

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЯКОСТІ ТА ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ НАСЕЛЕННЮ

На прикладі провідних зарубіжних країн висвітлюються шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг органами публічної влади населенню. Проводиться аналіз місця та ролі органів внутрішніх справ, в тому числі поліції, у цьому процесі. Зарубіжний досвід свідчить, що у провідних державах світу більшість адміністративних послуг надається сервісними центрами, що створюються при органах муніципальної влади. Що стосується діяльності поліції, то в деяких європейських країнах її підрозділами надається дуже обмежений перелік спеціальних адміністративних послуг. При цьому перелік та обсяги платних послуг, що надаються поліцейськими структурами приватним особам, мають тенденцію до скорочення.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи публічної влади, органи внутрішніх справ, поліцейські послуги, шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг.

На примере ведущих зарубежных стран освещаются пути повышения качества предоставления административных услуг органами публичной власти населению. Проводится анализ места и роли органов внутренних дел, в том числе полиции, в этом процессе. Зарубежный опыт свидетельствует, что в ведущих государствах мира большинство административных услуг предоставляется сервисными центрами, которые создаются при органах муниципальной власти. Что касается деятельности полиции, то в некоторых европейских странах ее подразделениями предоставляется очень ограниченный перечень специальных административных услуг. При этом перечень и объемы платных услуг, предоставляемых полицейскими структурами частным лицам, имеют тенденцию к сокращению.

Ключевые слова: административные услуги, органы публичной власти, органы внутренних дел, полицейские услуги, пути повышения качества предоставления административных услуг.

On the example of leading foreign countries highlights ways to improve the quality of administrative services by organs of public power to the population. Analyzes the place and role of the organs of Internal Affairs, including the police, in the process. International experience shows that in the leading countries in the world most of the administrative services provided by service centers that are created by the organs of municipal power. With regard to policing, in some European countries, its units are given a very limited list of special administrative services. The list and the volume of services provided by police authorities from private individuals, tend to reduce.

Keywords: administrative services, the organs of public power, the organs of Internal Affairs, police services, improving the quality of administrative services.

Становлення в сучасній Україні правової держави та громадянського суспільства передбачає конструктивну взаємодію цих базових складових національно-державного організованого соціуму. Найважливіша форма цієї взаємодії – ефективна та якісна діяльність публічної влади щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів осіб приватного права шляхом надання їм адміністративних послуг. Адже забезпечення максимальної доступності та високої якості таких послуг, що надаються населенню, є одним із найважливіших показників становлення соціальної держави й відповідної до цього орієнтації дій органів публічного управління.

Органами і підрозділами внутрішніх справ надаються численні адміністративні послуги. При цьому результатом виконання такої послуги є адміністративний акт суб'єкта її надання, спрямований на реалізацію та захист прав і законних інтересів приватних осіб або на виконання ними визначених законом обов'язків у сфері внутрішніх справ держави.

За результатами опитування, здійсненого у 2014 році за безпосередньої участі фахівців Харківського інституту соціологічних досліджень, більшість респондентів, які отримували адміністративні послуги в міліції, (а це – 60,6 %) визнають систему надання таких послуг у певній мірі ефективною. Водночас кожний третій опитаний (33,9%) вважає, що ця система працює неефективно [1, с. 87].

Серед першочергових заходів щодо покращення роботи з надання адміністративних послуг в ОВС респонденти, що взяли участь у зазначеному вище опитуванні, назвали такі:

- створення комфортних умов у зонах очікування (27,2 %);
- полегшення доступу до інформації про процедури, платежі, контакти спеціалістів (26,7 %);
- створення “єдиного вікна” для отримання послуг (20,9 %);
- збільшення кількості обслуговуючого персоналу (19,9 %);
- створення можливості отримання консультацій через мережу Інтернет (19 %);
- створення можливості запису на точну дату та час відвідування (19,9 %);
- створення можливості отримання консультацій телефоном (16,1 %);
- створення можливості сплатити за послугу та надіслати квитанцію, не відвідуючи орган внутрішніх справ (14,2 %);
- більш уважне ставлення до оновлення інформації про отримання послуг (14,1 %);
- розділення черг за видами послуг та типами консультацій (14 %);
- збільшення тривалості робочого дня для відділів, що надають послуги (13,6 %);
- підвищення кваліфікації персоналу (9,5 %);
- збільшення санкцій за отримання хабара (7,7 %) [1, с. 89].

