

УДК 351.741, 342.95

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент

НЕДОЛІКИ СУЧАСНОЇ ПРАКТИКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті розглянуто основні переешкоди, що стоять на шляху отримання споживачами якісних та доступних адміністративних послуг, у тому числі у сфері внутрішніх справ. Визначено основні завдання публічної влади щодо розвитку сфери надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи публічної влади, споживачі адміністративних послуг.

В статье рассмотрены основные препятствия, стоящие на пути получения потребителями качественных и доступных административных услуг, в том числе в сфере внутренних дел. Определены основные задачи публичной власти по развитию сферы предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, органы публичной власти, потребители административных услуг.

Paper describes the main obstacles, standing in consumers' way while receiving by them quality and accessible administrative services, including the field of the internal affairs. Main tasks of the public authority on the development of the sphere of rendering of administrative services are defined.

Keywords: administrative services, organs of public authority, consumers of administrative services.

Більшість із нас погодиться із твердженням, що найчастіше держава для простого громадянина уособлюється саме через надавачів адміністративних послуг – різних чиновників та посадових осіб, що оформлюють та видають усілякі дозволи, довідки, висновки, сертифікати, здійснюють різного роду погодження. Надання адміністративних послуг – це та сфера діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, з якою найчастіше стикається кожен громадянин країни. Тому громадськості потрібна якісна, зручна та прозора процедура їх отримання, а також система оплати за їх надання.

За даними Антимонопольного комітету України, у 2010 році лише центральні органи влади пропонували приватним особам майже 800 видів послуг, ще 2 тис. 760 послуг люди отримували на місцевому рівні. До цього числа входять адміністративні послуги¹, платні послуги, пов'язані з адміністративними, господарські та інші. За надання всього цього масиву послуг українці віддали приблизно 20 млрд грн. Із цієї суми майже 1,8 млрд грн коштували послуги, що надаються центральними органами виконавчої влади, і 18,6 млрд грн – місцевими

¹ За офіційними даними, наведеними під час конференції "Роль громадськості у покращенні якості надання адміністративних послуг" (18 квітня 2013 р., м. Київ) заступником голови правління Центру політико-правових реформ Віктором Тимощуком, в Україні нараховується більше 1,5 тис. видів послуг [Громадськість вимагає якісних адміністративних послуг (підсумки конференції) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.]

органами [1]. В Адміністрації Президента України називали ще більші цифри: у 2010 році органи центральної влади отримали за адміністративні послуги 14 млрд грн, а у регіонах – ще 20 млрд грн. Тобто загальна сума складає вже 34 млрд грн. Якщо порівняти ці показники з річними витратами України на армію (13,6 млрд грн) та охорону здоров'я (7,7 млрд грн), то вони є особливо вражаючими [2].

Поряд з цим, існуючі до останнього часу нормативна неврегульованість та відсутність чітко визначеного ставлення держави до сфери послуг призводили до зростання корупційних ризиків та збільшення тягаря для простих громадян. Сфера надання адміністративних послуг являла собою феодальну вотчину, де саме адміністративний орган вирішував, що і як він буде надавати, за які гроші, в які строки і за яких умов.

І хоча в останні роки питання упорядкування адміністративних послуг широко обговорюється на вищому рівні державної влади, але й на сьогодні стан справ у цій сфері покращився не набагато. У діяльності органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг ще не стало загальноприйнятим правило: “Громадянин – це клієнт і роботодавець, а не кур’єр, прохач чи джерело доходів”.

Отже, таке становище не можна назвати нормальним. Тому не дивно, що однією з вимог Європейського Союзу до України, для якої євроінтеграція є стратегічним напрямом, виступає вжиття необхідних заходів із вдосконалення процедур надання адміністративних послуг. Такі завдання перед нашою державою ставилися ще з 2002 року, однак до сьогодні не вдалося реалізувати їх у повному обсязі.

