

УДК 351.74(477)

Т.А. ПЛУГАТАР, канд. юрид. наук, ст. на-
ук. співр., Державний науково-дослідний інсти-
тут МВС України,

О.О. ПОПОВА, канд. юрид. наук, Держав-
ний науково-дослідний інститут МВС України

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Ключові слова: адміністративні послуги, якість, ефективність надання адміністративних послуг, дотримання прав людини у сфері надання адміністративних послуг

Як зазначається у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006), метою проведення адміністративної реформи в Україні є створення ефективної системи публічної адміністрації, що надає якісні послуги суспільству [1].

Реалії сьогодення, нагальна потреба в інтенсифікації української фінансової системи, зокрема, тих фінансових ресурсів, які спрямовуються на забезпечення діяльності органів державної влади щодо надання адміністративних послуг, актуалізують необхідність підвищення ефективності діяльності органів державної влади.

Проблеми якості та доступності надання адміністративних послуг досить активно розроблялися представниками вітчизняної науки, зокрема: К.К. Афанасьєвим, І.Б. Коліушком, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощуком, В.В. Білоус, О.Г. Цигановим та ін. Проте, на жаль, питання ефективності функціонування механізму надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг більшою мірою розглядалися в контексті проблемати-

ки державного управління взагалі. Тому відповідно до потреб сьогодення метою статті є визначення співвідношень між означеними поняттями та конкретизація окремих аспектів ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг органів внутрішніх справ.

Наразі перед органами державної влади ставиться досить важливе завдання, що полягає у необхідності створення якісної моделі обслуговування суб'єктів звернення органами державної влади в режимі жорсткої економії ресурсів. Щоб уникнути конфлікту інтересів суспільства і держави, реалізуючи вказане завдання, необхідно окреслити чіткі межі понять «якість адміністративної послуги», «ефективність діяльності суб'єкту надання адміністративної послуги», «дотримання прав людини у сфері надання адміністративних послуг».

За визначенням поняття, наданим у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, «якість» – це сукупність характеристик продукції або послуг щодо її здатності задовольняти встановленим та передбаченим потребам [2, с.1423].

З огляду на це якість адміністративної послуги можна визначити як відповідність функціонування механізму надання адміністративної послуги критеріям якості, встановленим згідно із законодавчо визначеними принципами державної політики у цій сфері. До таких критеріїв належать: оперативність (своєчасність), компетентність та привітність (ввічливість) персоналу, доступність отримання послуг, чесність і рівність. Особлива увага має приділятися забезпеченню умов отримання послуг особам з обмеженими фізичними можливостями. Факторами, які визначають якість наданої послуги, виступають: компетентність (професійні навички і знання працівників органів державної влади, що надають послуги), надійність (органи державної влади працюють стабільно, забезпечується необхідний рівень якості надання послуг, розуміння (органи державної влади намагаються якомога краще зрозуміти і врахувати

специфічні потреби клієнтів, комунікація (органи державної влади своєчасно інформують клієнтів про запропоновані послуги, довіра (визначається репутацією органів державної влади, ставленням до клієнтів), ввічливість (повага, увага і доброзичливість працівників органів державної влади), комфортність (облаштування та оформлення приміщення, де надаються послуги, зовнішній вигляд персоналу, наявність бланків, зона Wi-Fi тощо).

Можливості суб'єктів надання адміністративних послуг щодо підвищення якості цих послуг безпосередньо залежать від рівня ресурсного, зокрема, фінансового забезпечення відповідної діяльності. Загальний рівень фінансування державних органів, у свою чергу, залежить від фінансових можливостей країни, які на сьогодні є вкрай обмеженими. У цьому контексті необхідно чітко розмежовувати ті заходи, реалізація яких безпосередньо залежить від фінансового забезпечення (наприклад, більшість заходів за критерієм «зручність», частина – за критерієм «доступність») і ті, які залежать від «доброї волі» суб'єктів надання (наприклад, заходи, що встановлюються відповідно до критерію «професійна компетентність», «результативність» тощо).

