

УДК 342.9:351.741(477)

О.О. Попова,
кандидат юридичних наук

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ
ТА ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ З НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЗА КРИТЕРІЄМ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ПОСЛУГ,
ЯКІ НАДАЮТЬСЯ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ)**

У статті розглянуто сутність поняття “результативність” у аспекті надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, а також виокремлено й охарактеризовано ті показники, за якими може здійснюватися моніторинг надання адміністративних послуг на прикладі адміністративних послуг, які надаються у сфері обігу зброї.

Ключові слова: результативність, результат адміністративної послуги, моніторинг, обіг зброї.

В статье рассматривается содержание понятия “результативность” применительно к административным услугам органов внутренних дел, а также выделены и охарактеризованы те показатели, которые можно было бы использовать при мониторинге административных услуг, предоставляемых в сфере оборота оружия.

Ключевые слова: результативность, результат административной услуги, мониторинг, оборот оружия.

The paper discusses the concept of the “efficiency” with regard to the administrative services of the Internal Affairs bodies, as well as the indicators that could be used for the monitoring of administrative services, provided in the field of arms trafficking, are underlined and characterized.

Keywords: effectiveness, administrative services, monitoring, arms trafficking.

Інституція адміністративних послуг для України є не новою. Органами виконавчої влади в межах відповідної адміністративної діяльності й за радянських часів видавалися паспортні, дозвільні та інші документи. За нинішньої розбудови України особа стає не тільки рівноправним суб'єктом суспільних відносин із державою, а й головним пріоритетом її діяльності. У зв'язку з цим, актуалізувалося значення поняття якість або соціальна ефективність функціонування системи органів виконавчої влади в цілому та, зокрема, надання адміністративних послуг.

При цьому, найбільш проблемною ланкою в означеній системі є адміністративні послуги, що надаються органами внутрішніх справ, зокрема у сфері обігу зброї, оскільки суспільні відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, тобто зброї, не регулюються чинним законодавством України про адміністративні послуги. Крім того, неврегульованою на законодавчому рівні дотепер залишається і сама сфера обігу зброї, що в поєднанні із

закритістю відомчих адміністративних послуг органів внутрішніх справ у сфері обігу зброї негативним чином позначається на їх якості.

Проблеми якості надання адміністративних послуг, у тому числі й органів внутрішніх справ, були предметом дослідження таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, К. К. Афанасьев, І. П. Голосніченко, В. С. Долечек, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошук та інших. Однак вивчення практичних аспектів оцінювання якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, зокрема за критерієм результативність, дотепер не проводилося.

Коротко окреслимо, який зміст ми вкладаємо в поняття *результативність* в цілях цієї статті. Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг результативність означає задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послузі [1]. Зазначене тлумачення цілком відповідає законодавчо закріпленному визначенням поняття “адміністративна послуга” [2], але не охоплює всього спектру діяльності з надання адміністративних послуг, оскільки така діяльність щодо звернення за наданням адміністративної послуги не обмежується прийняттям позитивного рішення і відповідно – результату (наприклад, отримання суб’єктом звернення певного дозволу).

Для того щоб визначити, за якими показниками необхідно оцінювати результативність адміністративних послуг, у тому числі органів внутрішніх справ, розглянемо значення поняття “результат”, розуміючи при цьому, що поняття “результат” і “результативність” не є ідентичними за своїм змістом. Так, у загальному сенсі результатом є остаточний, кінцевий підсумок певного заняття, діяльності, розвитку тощо, наслідок якої-небудь дії, якогось явища, показник чого-небудь [3, с. 1022]. Натомість результативність – це властивість алгоритму, яка передбачає, що після виконання алгоритму повинен бути отриманий результат. Якщо ж результат не може бути отриманий, то алгоритм повинен містити пояснення такої ситуації. Отже, саме результативність передбачає наявність чітко визначеного ефективного механізму здійснення процедурних дій не тільки щодо прийняття рішення індивідуальної дії (адміністративного акта), а й щодо визначення його форми та способів доведення до відома суб’єкта звернення.

З погляду ж фізичної або юридичної особи – суб’єкта звернення та законодавця, через визначеній ним Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби [4], результатом адміністративної послуги є отримання особою адміністративного акта індивідуальної дії, формалізованого у вигляді документа встановленого зразка (дозволу, ліцензії, номерних знаків для автомобіля тощо), що дозволяє такій особі реалізовувати наявні права. Таким чином, у цьому аспекті адміністративне рішення має бути позитивним.

Але слід ураховувати, що прийняттю адміністративного акта передує певна діяльність адміністративного органу (наприклад, проведення перевірок виконання вимог щодо зберігання зброї). У разі невиконання тих чи інших вимог та (або) умов стає неможливим прийняття позитивного адміністративного акта, надання самого дозволу, а отже, і задоволення інтересів суб’єкта звернення.