18 квітня 2013 року в Києві відбулася конференція “Роль громадськості у покращенні якості надання адміністративних послуг”, організована Центром політико-правових реформ спільно з Фондом місцевої демократії, Фондом “Демократичні ініціативи” ім. Ілька Кучеріва, Центром підтримки громадських та культурних ініціатив “Тамариск”, Центром інформаційного консалтингу. Як повідомив у своєму виступі на цьому заході заступник голови правління Центру політико-правових реформ Віктор Тимощук, громадяни і бізнес найбільше скаржаться на складну процедуру отримання послуг та її тривалість. Також найбільше проблем виникає через те, що офіси держустанов розпорошені й громадянин виконує функції кур’єра в комунікації між ними.

Серед інших недоліків практики надання адміністративних послуг експерт назвав: брак інформації про послуги, обмеженість і незручність для суб’єктів звернення “прийомних годин”, черги, неввічливість в обслуговуванні, непрозорі та часто необґрунтовані платежі.

Представник Координаційного центру з упровадження економічних реформ в Україні О. Саєнко звернув увагу на такі проблеми, які гальмують проведення ефективної реформи системи адміністративних послуг: по-перше, це створення та розбудова “відомчих центрів надання послуг” (замість єдиних центрів); по-друге, проблема недостатнього фінансування (у 2013 році з державного бюджету на потреби розвитку цієї сфери виділено лише 71 млн грн); по-третє, “формальність” підходів до відкриття центрів надання адміністративних послуг в окремих регіонах; по-четверте, низька мотивація та брак знань у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Крім того, як повідомив О. Саєнко, деякі органи влади відмовляються відкривати доступ до своїх реєстрів та баз даних, навіть для інших держорганів. Проблемаю є і те, що відсутні конкретні норми відповідальності посадовців за

порушення в частині надання адміністративних послуг, а також поширене ставлення до громадянина як до прохача [3].

Як наслідок, діяльність органів публічної влади (зокрема, підрозділів Державної міграційної служби України) організована таким чином, щоб створити якомога більше перешкод при офіційному оформленні документів. Незручний графік прийому приватних осіб, необхідність приносити “довідку на довідку”, повільна швидкість роботи клерків та інші фактори жодним чином не співвідносяться з кількістю бажаючих отримати паспорт для виїзду за кордон за офіційною процедурою, не говорячи про термінове (протягом 10 днів) оформлення документа. У той же час, практично будь-яка туристична фірма запропонує оформити такий паспорт хоч за п'ять днів, хоч за три, але вже за зовсім інші гроші. Різниця в розмірі плати за офіційне та неофіційне надання цієї послуги – заробіток відповідних осіб і корупційна складова [4].

Під час конференції також були презентовані результати спеціальних соціологічних досліджень з оцінкою населенням якості надання адміністративних послуг. Дослідження проводилося Фондом “Демократичні ініціативи” ім. Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Центру політико-правових реформ із 5 по 13 березня 2013 року.

За результатами національного опитування 2013 року у порівнянні з 2009 роком значно зросла кількість тих, хто протягом року звертався до влади за певними адміністративними послугами – з 36 % до 47,5 % опитуваних осіб. В оцінці якості надання адміністративних послуг думки населення поділилися: 33 % дали задовільну оцінку, 32 % – негативну. Оцінюють якість надання адміністративних послуг як добру значно менше – 12 %. Серед тих, хто особисто отримував адміністративні послуги, переважно або повністю задоволені наданими послугами 46,5 % опитуваних (для порівняння: у 2009 році – 40,1 %) й переважно або повністю не задоволені – 49,1 % респондентів (у 2009 році – 54,5 %). Зауважимо, що, як показали результати дослідження, серед опитуваних споживачів були особисто задоволені отриманими адміністративними послугами у міліції (без ДАІ) – 4,4 %, в той час як не задоволеними залишилося – 6,1 % [5, С. 11–13; 6, С. 151–152].