Отже, за сучасних умов постає досить відповідальне завдання, а саме: привести систему надання адміністративних послуг у відповідність до європейських стандартів і ціннісних категорій за мінімальних фінансових витрат. З огляду на сказане, актуальною постає необхідність підвищення ефективності діяльності адміністративних органів, зокрема і з надання адміністративних послуг.

Найбільш поширеним є трактування поняття ефективності управління як результату, зіставленого із затратами на його досягнення (які включають не лише прямі витрати на систему управління, але й витрати на реалізацію управлінських рішень) [2]. Таким чином видно, що далеко не завжди заходи, спрямовані на досягнення ефективності певної діяльності, будуть співпадати з цілями підвищення якості цієї діяльності та задоволеності потреб споживачів.

Тому спроби деяких науковців (Г. Монастирського, О. Овсянюк-Бердадіної [3, с.40–49]) ототожнювати ці два поняття вважаємо такими, що не відповідають реаліям сьогодення. Втім, сказане не означає невірність запропонованого підходу, що полягає в розумінні ефективності як ступеня задоволеності населення організацією та її продуктом, а лише його передчасності з огляду на комплекс наявних соціально-економічних факторів.

Натомість підхід І.М. Шопіної, на наш погляд, є більш вдалим з точки зору його використання на практиці. Авторка трактує поняття «ефективність», як здатність організацій досягати максимальних результатів за фіксованих витрат або здатність мінімізувати витрати, досягнувши необхідних результатів [4, с.40–49].

У науці адміністративного права розрізняють три основних поняття ефективності державного управління, а саме: загальна соціальна ефективність державного управління; ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів та посадових осіб [5, с.48]. На наш погляд, сутність визначення І.М. Шопіної більшою мірою відображається в понятті «ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління», що дозволяє оцінювати відповідну діяльність з економічної точки зору.

Нині в юридичній літературі науковцями пропонується ряд критеріїв, які можна застосовувати щодо визначення ефективності діяльності адміністративних органів, зокрема:

1) ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади [6];

2) законність також є одним із основних принципів діяльності органів державної влади, тому у разі невідповідності прийнятих державним органом рішень, або дій посадових осіб принципу законності, така діяльність не може вважатися ефективною, оскільки призводить до порушень прав громадян, що

може спричинити необхідність додаткових процедурних дій і, як наслідок, витрат ресурсів. Такі дії можуть бути спричинені оскарженням незаконних рішень, необхідністю повернення сплачених коштів або компенсування матеріальних і моральних збитків тощо. Втім, слід пам'ятати, що цей критерій у повній мірі може бути застосований за наявності належного правового забезпечення обох сфер суспільного життя – надання адміністративних послуг та діяльності ОВС за відповідними напрямками;

3) зміст критерію «реальність управлінських впливів» полягає в тому, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових та організаційних формах, має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання відповідних суспільних відносин [6]. Як зазначає Д.М. Павлов, для повного досягнення конкретної мети, найважливіше вибрати декілька завдань, що стануть основним засобом впливу на підсистеми, щодо яких вони розробляються (наприклад, оптимізувати процедури надання адміністративної послуги, відмовитися від практики витребовування у суб'єкта звернення документів або інформації для надання адміністративної послуги, непередбаченої законом або тієї, яка перебуває у розпорядженні суб'єкта надання. При цьому особливого значення набуває потреба розмежування стратегічних цілей та цілей робочих (або проміжних). Так, стратегічні цілі можна визначати відповідно до принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як-то: доступності інформації про надання адміністративних послуг. Тоді робочими цілями виступатимуть, зокрема, такі: забезпечення розміщення вичерпної інформації про адміністративну послугу на офіційному веб-сайті суб'єкта надання (врахувавши при цьому не тільки зміст такої інформації (вичерпність), а й спосіб її викладення (чіткість, структурованість), внесення змін до інформаційної картки адміністративної послуги, що забезпечуватимуть можливість отримання суб'єктом звернення адміністративної послуги

без сторонньої допомоги [7, с.31] (наприклад, вказати в інформаційній картці адміністративної послуги з видачі дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, фізичним особам повного перебіку суб'єктів звернення у цій сфері).