Отже, більшість опитаних вважає, що причиною неефективної діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг є не стільки якісний склад персоналу, як недостатній рівень організації їх роботи.

Зауважимо, що в багатьох країнах Заходу проблема підвищення якості адміністративних послуг, у тому числі й у сфері внутрішніх справ, тісно пов'язана з оновленням і вдосконаленням роботи урядів цих країн.

У сфері підвищення якості адміністративних послуг, які надаються органами влади у **США**, визначаються такі головні завдання:

- досягти такого рівня задоволення громадян послугами федерального уряду, який буде не меншим або навіть більшим ніж стосовно послуг, що надаються споживачам у приватному секторі;

- забезпечити електронний доступ до урядової інформації;
- розробити систему, яка повинна створити для американських громадян можливості доступу до всієї урядової інформації й вирішувати всі важливі адміністративні питання за допомогою комп'ютера [2].

Діяльність із надання адміністративних послуг, у тому числі й у сфері внутрішніх справ, координується спеціальною державною профільною організацією – Національним товариством сприяння оновленню уряду. До компетенції підрозділів поліції надання адміністративних послуг не віднесено.

У *Канаді* урядові органи, які запроваджують альтернативні системи надання послуг, намагаються обрати найкращі методи виконання програм, адміністративних дій, послуг та функцій, які дозволяли б досягати цілей, що стоять перед урядом, але при цьому робили б надання послуг більш задовільним для клієнтів, раціональним та менш дорогим.

Водночас слід зауважити, що в статті 4 Закону Провінції Онтаріо (Канада) “Про поліцейські послуги” від 1990 року зазначається, що адекватні та ефективні поліцейські послуги в муніципалітетах повинні включати в себе щонайменше таку діяльність: попередження злочинів; забезпечення виконання законів; допомога потерпілим від злочинів; підтримка публічного порядку; ліквідація наслідків надзвичайних подій [3, с. 295–296]. Однак зазначену діяльність поліції, на нашу думку, слід визначати не як надання адміністративних послуг, а як здійснення поліцією своїх основних функцій.

У багатьох європейських країнах з метою отримання громадянином без ускладнень адміністративної послуги, швидко і, якщо можна, в рамках одного візиту, була розроблена модель єдиного офісу для громадян (“one-stop-shop”).

Так, у *Федеративній Республіці Німеччини* універсами послуг (або “офіс для громадян” чи “бюро для громадян”) є візитною карткою муніципалітетів – відображають їх імідж у громадськості, оскільки в них відбувається до 80 % контактів публічної місцевої адміністрації з приватними особами. Тому такі центри обслуговування створюються незалежно від розмірів громади, оскільки вони є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Кожен із універсамів послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися. Як правило, 80 % послуг становлять видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. Універсами послуг у середніх і невеликих містах (від 25000 жителів), в яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Решта послуг (20 %), що надаються: загальні довідки та надання консультацій; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків та мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо [4, с. 235].

Що ж стосується діяльності земельної поліції в Німеччині, то відповідно до статті 2 Закону “Про завдання і повноваження Баварської державної поліції” від 14 вересня 1990 року поліція має завданням здійснення захисту від загальних чи в окремому випадку виниклих загроз для публічної безпеки чи порядку. Водночас діяльність з надання адміністративних послуг земельною поліцією не здійснюється [3, с. 54].

Слід також зазначити, що діяльність поліції щодо надання адміністративних послуг не передбачена законодавством також інших країн Західної та Центральної Європи, як-от: Нідерланди, Бельгія, Іспанія, Португалія, Польща, Чехія, Словенія.

Завданням поліції цих країн є забезпечення дотримання та захисту свобод і прав громадян, надання фактичної підтримки правопорядку, а також сприяння демократичному розвитку суспільства.

