

УДК 342.9:351.741

О.О. Попова,
кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ КЛАСИФІКАЦІЇ МОНІТОРИНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОВС

У статті розглянуто класифікацію моніторингової діяльності щодо надання адміністративних послуг за важливими, на наш погляд, для цієї сфери параметрами, а також встановлено, що найбільш ефективним засобом підвищення якості надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері внутрішніх справ, є правозахисний моніторинг.

Ключові слова: моніторинг, якість надання адміністративних послуг, правозахисний моніторинг.

В статье рассматривается классификация мониторинговой деятельности относительно предоставления административных услуг в соответствии с важными, на наш взгляд, для этой сферы параметрами, также установлено, что наиболее эффективным способом повышения качества предоставления административных услуг, в том числе в сфере внутренних дел, является правозащитный мониторинг.

Ключевые слова: мониторинг, качество предоставления административных услуг, правозащитный мониторинг.

In the paper the classification of monitoring of the activities according to important, in our opinion, parameters is considered, it is also established that the most effective way of the improvement of quality of providing administrative services, including the sphere of internal affairs, human rights monitoring is.

Keywords: monitoring, quality of providing administrative services, human rights monitoring.

Як відомо моніторингова діяльність є сучасним і досить ефективним засобом підвищення ефективності діяльності, зокрема щодо надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг. Це пояснюється досить широкими можливостями щодо вибору форм і методів реалізації цієї діяльності, її незаангажованістю та низьким рівнем бюрократизму.

Проблематика моніторингу в сфері надання адміністративних послуг органів внутрішніх справ була предметом дослідження таких науковців і практиків, як: В.К. Батчаєв, Ю.Л. Белоусов, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук та інших. Однак у зв'язку з активним зростанням актуальності та практичної значущості цієї проблематики існує нагальна потреба в її подальшому вивченні та дослідженні.

Для того, щоб зрозуміти механізм здійснення моніторингової діяльності, розглянемо її класифікацію та відповідні особливості за низкою важливих щодо сфери надання адміністративних послуг аспектів.

За суб'єктом здійснення.

1. Державний (здійснюється державними організаціями, у тому числі науковими та науково-дослідними установами).

2. Недержавний (виконується громадськими організаціями та міжнародними організаціями). Однією з особливостей такого виду моніторингу є сприяння налагодженню ефективного зворотного зв'язку між державними органами та організаціями громадянського суспільства.

Так, сьогодні маємо позитивний досвід плідної комунікації МВС і громадськості щодо моніторингової діяльності у сфері надання адміністративних послуг органів внутрішніх справ. Прикладом є функціонування створених протягом 2005–2010 рр. Міністерством внутрішніх справ України за сприяння неурядових організацій інституцій, важливих для встановлення громадського контролю над діяльністю міліції та її відповідності міжнародним стандартам у галузі прав людини, серед яких, зокрема, Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (далі – УМДПЛ) (з 2008 р.).

Ця інституція була унікальним підрозділом для України з 2008 по 2010 рр., як структурний підрозділ МВС України по суті виконувала функції Поліцейського омбудсмена за такими напрямками: контроль за дотриманням прав людини працівниками ОВС; аналіз українського законодавства у сфері захисту прав людини; підготовка аналітичних та інформаційних матеріалів, пов'язаних з проблематикою дотримання прав людини; популяризація знань про права людини серед працівників державних установ; проведення опитувань громадської думки, спрямованих на оцінку ефективності роботи міліції; розробка та реалізація форм участі громадськості в цивільному контролі за дотриманням прав людини в правоохоронній діяльності; створення спеціальної мережі моніторів за діяльністю правоохоронців; підготовка періодичних аналітичних звітів щодо дотримання прав людини в українській міліції [1].

Сьогодні УМДПЛ вже в якості громадської організації, але на засадах тісної співпраці з МВС України приділяє значну увагу моніторингу якості надання адміністративних послуг ОВС. Так, за результатами цієї діяльності вийшло друком науково-практичне видання “Адміністративні послуги МВС та ДМС: Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження” [2].

