenience for subjects of treatment "reception clocks", large queues, lack of comfort in the waiting areas, impersonality of staff in servicing clients, opaque and often unreasonable payments, etc.

The description of the mechanism and procedure for the implementation of a search sociological survey of subjects of administrative and legal relations on the provision of administrative services in the field of internal affairs with a view to studying their views on this issue. During the processing of questionnaire data and summarizing the survey materials, statistical and sociological methods were used.

Taking into account the results of a sociological survey, an analysis of the positive foreign experience of public service activities and the shortcomings of modern practice in the provision of administrative services in the field of law enforcement in Ukraine, the priority directions for the development of the system for providing administrative services in this area were proposed.

It is concluded that the introduction of a new ideology of the functioning of public authorities, the establishment of equal, partnership relations between them and individuals requires not only a democratic political regime, a democratic, flexible

and efficient organization of public administration, proper legal regulation of the administrative procedure. In order to improve the quality and availability of administrative services, also “technological” instruments are important, including, in particular, the developed criteria for evaluating the quality of these services, their quality standards, a defined quality control system, and the involvement of consumers in the evaluation procedure for this quality.

Keywords: administrative services, law enforcement activities, public service activities, directions of development of the system of providing administrative services.

Отримано 22.08.2018