

УДК 342.9:351.74

О.О. ПОПОВА, Державний науково-дослідний інститут МВС України

ЩОДО КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (НА ПРИКЛАДІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ)

Ключові слова: адміністративна послуга, якість адміністративних послуг, критерії оцінювання якості адміністративних послуг

Як свідчать соціологічні дослідження, незважаючи на підвищення компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та прагнення перейти до демократичних інституційних стандартів, у громадян України все ще відсутня можливість отримання якісних адміністративних послуг в ряді установ [1, с.125].

Різні аспекти розвитку системи надання адміністративних послуг, зокрема формування ефективного механізму підвищення їх якості, розглядалися такими вченими, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, І. Голосніченко, В. Занфіров, С. Ківалов, А. Кірмач, І. Коліушко, В. Тимошук, О. Циганов та ін. Не дивлячись на широкий інтерес серед науковців до тематики адміністративних послуг, а також багаторічний досвід та серйозні здобутки світової практики, сьогодні якість адміністративних послуг в Україні перебуває на досить низькому рівні, суб'єкт звернення і надалі залишається незахищеним у спілкуванні з чиновником.

Метою дослідження є аналіз існуючої практики вироблення критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг, як одного з важливих елементів механізму орга-

нізації їх надання. Упорядкування та стандартизація зазначених критеріїв та їх нормативне закріплення сприятиме підвищенню ефективності функціонування сервісної діяльності адміністративних органів з урахуванням пріоритетності прав і законних інтересів особи та громадянина. Новизна роботи полягає в удосконаленні критеріїв якості надання адміністративних послуг, закріплених у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

В цілому, питання якості адміністративних послуг пов'язане із суб'єктивізмом оцінювання очікуваного результату. Проте, це зовсім не означає, що якість не можна контролювати. Під оцінюванням якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [2, с.6], тобто відповідним критеріям.

Такими критеріями є сукупність узагальнених характеристик, на підставі яких формуються та офіційно визначаються вимоги до адміністративної послуги взагалі й процедури її надання, зокрема, спрямовані на забезпечення належного рівня обслуговування та задоволеності споживачів.

Слід зазначити, що чинним законодавством України у сфері надання адміністративних послуг не визначено критерії оцінювання їх якості. Разом із тим, у статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено принципи державної політики у зазначеній сфері, зокрема: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, стабільності, рівності перед законом, відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, захищеності персональних даних, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних

послуг, неупередженості та справедливості, доступності та зручності для суб'єктів звернень [3].

Ці принципи є визначальними та основоположними для формування ефективного механізму забезпечення якісного надання адміністративних послуг за відповідними критеріями. До цих критеріїв згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [4] відносяться такі:

1) результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі. Цей критерій стосується безпосередньо кінцевого результату відповідної адміністративної послуги, тобто, адміністративного акту. Так, у разі прийняття позитивного рішення про надання суб'єкту звернення адміністративної послуги, результат адміністративної послуги (дозвіл на придбання, перевезення, зберігання або носіння певного виду зброї чи пристроїв; ліцензія на проведення певного виду господарської діяльності) повинен відповідати нормативно встановленій формі, не мати виправлень та помарок.

Крім того, у разі відмови в наданні адміністративної послуги уповноважений орган зобов'язаний надати обґрунтоване пояснення із зазначенням відповідних підстав, а також, у разі необхідності задовольнити законні вимоги одержувача послуги щодо відшкодування витрат;

2) своєчасність – згідно зі статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» надання адміністративної послуги має здійснюватися виключно в установленій законом строк [3], який визначається відповідним спеціальним законодавством України (при отриманні ліцензійних послуг у сфері обігу зброї – Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [12]) або законодавством про звернення громадян [17] (при отриманні відповідних дозвільних послуг). Так, наприклад, суб'єкти надання дозвільних послуг у сфері обігу зброї в своїй діяльності керуються загальними положеннями законо-

давства про звернення громадян, згідно з яким питання у справі за такими зверненнями розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження (ст.20). Відсутність конкретних строків та термінів оформлення і видачі зазначених дозволів, створює додаткові умови для адміністративного розсуду, а також негативним чином позначається на якості відповідних послуг;

3) доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою. Цей критерій передбачає територіальну наближеність адміністративного органу до одержувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів і місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; можливість безперешкодного одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу [4];

Критерій доступності доволі змістовний і, як вважає В. Занфіров, також включає – наявність необхідної інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повнота) та коректність; різноманітність і доступність джерел такої інформації, зокрема можливість отримання інформації за телефоном або електронною поштою; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга є платною) [5]. При цьому, розмір плати за бланкову продукцію та супутні дії, пов'язані з друкуванням і копіюванням документів, повинні закладатися у вартість відповідної адміністративної послуги.