Слід зазначити, що запорукою успіху УМДПЛ стало те, що ця організація була створена із залученням колишніх працівників правоохоронних органів. Як професіонали, вони спроможні адекватно оцінити ту чи іншу ситуацію, специфіку роботи, реальний внесок працівника ОВС, а як громадяни – рівень забезпечення прав і свобод людини та громадянина. На нашу думку, функціонування подібної інституції в структурі МВС України сприяло би її більш ефективній роботі та гармонізації відносин між правоохоронними органами і громадськістю.

3. Моніторинг у міжнародних відносинах, котрий становить діяльність міжнародних організацій щодо контролю за виконанням державами своїх зобов'язань за міжнародними угодами (наприклад, здійснюється через використання моніторингових механізмів Європейського суду з прав людини, шляхом міжнародного спостереження за виборами тощо, а також “Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг” – проект міжнародної технічної допомоги, який фінансується Європейським Союзом та Програмою розвитку ООН в Україні (ПРООН) та впроваджується ПРООН у партнерстві з громадським об'єднанням “Самопоміч” (м. Львів) [3]).

4. Комбінований моніторинг, який може здійснюватися державними структурами або органами публічної влади спільно з громадськими організаціями.

Яскравим прикладом такої співпраці може слугувати діяльність Центру політико-правових реформ – недержавного аналітичного центру, створеного у 1996 р. після прийняття Конституції України, метою якого є сприяння проведенню

реформ у політико-правовій сфері, зокрема сфері надання адміністративних послуг, задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування [4]).

Ця діяльність відбувається в тісній співпраці з органами публічної влади та державними науково-дослідними установами, наприклад: з Національною академією наук України – у дослідженні інституції адміністративних послуг та виданні посібника “Адміністративні послуги” [5], а також у підготовці науково-практичного коментаря до Закону України “Про адміністративні послуги”, з метою надання допомоги практичним працівникам у виконанні вимог Закону [6]; з органами публічної влади в аспекті вивчення питань, пов’язаних зі створенням та організацією роботи центрів надання адміністративних послуг як кращої організаційної форми забезпечення надання цих послуг усім категоріям приватних осіб. Це видання здійснене завдяки Швейцарсько-українському Проекту “Підтримка децентралізації в Україні “DESPRO” та “Муніципальної програми врядування та сталого розвитку”, що впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за підтримки Швейцарської Конфедерації і містить інформацію щодо кращих практик організації надання адміністративних послуг в містах України, з урахуванням змін і досягнень упродовж другої половини 2010–2011 рр. [6].

За методологією виконання.

1. Динамічний – аналізуються дані про динаміку розвитку або зміни визначених показників об’єкта, як правило, цей вид моніторингу здійснюється щодо вивчення кількісних показників за певними проміжками часу (наприклад, кількість осіб, які звертаються за отриманням певних видів послуг або кількість власників зброї, тобто осіб, що отримали дозвіл на зберігання і носіння зброї).

2. Конкурентний – паралельно за єдиною методологією досліджуються одна або декілька ідентичних або подібних систем (наприклад, вивчення громадської думки щодо якості обслуговування у загальних та відомчих (як-то по лінії ДДАІ МВС, ДМС України) центрах надання адміністративних послуг).

3. Порівняльний – порівнюються окремі показники або результати більш конкретних комплексних досліджень, проведених за однаковими критеріями, кількох систем одного рівня або вищих і нижчих систем (наприклад, визначення динаміки зміни якості надання в Україні адміністративних послуг протягом 2012 та 2013 років).

4. Комплексний – поєднує в собі методи дослідження, що використовуються у різних видах моніторингів.

За цілями.

1. Інформаційний – полягає у структуризації, систематизації, накопиченні та розповсюдженні відповідної інформації.

2. Базовий (фоновий) – виявляє нові проблеми, небезпеки, тенденції до того, як вони стануть осмисленими на рівні управління (наприклад, вивчення змін і тенденцій у сфері обігу зброї або в міграційній сфері з метою здійснення ефективної нормотворчої діяльності). Здійснюється шляхом постійного спостереження та періодичного вимірювання показників, що характеризують певні зміни досліджуваного об’єкта.

3. Проблемний – з’ясування закономірностей, процесів, небезпек, проблем, які вже відомі, й розуміння, усунення, коригування яких є важливим з погляду управління.

За способом впливу на досліджуваний об’єкт.