Таким чином, для суб’єкта надання адміністративної послуги її результатом є виконання встановлених процедурних дій щодо прийняття рішення індивідуальної дії, підготовка відповідного документа та його видача суб’єкту звернення. Зазначене передбачає, що результатом адміністративної послуги може бути і негативне рішення, тобто відмова у наданні адміністративної послуги, що є об’єктивним за певних умов, але не задовольняє потреби суб’єкта звернення.

Наявна двозначність трактування змісту та форми вираження результату адміністративної послуги, що за відсутності будь-якого законодавчого визначення терміну “результат адміністративної послуги” не сприяє його ефективному

використанню. Натомість розуміння результативності адміністративної послуги як належного виконання передбаченої процедури та доведення її результатів до відома суб'єкта звернення у встановленому законодавством порядку дозволяє уникнути двозначності, притаманної поняттю “результат”.

Основними складовими результативної діяльності є, зокрема, такі: наявність чіткої процедури в рамках надання адміністративної послуги, ефективного механізму реалізації такої процедури, позитивного (що відповідає інтересам суб'єкта звернення) або негативного (що не відповідає інтересам суб'єкта звернення, але сприяє певній визначеності в цьому питанні) адміністративного акта і, нарешті, формалізація відповідного адміністративного акта у вигляді документа встановленого зразка, його видача суб'єкту звернення та у разі необхідності належне тлумачення змісту наявного рішення.

Отже, діяльність, що має негативний з погляду суб'єкта звернення результат (відмова у видачі певного дозволу), може бути результативною, а отже, якісною та ефективною, якщо вона здійснена належним чином відповідно до законодавства.

Таким чином, визначальним показником, що характеризує не тільки якість надання адміністративних послуг будь-яким органом виконавчої влади, а й відповідну соціальну ефективність є, на наш погляд, *юридична визначеність основних засад надання адміністративних послуг у відповідній сфері*. Слід зазначити, що сьогодні позитивно оцінити діяльність, зокрема органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг, за наведеним показником не можливо у зв'язку із законодавчою неврегульованістю відповідних адміністративно-правових відносин. Так, за відсутності законодавства України про адміністративну процедуру нерегульованими є процесуальні аспекти. Крім того, незважаючи на наявність Закону України “Про адміністративні послуги”, не всі матеріальні норми відповідних адміністративно-правових відносин є чітко визначеними, зокрема у зв'язку з тим, що дія Закону України “Про адміністративні послуги” [2] не поширюється на набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, тобто на адміністративні послуги, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки [8]. Таким чином, суспільні відносини щодо надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг у сфері обігу зброї регулюються сьогодні великою кількістю законодавчих актів різних сфер суспільного життя, а також відомчими інструкціями МВС України, більшість з яких призначена для службового користування (не доступні для широкого загалу суб'єктів звернення). Закріплений ж у чинних законодавчих актах норми є переважно бланкетними, що також не сприяє юридичній визначеності відповідної діяльності.

За умови юридичної невизначеності суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї не можна забезпечити належну якість надання адміністративних послуг, але шляхом проведення моніторингу можна встановити проблемні аспекти цієї діяльності та окреслити шляхи їх вирішення, а широке застосування громадськості сприятиме не тільки якості самого моніторингу, а й прийнятих за його результатами рішень.

Ураховуючи зазначене, спробуємо визначити ті основні аспекти, на які потрібно звертати увагу при здійсненні моніторингових дій за показником результативність.

§ Вичерпність представленої адміністративним органом інформації щодо суб'єктного складу певних адміністративно-правових відносин та їх правового статусу. У разі, якщо за певних обставин (обмеження доступу) така інформація не може бути оприлюднена, необхідно довести до відома суб'єктів звернення, що існують й інші категорії фізичних осіб, які мають право на придбання, зберігання та носіння зброї за професійною належністю. А також слід вказати на джерела інформації про правозадатність суб'єкта звернення у цій сфері та способи її отримання

(наприклад, за місцем роботи). Крім того, адміністративний орган, зокрема в особі підрозділів міліції громадської безпеки, повинен мати відповідні інформаційні та технологічні картки, що надаються суб'єкту звернення у разі пред'явлення довідки з місця роботи встановленого зразка.

§ Обґрунтованість термінів здійснення процедурних дій та прийняття рішень щодо надання відповідної адміністративної послуги. Підхід до встановлення таких термінів повинен бути диференційованим. У разі, якщо надання певної адміністративної послуги не потребує проведення додаткових перевірок, на наш погляд, його необхідно обґрунтовано зменшити порівняння із загальновизначеним, що становить 30 діб відповідно до Закону України “Про звернення громадян” [5].

§ Впорядкованість процедурних дій та прийняття рішень щодо адміністративної послуги (наприклад, відсутність необґрунтованих процедур), а також доступність відповідної інформації для суб'єктів звернення. Слід звернути увагу, що така інформація повинна забезпечувати можливість отримання особою необхідної адміністративної послуги, а також оскарження дій та (або) бездіяльності відповідних службових осіб і у разі необхідності повернення сплачених коштів (відшкодування завданіх збитків) без сторонньої допомоги.