У *Республіці Чорногорія* “Законом про поліцію” (1993 р.) також до компетенції поліції не віднесено надання адміністративних послуг. Але статтею 3 постанови уряду цієї країни “Про організацію та діяльність державної адміністрації” до завдань Міністерства внутрішніх справ віднесено поруч із суто поліцейськими функціями також: надання імміграційних послуг та регулювання терміну перебування та пересування іноземців; регулювання придбання, зберігання й носіння вогнепальної зброї; регулювання виробництва, реалізації та транспортування легкозаймистих речовин; регулювання питань громадянства; видача дозволу на проведення мітингів і демонстрацій; оформлення документів, що засвідчують особу, та ідентифікаційних номерів громадян; реєстрація імен; видача віз та дорожніх документів; реєстрація транспортних засобів та власників водійських посвідчень [5, с. 201].

В *Угорщині* відповідно до “Закону про поліцію” (1994 р.) до основних завдань поліції (як-от: запобігання та виявлення злочинів, а також адміністративних правопорушень; здійснення нагляду за іноземцями й біженцями; підтримка порядку в громадських місцях тощо) відноситься також надання такої адміністративної послуги, як ліцензування та нагляд за діяльністю приватних охоронних агентств та приватних детективів [5, с. 63].

Згідно зі статтею 3 “Закону Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки” № 53/2007 до основних функцій поліції публічної безпеки також відносяться такі функції, як здійснення ліцензування, контролю та перевірок діяльності з виробництва, зберігання, торгівлі, використання та перевезення зброї, набоїв, вибухових та прирівняних до них речовин, які не належать або не призначаються для Збройних Сил та інших сил і служб безпеки без звуження контрольних повноважень, наданих законом іншим структурам, а також ліцензування, контроль та перевірки діяльності з надання приватної охорони та відповідної підготовки персоналу у співпраці з іншими видами та службами безпеки та Генеральною інспекцією внутрішньої адміністрації [3, с. 203].

Переважає більшість платних послуг, надання яких в Україні відноситься до компетенції МВС, у *Франції* надається іншими державними органами, установами та організаціями, а також приватними структурами. Так, охорона установ та організацій, офісів, супермаркетів, банків (за виключенням Національного банку Французької Республіки) здійснюється приватними охоронними структурами. Питаннями видачі посвідчень про громадянство, водійських документів, дозвільних документів на право придбання, зберігання та носіння зброї тощо опікуються префектури. Останні відповідно до ст. 72 Конституції Франції від 1958 року є адміністративними одиницями управління країною, тобто виступають у ролі представництв уряду країни на місцевому рівні. У свою чергу, керівник цього державного органу – префект – є урядовим чиновником, представником МВС Франції на місцевому рівні зі статусом вищим ніж у комісара поліції або в керівника підрозділу жандармерії. Зауважимо, що до компетенції МВС Франції відносяться усі функції державного управління всередині країни, за винятком управління фінансами, освітою та юстицією.

Що стосується поліції Франції, то її підрозділами надається дуже обмежений перелік платних послуг, зокрема щодо охорони громадського порядку на прилеглий до спортивної арени території під час проведення спортивних змагань (футбольних матчів, авторалі тощо), а також із супроводження (ескортування) небезпечних вантажів. Про це завчасно укладаються відповідні угоди між керівником

територіального органу поліції та організаторами заходів. Кошти від зазначених платних послуг упродовж останніх 10 років спрямовуються безпосередньо до державного бюджету, хоча раніше вони надходили на рахунок комісаріатів поліції.

Слід підкреслити, що перелік та обсяги платних послуг, які надаються поліцією Франції приватним особам, мають тенденцію до скорочення в контексті обраної стратегічної політики у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, оскільки головне завдання національної поліції в цій країні полягає в забезпеченні безпеки населення, а єдиним джерелом фінансування діяльності поліції виступає державний бюджет країни. Крім того, державна політика Франції у сфері надання державних послуг полягає в забезпеченні рівного і вільного доступу до них усіх без винятку громадян і в тому, що ці послуги повинні бути безоплатними.