Ефективність внутрішньоорганізаційної діяльності адміністративного органу визначається шляхом проведення зовнішнього та внутрішнього контролю, зокрема фінансового. Особливе місце у цій групі критеріїв оцінки ефективності має належати результатам самооцінки працівників адміністративних органів процесу надання адміністративних послуг. За умови додержання низки умов (зокрема, анонімності) результати таких опитувань дозволять оперативно виявляти вади системи надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг;

4) забезпечення реалізації корінних і комплексних потреб, інтересів та цілей життя людей, формує зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т.д.) з погляду відображення в них запитів і потреб людей спрямованості на їх добробут. З цією метою доцільно би забезпечити можливість виявлення споживачами свого ставлення як до обслуговування взагалі, так за кожним конкретним фактом. При цьому не меншу увагу слід приділяти систематизації аналізу та впровадженню в практику отриманої інформації;

5) полягає в характері й обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами. Розглядати зазначений критерій необхідно в двох аспектах: по-перше, належної організації співробітництва між самими адміністративними органами, наприклад щодо обміну інформацією в процесі надання адміністративної послуги, зокрема, щодо особистих даних суб'єкта звернення; по-друге, співпраці з громадськими об'єднаннями з метою пошуку дієвих альтернативних заходів контролю та стимулювання певної діяльності. Варто зазначити, що цей критерій

виявляє рівень демократизму управлінської діяльності;

6) ступінь забезпечення престижу держави в рішеннях і діях органу та його посадових осіб. На наш погляд, цей критерій сьогодні набуває особливо важливого значення і має бути мотивуючим для відповідного персоналу. Нині будь-яка діяльність адміністрацій, зокрема і щодо надання адміністративних послуг, має здійснюватися відповідно до чітко визначених завдань, одним із яких є формування іміджу України, як рівноправного члена європейської спільноти;

7) правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами;

8) морально-ідеологічний вплив управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми [8], що, на наш погляд, безпосередньо впливає на рівень довіри і підтримання влади та відповідно на психологічне здоров'я суспільства.

Враховуючи викладене, ефективність діяльності суб'єкта надання адміністративної послуги може бути визначена як забезпечення функціонування механізму надання адміністративних послуг відповідності з принципами державної політики у цій сфері за мінімальних витрат ресурсів з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру.

Надання адміністративних послуг є поняттям комплексним, що поєднує як елементи якості надання адміністративних послуг, так і ефективності зазначеної діяльності. Але, проблематика якості надання адміністративних послуг і дотримання прав людини у цій сфері більшою мірою розглядається з точки зору потенційних споживачів, а ефективність безпосередньо стосується раціональної організації відповідної діяльності.

Так, якщо умови якості надання адміністративних послуг у більшості випадків співпадають з умовами дотримання прав людини, то ефективність функціонування системи з надання адміністративних послуг не завжди

ототожнюється із цілями забезпеченням дотримання прав людини. Тому суб'єктам надання адміністративних послуг за спробами мінімізувати витрати ресурсів не варто забувати про основне призначення органів державної влади взагалі та їх сервісної діяльності. А суб'єктам звернення, оцінюючи діяльність адміністративного органу, необхідно враховувати реалії сьогодення та об'єктивні можливості держави.

Поліпшення якості обслуговування передбачає своєчасне та якісне надання послуг, що відповідають очікуванням клієнтів, а задоволеність клієнтів виступає мірою того, наскільки послуги, які надаються органами державної влади, відповідають очікуванням клієнтів.