Як на нас, до вказаного переліку слід додати наявність спеціального устаткування для використання інвалідами та особами з вадами опорно-рухового апарату, а також зразків заповнення відповідних бланків. Такі бланки

мають бути стандартизованими з мінімальним обсягом інформації для заповнення одержувачем послуги. Більшість інформації має подаватися у друкованому вигляді для вибору і підкреслення необхідного, що, по-перше, спростить процес надання послуги для всіх учасників відповідних правовідносин, і, по-друге, зменшить кількість помилок і необґрунтованих відмов під час надання адміністративних послуг.

Щодо цього треба зазначити, що для вирішення проблем зручності адміністративних послуг необхідні певні, інколи досить значні, фінансові витрати, що безпосередньо впливає на якість та оперативність їх вирішення. Отже, мова має йти не про однаково низьку плату за надання послуг, а про адекватність такої плати обставинам, що пов'язані з її наданням;

4) з доступністю тісно пов'язаний критерій зручності, адже зручність життя є однією з ознак цивілізації та являє собою урахування інтересів і потреб одержувачів адміністративних послуг у процесі організації їх надання.

Критерій зручності передбачає можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою (через центри надання адміністративних послуг та Єдиний державний портал адміністративних послуг [3]). Центри надання адміністративних послуг діють відповідно до принципу «єдиного вікна», коли приватна особа подає до органу влади заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, проведення погоджень та інші процедури здійснюються самою публічною адміністрацією [3].

Розглянемо особливості практики надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг у сфері обігу зброї, однією з яких є те, що дія Закону України «Про адміністративні послуги» не поширюється на ряд адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, зокрема на ті, що стосуються набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу [3]. Оскільки зброя та пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогі-

чними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, належать саме до таких об'єктів, відповідні адміністративні послуги не можуть надаватися через Центри надання адміністративних послуг, що створює певні незручності для суб'єктів звернення.

На наш погляд, вказане обмеження є недоречним, оскільки, згідно з установленим порядком надання зазначених послуг [6], суб'єкт звернення подає безпосередньому суб'єкту надання лише необхідні документи, зокрема експертний висновок щодо результатів відстрілювання відповідної зброї та огляду її технічного стану. Центр надання адміністративних послуг є лише, так би мовити, посередником між суб'єктом звернення і органом, уповноваженим здійснювати діяльність у межах дозвільної системи, зокрема, приймати рішення щодо надання відповідних послуг.

Критерій зручності також передбачає удосконалення порядку оплати адміністративної послуги (плата у міру можливості повинна прийматися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу) [6];

5) відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях і буклетах.

Критерій відкритості передбачає наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання, розміру та порядку оплати адміністративної послуги, про посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг [4].

Вважаємо, що якість адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ, у тому числі в дозвільній та ліцензійній сферах, за цим критерієм, перебуває на досить низькому рівні, зокрема, у зв'язку з обмеженістю необхідної інформації. Так, інформація, яку МВС України надає відповідним суб'єктам

звернення на своєму офіційному сайті (рубрика каталог послуг громадянам), обмежується лише Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2006 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг»;

б) професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [4].

Професійність, як зазначають фахівці Центру політико-правових реформ, – це рівень кваліфікації працівників адміністративного органу, виявлений при наданні адміністративних послуг, зокрема, знання та дотримання процедури надання послуг, наявність навичок по роботі з суб'єктами звернення тощо. Професійність працівника також знаходить свій прояв у обґрунтованості вимог, що висуваються до суб'єкта звернення, конкретності та коректності зауважень по суті звернення, неупередженості тощо [2, с.33]. Тобто, на наш погляд, професійність – це поєднання двох понять, таких як: професійна компетентність, що включає такі два поняття: компетентність, як комплекс умінь, навичок і знань у відповідній сфері, тобто досконале знання нормативно-правової бази щодо надання певних адміністративних послуг, знання процедури їх надання, у достатній мірі володіння комп'ютерною технікою і електронними системами комунікації, вміння ефективно спілкуватися з людьми, установлювати і підтримувати необхідні контакти (комунікативна компетентність) [8]; кваліфікація відповідного персоналу як поєднання знань, умінь, навичок, досвіду і морально-психологічних особливостей, яке дає змогу ефективно та якісно виконувати покладені завдання.

Необхідно також зазначити, що незалежно від того, яким способом відбувається спілкування приватної особи – суб'єкта звернення у сфері надання адміністративних послуг з адміністративним органом, як зазначається у публікаціях Центру політико-правових реформ, важливим у цьому аспекті, особливо в українських умовах, є повага до особи [2,

с.32]. Зазвичай даний критерій є досить суб'єктивним, адже у більшості випадків ґрунтується на власному життєвому досвіді споживача. Проте, можуть бути і цілком об'єктивні підстави для оцінювання якості надання адміністративних послуг за даним критерієм, зокрема, якщо він включатиме не лише шанобливе (ввічливе) ставлення до особи, але й дотримання принципу рівності, недискримінаційності, тобто заборони надання привілеїв чи інших переваг, а також невинуватого встановлення обмежень [9]. Тобто, адміністративна послуга повинна надаватися однаково якісно для всіх споживачів в однаковий строк, із однаковими вимогами до кожного споживача, якщо інше на передбачено чинним законодавством України.