У **Польщі** організація надання публічних послуг приватним особам є головним завданням органів територіального самоврядування. Ці послуги поділяються на комунальні, соціальні та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані надавати їх самостійно. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями.

Кожна послуга, яку надає воєводська адміністрація, відповідним чином задокументована. Наприклад, карта послуги "Видання паспортів" містить такі основні дані: перелік документів, які повинна подати приватна особа з метою оформлення паспорта; розмір плати за надання послуги; адреса та контактні дані уповноваженої особи; місце оформлення та видачі паспорта; можливість подання скарг та пропозицій; правові підстави та рекомендації клієнту.

У Польщі місцеве самоврядування різних рівнів контролюється:

- з боку держави через Прем'єр-Міністра, Міністерство внутрішніх справ та воєводські адміністрації здійснюється контроль за дотриманням законодавства про територіальне самоврядування;

- цими ж органами здійснюється контроль за виконанням органами територіального самоврядування делегованих їм органами державної влади повноважень;

- регіональна палата аудиторів здійснює контроль з фінансових питань [6].

Отже, спільним між польською та українською адміністративно-територіальними реформами є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення рівня життя населення на органи місцевого самоврядування.

У 1991 році у **Великобританії** було розроблено концепцію Хартії громадян – 10-річну програму, що мала за мету підвищення стандартів якості й корисності державних послуг, удосконалення процесів їх організації, розподілу і надання. У 1997 році ця програма була включена британським урядом як складова частина масштабної програми вдосконалення діяльності системи виконавчої влади.

Британська програма "Хартія громадян" встановила головні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають послуги громадянам, а також зобов'язання урядових органів у цій сервісній сфері. Такі принципи включають: чіткі стандарти якості адміністративних послуг, достовірність і повноту наданої інформації, надання консультацій і роз'яснень тощо.

З метою оцінки практичних результатів роботи державних органів, установ і організацій, які надають адміністративні послуги громадянам, у Великій Британії запроваджено так звані таблиці дотримання стандартів якості таких послуг.

Важливим засобом регулювання якості адміністративних послуг у Великій Британії, підвищення кваліфікації й заохочення державних службовців, поширення

кращого досвіду, підвищення відповідальності органів влади за дотримання стандартів якості й задоволення адміністративних потреб громадян є загальнонаціональна премія “Знак Хартії”, яка затверджена британським урядом у 1992 році [2].

Що стосується послуг поліції, то відповідно до розділу 25 “Закону Сполученого Королівства про поліцію” (1996 р.) старший офіцер сил поліції на прохання будь-якої особи може забезпечувати надання спеціальних поліцейських послуг у будь-яких приміщеннях або у будь-якому місці поліцейської зони, у якій утримуються ці сили поліції за умови, що за такі послуги органу поліції сплачується винагорода за ставками, які можуть визначатися цим органом [3, с. 252]. Але, що мається на увазі під так званими “спеціальними поліцейськими послугами”, в зазначеному законі Сполученого Королівства не визначено.

Слід зазначити, що новий *європейський план дій у сфері електронного урядування* на 2011 – 2015 рр. (European eGovernment Action Plan 2011-2015) [7], який було представлено 15 грудня 2010 року на конференції “Старт до відкритого урядування”, ставить перед країнами Євросоюзу нові виклики щодо створення умов для розвитку електронних транскордонних послуг. Так, зазначеним планом, зокрема, передбачено, що до 2015 року послугами е-урядування повинні користуватися 50 % громадян Євросоюзу.

Електронний уряд (E-Government) – це здійснення державного управління, що базується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій та цінностях відкритого громадянського суспільства та характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи. Це також один з найдієвіших способів боротьби з корупцією і бюрократією, а також забезпечення прозорості офіційних структур [8].

Щодо цього особливої уваги заслуговує діяльність у *Чехії* такого адміністративного органу, як Управління основних реєстрів (Správa základních registrů). Цей орган, створений 1 жовтня 2010 року згідно із Законом Чеської Республіки “Про основні реєстри”, є самостійною організаційною структурою держави, яка є звітною одиницею та складовою бюджету Міністерства внутрішніх справ. Очолює Управління основних реєстрів директор, якого призначає Міністр внутрішніх справ.