Зважаючи на викладене вище, можна дійти висновку, що для поліпшення якості та ефективності надання адміністративних послуг органи державної влади повинні: постійно досліджувати рівень задоволеності клієнтів шляхом встановлення зворотного зв'язку (наприклад, проводити анкетування клієнтів, у тому числі й за допомогою спеціального програмного забезпечення); удосконалювати організацію роботи персоналу, підвищувати його кваліфікацію шляхом проведення спеціальних тренінгів; розвивати корпоративну культуру обслуговування; підвищувати рівень комунікативних та професійних навичок персоналу шляхом створення привабливих і мотивуючих умов праці; роботу персоналу організувати за командним принципом роботи шляхом об'єднання, інтеграції та злиття зусиль всіх працівників.

Отже, підвищення якості та ефективності надання органами державної влади адміністративних послуг, сприятиме належному функціонуванню адміністративних органів, дотриманню прав людини у їх діяльності, задоволеності споживачів, і як наслідок, – конструктивній співпраці між одержувачами послуг і уповноваженими органами, а також підвищенню рівня довіри до влади, стабільності у суспільстві та формуванню громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади»: від 15.02.2006 р., № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

2. Білоус В.В. Ефективність діяльності органів державної влади: Спільнота кращих державних службовців України / Білоус В. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/efektivnist-diyalnosti-organiv-derzhavnoi-vladi>.

3. Монастирський Г. Л. Теорія організації: навч.-метод. комплекс / Монастирський Г. Л., Овсянюк-Бердадіна О. Ф. – Т.: Екон. думка, 2007. – 84 с.

4. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Шопіна Ірина Миколаївна; ДНДІ МВС України. – К., 2012. – 511 с.

ДНДІ МВС України. – К., 2012. – 511 с.

5. Кравцова А. М. Оцінка ефективності процесу використання фінансових ресурсів підприємства / А. М. Кравцова // Экономика Крыма. – 2006. – № 16. – С. 47–50.

6. Чиркін В. Є. Державне управління / Чиркін В. Є. – М.: Юристъ, 2001. – 320 с.

7. Павлов Д.М. Ефективність системи органів державного управління: поняття, умови та критерії оцінки // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ України. – 2003. – № 1. – С. 217–223.

8. Кравцова Т. В. Підвищення ефективності news public management за допомогою сучасних інформаційних технологій / Т. В. Кравцова, О. В. Кравцов // Упровадження інноваційних підходів і технологій менеджменту до практики публічного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Дніпропетровськ, 27–28 жовт. 2011 р.) / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 77–81.

Плугатар Т. А. Особливості діяльності щодо підвищення якості та ефективності надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / Т. А. Плугатар, О. О. Попова // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 264–268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_47.pdf

Розкрито зміст понять «якість адміністративної послуги», «ефективність діяльності суб'єкта надання адміністративної послуги», «дотримання прав людини у сфері надання адміністративних послуг» та їх значення у створенні належної моделі обслуговування суб'єктів звернення органами державної влади за сучасних соціально-політичних умов у суспільстві.

Плугатар Т.А., Попова Е.А. Особенности деятельности по повышению качества и эффективности предоставления административных услуг органами внутренних дел Украины

Раскрывается содержание таких понятий, как «качество административной услуги», «эффективность деятельности субъекта предоставления административной услуги», «соблюдение прав человека в сфере предоставления административных услуг», а также их роль в создании надлежащей модели обслуживания субъектов обращения органами государственной власти на фоне современных социально-политических условий в обществе.

Plugatar T.A., Popova O.A. Especially Efforts to Improve the Quality and Efficiency of Administrative Services by the Internal Affairs of Ukraine

The content of concepts such as «quality of administrative services», «effectiveness of the entity providing administrative services», «respect for human rights in the provision of administrative services», as well as their role in creating an appropriate service model entities handling public authorities against the background of modern social and political conditions in society.