1. Попереджувальний – розглядається як система регулярного вимірювання змін, що відбуваються в суспільстві або якихось його підгрупах, за умови постійного

застосування одних і тих же принципів вибірки й одного і того ж інструментарію для збору даних. Такий моніторинг здійснюється систематично, охоплюючи певний проміжок часу, протягом якого відбуваються активні зміни об'єкта дослідження (адміністративних послуг органів внутрішніх справ), зокрема в момент його активного розвитку та перебудови, з метою вивчення динаміки цих процесів та здійснення ефективного планування його розвитку. Зазначений моніторинг здійснюється, як правило, державними організаціями або на їх замовлення.

2. Соціально-політичний моніторинг – постійний, систематичний збір інформації з метою спостереження і контролю за ходом розвитку соціально-політичного явища або процесу та його прогнозування. Суб'єктами здійснення цього виду моніторингу можуть бути як громадські організації, так і заклади соціологічних досліджень. Так, активну участь у здійсненні моніторингу надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг беруть Харківський інститут соціологічних досліджень та Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (результатом такої діяльності є, зокрема, Звіт за результатами соціологічного дослідження надання адміністративних послуг ДМС та МВС України, проведеного у 2013 році) [2, с. 2].

За об'єктом. Така класифікація моніторингової діяльності передбачає наявність великої кількості видів її здійснення, зокрема за сферами державного управління (прикладом такої класифікації є моніторинг надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ України та вибіркоче дослідження діяльності окремих структурних підрозділів органів внутрішніх справ щодо надання таких послуг).

Залежно від галузі застосування моніторингова діяльність у сфері надання адміністративних послуг ОВС, зокрема, спрямовується на вивчення якості надання адміністративних послуг за певними критеріями (наприклад, за критерієм результативності) з метою оптимізації відповідних адміністративних процедур і підвищення ефективності діяльності адміністративних органів. Також слід зазначити, що будь-які аспекти якості надання послуг нерозривно пов'язані із задоволенням потреб та інтересів суб'єктів звернення.

Залежно від цільових установок відповідна моніторингова діяльність може бути спрямована, зокрема, на вивчення ситуації щодо дотримання прав людини, оскільки право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, в тому числі й за наданням адміністративних послуг, закріплене у ст. 40 розділу II Конституції України [7].

Виходячи із зазначеного вище та усталеного в юридичній науці розуміння моніторингу як безперервного стеження за певним процесом, з метою виявлення його відповідності бажаному результату, можемо сформулювати визначення моніторингу прав людини [8, с. 538].

Отже, *моніторинг прав людини* – це заплановане, систематизоване дослідження певної сфери суспільних відносин, що проводиться за певною схемою з метою досягнення позитивних змін без застосування активного втручання.

Моніторинг якості надання адміністративних послуг ОВС – це вивчення та аналіз відповідності функціонування системи надання адміністративних послуг ОВС законодавчо визначеним принципам надання таких послуг на основі критеріїв якості.

Моніторинг прав людини та якості надання адміністративних послуг ОВС – це безперервне дослідження відповідності функціонування системи надання адміністративних послуг ОВС законодавству України, суб'єктивним правам та інтересам суб'єктів звернення, що здійснюється як державними, так і громадськими

організаціями з метою підвищення якості, доступності адміністративних послуг та ефективності їх надання.

Мета моніторингу прав людини та якості надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг – підвищення якості та вдосконалення процесу надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, а також підвищення прозорості та підзвітності органів внутрішніх справ через залучення громадськості.

Відповідно, *моніторинг прав людини* – це заплановане, систематизоване дослідження певної сфери суспільних відносин, що проводиться за визначеною схемою, з метою досягнення позитивних змін без застосування активного втручання.

Особливої актуальності правозахисному моніторингу в сучасній Україні надає те, що сьогодні зобов'язує нашу державу забезпечувати ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // umdp.info/rus/index.php?t=2.1](http://umdp.info/rus/index.php?t=2.1).
2. Адміністративні послуги ДМС та МВС: Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : науково-практичне видання / Під заг. ред. Белоусова Ю.Л., Батчаєва В.К. – К. : 2013 р. – 92 с.
3. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. – К., 2013. – 120 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http : // undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug](http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug).
4. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pravo.org.ua.
5. *Тимощук В.П.* Адміністративні послуги : посібник / В.П. Тимощук; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 104 с.
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.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.

Отримано 20.01.2015