Сьогодні в осіб, зокрема, уповноважених надавати адміністративні послуги, що безпосередньо контактують із громадянами (суб'єктами звернення), можна побачити «бейджі» з власним іменем і посадою, що має підвищити їх відповідальність [8, с.33]. На нашу думку, цей захід може бути дієвим тільки за умови високого рівня загальної культури суспільства, тобто ставлення суспільства та відповідно, оцінка суспільством поведінки кожного індивіда. У цьому разі, кожна конкретна особа, у даному випадку суб'єкт надання адміністративної послуги, буде співставляти свої дії, або наміри із загально прийнятою моделлю.

К.К. Афанасьєв принцип «повага до особи» виділяє окремим критерієм [10, с.33], що, на наш погляд, є недоречним, оскільки, ставлення до оточуючих є відображенням внутрішньої культури індивіда, його самоповаги (відповідальності, вихованості тощо) та морального та психологічного здоров'я суспільства в цілому. Тому, як на нас, такі принципи, як «повага до особи» та «самоповага», повинні закладатися до змісту критерію «професійність».

Отже, якість надання адміністративних послуг, зокрема органами внутрішніх справ у сфері обігу зброї, визначається за такими, загальними для всіх адміністративних послуг критеріями: результативність, тобто, задово-

лення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі, як у разі прийняття позитивного, так і негативного рішення у справі; своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк, який має бути конкретним та обґрунтованим щодо певного виду послуг; доступність, зміст якого полягає у фактичній можливості фізичних та юридичних осіб одержати бажану послугу (справедливий, обґрунтований розмір оплати), звернутися за адміністративною послугою, як безпосередньо до адміністративного органу (територіальна наближеність, належне транспортне сполучення, вільний доступ до відповідних приміщень, наявність у достатній кількості бланків і формулярів, що повинні бути стандартизованими з мінімальним обсягом інформації для заповнення одержувачем послуги та зразків їх заповнення), так і дистанційно (за телефоном, через Інтернет тощо; відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації (достатній вибір способів одержання інформації та відповідно її якість і вичерпність); професійність, тобто, належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [4], їх професійна та комунікативна компетентність.

Чітке, стандартизоване визначення критеріїв якості адміністративних послуг та процедур їх надання, нормативне закріплення цих критеріїв, а також установлення належного контролю за їх дотриманням та використання гнучкої системи стимулів, сприятиме підвищенню ефективності роботи адміністративних органів, поліпшенню стосунків особи та держави (посадових осіб), створенню умов для прогресивного гармонійного розвитку суспільства в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» /

В. Б. Авер'янов // *Право України*. – 2002. – № 6. – С. 125–127.

2. Оцінка якості адміністративних послуг / Тимошук В. П., Кірмач А. В. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

3. Закон України «Про адміністративні послуги» : від 06.09.2012 р., № 5203–VI // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

4. 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.

5. Занфіров В. А. Критерії якості управлінських послуг публічної сфери / В. А. Занфіров // *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. – 2009. – № 4. – С. 35–40.

6. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» : від 21.08.1998 р., № 622.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» : від 26.10.2011 р., № 1098 // *Офіційний вісник України*. – 2011. – № 84. – Ст. 3068.

8. Жуков Ю. М. Диагностика и развитие компетентности в общении / Жуков Ю. М., Петровская Л. А., Растяжников П. В. – М. : Изд-во МГУ, 1990. – 104 с.

9. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96–ВР // *ВВР України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Афанасьєв К. К. Критерії якості надання ОВС адміністративних послуг /

К. К. Афанасьев [Электронный ресурс]. – Ре- | жим доступу: jurlugansk.ucoz.org/publ/7-1-0-5.

Попова О. О. Щодо критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг (на прикладі адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ у сфері обігу зброї) / О. О. Попова // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 490–495 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_82.pdf

Розкрито зміст критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг, відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади з урахуванням поглядів науковців щодо зазначених питань, та надано пропозиції щодо їх упорядкування.

Попова О.О. О критериях оценивания качества предоставления административных услуг (на примере административных услуг, которые предоставляются органами внутренних дел в сфере оборота оружия)

Раскрыто содержание критериев оценивания качества административных услуг в соответствии с Концепцией развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти с учетом позиций ученых в этой сфере и даны предложения по их упорядочению.

Popova O.O. As for Criteria of Quality Assessments of the Administrative Services (On the Example of Administrative Services of Law-Enforcement Bodies in the Weapons Sphere)

Maintenance of criteria of the administrative services quality assessments according to the Conception of development of the executive authorities administrative service with account the positions of scientists in this field are considered and proposals for their ordering.

Форум права Форум