§ Крім того, при здійсненні моніторингу слід звертати увагу на наявність або відсутність супутніх послуг. Якісна система надання адміністративних послуг повинна виключати необхідність додаткового отримання супутніх адміністративних послуг. Так, наприклад, для отримання дозволу на придбання та перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система для фізичних осіб [4] всупереч положенням ч. 7 ст. 9 Закону України “Про адміністративні послуги”, в якій йдеться про те, що “суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління)” [2], суб'єкт звернення зобов'язаний подавати довідку про несудимість, інформацією про яку, до речі, володіє суб'єкта надання цієї послуги. Така послуга, хоча і є на сьогодні безкоштовною, забирає в особи досить багато часу, до того ж і у робочі години¹. Її отримання в короткий термін – не тільки час, а й гроші. Отже, цей випадок можна характеризувати як порушення прав фізичної особи в рамках надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Його також можна було би кваліфікувати як порушення законодавства України у сфері суспільних відносин, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, якщо б не законодавчі колізії [2].

Розглянемо їх детальніше. Сьогодні законодавець обрав два способи визначення сфери дії Закону України “Про адміністративні послуги” (далі – Закон). По-перше, передбачив загальне правило, відповідно до якого положення Закону застосовуються до всіх суспільних відносин, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. По-друге, визначив перелік відносин, на які не поширюється дія цього Закону, зокрема щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу (ч. 13 ст. 2) [2]. Таким чином, цей самий законодавець поставив під сумнів належність, зокрема ряду платних послуг у сфері обігу зброї, до адміністративних, а отже, і

¹ Для підтвердження зазначеного наведемо приклад: у Києві довідка про несудимість видається за адресою вул. Богомольця, 10, МВС України. Приймання заяви здійснюється з 9.30 до 10.30, видача готових документів – з 14.30 до 15.00. Крім того, така послуга надається протягом 30 діб. За необхідності отримати її в короткий термін слід звертатися до ДП “Документ” (м. Київ, бул. Тараса Шевченка, 27), який працює за таким графіком: ПН-ПТ: з 08:00 до 20:00; СБ-НД: з 10:00 до 16:00 (Call-центр: 0-800-301-200), але вже не безкоштовно. Отже, суб'єкт звернення опиняється перед вибором: економити час або гроші, хоча час він все ж таки втрачає хоча б на те, щоб розібратися і прийняти оптимальне рішення з приводу отримання означеної довідки.

способи їх регулювання, створивши сприятливі умови для зловживань у цій сфері, і відповідно для обмеження прав та інтересів людей. При цьому автори науково-практичного коментаря до Закону буквально зазначають: “що і в цьому разі органи, що надають відповідні дозоли на набуття прав на об’єкти, обмежені у цивільному обігу, можуть організовувати відносини з суб’єктами звернень за кращими підходами коментованого Закону” [6, с. 62], констатуючи таким чином право суб’єктів надання адміністративних послуг (у цьому випадку підрозділів міліції громадської безпеки або їх службових осіб) на свій розсуд вирішувати, чи керуватися нормами Закону, чи, якщо це не зручно, не керуватися ними.

Це право, зокрема, реалізовано через відмову МВС України надавити платні адміністративні послуги через загальні центри надання адміністративних послуг, створюючи власні структури. Доречність цього рішення, на наш погляд, є досить сумнівною, крім того, виникає питання щодо економічної обґрунтованості таких дій. Слід також зазначити, що ігнорування загальної моделі надання адміністративних послуг (визначеній Законом) незрозуміло чому розповсюдилося також і на інші адміністративні послуги, що надаються підрозділами МВС України, в тому числі Державної автомобільної інспекції. Таким чином, сьогодні в Україні порушуються конституційні норми (ст. 3) [7], створено законодавче підґрунтя для порушення основоположних європейських демократичних принципів служіння держави людині. Натомість розширяються умови для реалізації корпоративних інтересів і, як наслідок, збільшення корупційних чинників у цій сфері. Зазначене свідчить про нагальну необхідність чіткого унормування суспільних відносин у сфері надання адміністративних послуг щодо об’єктів, обмежених у цивільному обігу. За відсутності ж такого законодавчого акта необхідно чітко визначити, в якому правовому полі діє Міністерство внутрішніх справ України в означений сфері, відповідно, який його правовий статус сьогодні.

Слід зазначити, що у зв’язку з рекомендованим характером результатів моніторингова діяльність не є основним, найбільш дієвим засобом підвищення якості та ефективності функціонування системи надання адміністративних послуг. Але, разом з тим, використання потенціалу громадськості на засадах системності, керованості та організованості дозволяє охоплювати предмет дослідження (систему надання адміністративних послуг) в комплексі, що може бути потужним чинником забезпечення її належного функціонування, а також налагодження гармонічних, партнерських стосунків між суспільством і державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
4. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3068.
5. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 398/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги” / За заг. ред. В.П. Тимощука. – К. : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Отримано 04.10.2014