Серед найбільш негативних моментів при отриманні адміністративних послуг опитані протягом року особи відзначали:

- великі черги – 23 % (у 2009 році – 58,1 %)¹;
- відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів – 16,6 % (48,7 %);
- тяганина із розглядом справи – 16,6 % (24,6 %);
- довелося ходити по багатьох інших інстанціях (органах влади) – 13,3 % (25,1 %);
- посадові особи поводитися грубо (нечемно) – 11,2 % (17,3 %);
- відсутність елементарних побутових зручностей (тісне приміщення, відсутність місць для сидіння, туалету тощо) – 11 % (33,5 %);
- відсутність безоплатних бланків та інших формулярів та / або необхідність оплати якихось “додаткових послуг” (інформаційних, “за терміновість” тощо) – 9,3 % (28,2 %);
- відсутність необхідної для отримання послуги інформації та зразків заповнення документів – 7,6 % (13,9 %);

¹ Тут і надалі відсотки в дужках означають показники, наведені за результатами національного соціологічного опитування, проведеного весною 2009 року.

- незручність графіку або обмежені години прийому одержувачів – 6,4 % (20,2 %);
- відсутність спеціальних умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями, батьків з дітьми – 5,5 % (в дослідженні 2009 року результат опитування за цим показником відсутній);
- необґрунтована відмова у наданні послуги – 5,1 % (у 2009 році – 5,8 %);
- вимагання посадовими особами органів влади додаткових документів, не передбачених законом – 4,9 % (5,8 %);
- вимагання хабара – 3,6 % (11,3 %) [5, С. 14–15].

Більшість із зазначених вище перешкод на шляху отримання споживачами якісних та доступних адміністративних послуг, у тому числі й у сфері внутрішніх справ, складно усунути без зміни відповідного законодавства. Водночас багато із зазначених нами проблем можуть вирішуватися за рахунок оптимального використання ресурсів кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг, належного виконання покладених на уповноважених осіб посадових обов'язків, підтримання на високому рівні службової дисципліни та проявлення розумної ініціативи з боку керівників органів публічної влади усіх рівнів.

Проте головним недоліком діяльності органів публічної влади (який і є головним чинником всіх інших проблеми у сфері надання адміністративних послуг) є ставлення до приватної особи як до прохача та джерела доходів, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил. Тому найважливішим завданням влади щодо розвитку сфери надання адміністративних послуг є запровадження політики ставлення до приватної особи як до споживача, клієнта й роботодавця, що передбачає, насамперед, орієнтацію адміністративного органу на створення оптимальних організаційних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів приватної особи та виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків, задоволення звернення цієї особи за прикладом приватного сектору. При цьому система надання адміністративних послуг має бути організована таким чином, щоб це було зручно громадянам (а не чиновникам), потребувало мінімум часу, довідок та грошей приватних осіб.

Однак нині, на жаль, діяльність органів публічної влади з надання адміністративних послуг створює більше перешкод при офіційному (без корупційних схем) одержанні цих послуг. Як наслідок, реформи, які проводяться владою у сфері надання адміністративних послуг (із метою зручності та доступності цих послуг для споживачів), рідко дають відчутний позитивний результат.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. УНІАН : На довідки та дозволи українці викидають 20 мільярдів на рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/print/455438>.
2. Коліушко І. Адміністративні послуги : цифри і кроки // Українська правда. – 2011. – 4 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua>.
3. Громадськість вимагає якісних адміністративних послуг (підсумки конференції) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.
4. Щербина С. Паспортна війна / С. Щербина // Економічна правда. – 2013. – 26 червня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua>.
5. Роль громадськості у покращенні якості надання адміністративних послуг : матеріали конференції, Київ, 18 квітня 2013 р. – К. : Центр політико-правових реформ, 2013. – С. 11–13.
6. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін. ; І. Бекешкіна] ; Центр політико-правових реформ, Фонд “Демократичні ініціативи”. – К. : СПД Москаленко О.М., 2009. – С. 151–152.

Отримано 04.11.2013