Управління основних реєстрів є адміністратором інформаційної системи основних реєстрів й виконує такі основні завдання:

- забезпечує роботу цієї системи та відповідає за її безпеку;
- за посередництвом інформаційної системи основних реєстрів забезпечує взаємозв’язок між окремими основними реєстрами і далі між реєстрами та інформаційними системами, в яких реєструються правочини (рішення, постанови тощо) органів державної влади;
- складовою діяльності управління є уможливлення доступу до вихідних даних в межах повноважень, визначених у реєстрі прав і обов’язків;
- невід’ємною складовою є ведення записів про всі події, пов’язані з роботою інформаційної системи основних реєстрів.

Основними цілями проекту інформаційної системи основних реєстрів є:

- зведення до мінімуму загальної кількості відвідувань громадян для отримання державних (адміністративних послуг);
- забезпечення доступу до онлайн-реєстрів у будь-якому місці і в будь-який час [9].

У Чехії електронний документообіг основних реєстрів розглядався як основа електронного уряду. Саме переведення чинних реєстрів та інформаційних баз в

електронний формат із забезпеченням захисту доступу громадян може бути магістральним напрямом поліпшення системи надання адміністративних послуг в Україні.

Таким чином, окремим шляхом удосконалення системи надання адміністративних послуг має бути децентралізація повноважень органів влади, адже в провідних країнах світу більшість адміністративних послуг надається відповідними центрами обслуговування приватних осіб, створеними при органах муніципальної влади. Що стосується діяльності поліції, то в деяких європейських країнах її підрозділами надається дуже обмежений перелік спеціальних адміністративних послуг. При цьому перелік та обсяги платних послуг, що надаються поліцейськими структурами приватним особам, мають тенденцію до скорочення.

Зарубіжний досвід забезпечення якості публічних послуг висуває перед органами державної влади України, в тому числі й у сфері внутрішніх справ, цілу низку завдань:

- удосконалення законодавчої бази щодо надання якісних адміністративних послуг населенню;
- удосконалення нормативно-правової бази ведення електронного документообігу;
- розроблення типової методики та регламентів надання послуг органами державної влади;
- розроблення спеціального програмного забезпечення автоматизованої підтримки надання послуг,
- створення веб-порталу доступу для отримання on-line послуг через єдине веб-вікно;
- створення альтернативних систем надання адміністративних послуг;
- підготовка керівників та фахівців сфери публічного управління із здійснення якісно-орієнтованого надання адміністративних послуг;
- запровадження новітніх інформаційних технологій з метою більш повного і якісного задоволення адміністративних потреб громадян та надання адміністративних послуг державними органами з використанням електронних мереж;
- модернізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування за допомогою удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання, результати соціологічного дослідження та громадського моніторингу якості їх отримання споживачами. Науково-практичне видання / Під заг. ред. Белоусова Ю.Л., Батчаєва В.К. – К. : Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, 2014. – 132 с.
2. Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади, як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді // Регуляторна стратегія: практика регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org>.
3. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.
4. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт., 2008 р., Львів. : Ч. 1 / ред. : В.С. Загорський ; А.В. Ліпенцев; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2008. – 561 с.
5. Реформування поліції в країнах центральної та Східної Європи: процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек та ін.; за ред. М. Капаріні, О. Мареніна; передмова О. Ярмиша. – К., 2005. – 296 с.

6. Основи управління в публічній адміністрації : матеріали дистанц. навчання, організованого Польс.-укр. Центром громадської освіти у м. Краснік (Польща) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.puoer.org>.

7. European eGovernment Action Plan 2011–2015 [Електронний реєстр]. – Режим допуску : <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>.

8. Пасічник М.В. Новий публічний менеджмент: використання ринкових механізмів у врядуванні / М.В. Пасічник // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15–16 трав. 2009 р. ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 71–72.

9. Посольство Чеської Республіки в Україні “Správa zkladnich registrů” Веб-сайт: www.szrcr.cz [Електронний реєстр] – Режим допуску : <http://www.drso.gov.ua/show/1999>.

Отримано 21.04.2015