

ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

ЛЕГЕЗА Євген Олександрович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро, Україна)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9134-8499>

ВИНОГРАДОВА Наталія Леонідівна - кандидат державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро, Україна)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4398-0814>

УДК 342.922

DOI 10.32782/EP.2022.3.7

Наукова стаття присвячена оцінюванню якостей надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції. Якість надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції має базуватися на критеріях, які повинні бути затверджені на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів, у разі порушення яких повинна наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації.

До критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції належать: результативність, простота (або доступність), терміновість (або своєчасність, строківість, оперативність), зручність, відкритість, мінімальна (справедлива) вартість та доступність її оплати, професійність, повага до особи, рівність тощо.

Встановлено, що одним із ключовим критерієм оцінювання якостей надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції є відкритість. Зокрема, критерій відкритості передбачає відкритість та доступність інформації, необхідної споживачам адміністративних послуг як елемент запобігання корупції (наприклад, які документи потрібно подати для отримання послуги, скільки буде тривати розгляд звернення особи, розмір та порядок оплати, хто є відповідальним за надання послуги тощо), а також можливість отримання консультативної допомоги, яку працівники органів публічної адміністрації повинні надавати у формі заповнення заяв, формулярів, роз'яснення порядку та процедури (адміні-

стративний регламент) отримання публічної послуги, допомоги в підборі та оформленні документів тощо. Для цього необхідна для отримання послуги інформація, зразки заповнення документів, опис процедури надання послуги тощо має розміщуватись на інформаційних щитах у приміщенні органу, в брошурах та інших довідкових матеріалах про надання публічної послуги. При цьому важливо, щоб інформація була повною, актуальною та зрозумілою, з мінімальним використанням спеціальної термінології, а також легкодоступною (через телефонний зв'язок або Інтернет). Окрім того, доступність та зручність надання послуг може оцінюватись і за якістю та оперативністю спілкування надавачів адміністративних послуг як елемент запобігання корупції з їх споживачами

Ключові слова: адміністративна послуга, доступність, запобігання корупції, критерій, корупція, послуга, якість.

Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями

Оцінка якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції визначається на підставі аналізу критеріїв, за якими вона може здійснюватися. Термін «критерій» у словниках визначається як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило, мірка» [1, с. 415]. Таким чином, за ступенем якості, який визначає рівень стандарту надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції, мі-

німальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту повинно бути підставою для негативного оцінювання якості адміністративних послуг як елемент запобігання корупції та передбачати певні правові наслідки. Тому, визначаючи рівні стандартів, необхідно у правовому полі окреслити мінімальний перелік вимог до діяльності суб'єкту публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції.

Разом із тим закон повинен передбачати певний строк надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції. Якщо орган влади позитивно вирішує адміністративну справу про надання послуги у короткий строк, надання послуги повинно вважатись якіснішим.

Для кожної особи, споживача адміністративних послуг як елемент запобігання корупції, наявність чітких критеріїв оцінки якості та стандартів – це найкращий спосіб забезпечення її прав та законних інтересів. Тому, щоб оцінка якості була об'єктивною, необхідно мати не тільки чітко сформульовані, а й кількісно визначені вимоги. Зокрема, щоб оцінити своєчасність надання послуги, необхідно спиратися на конкретні строки, встановлені для надання публічних послуг певного виду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання поданої проблеми

Питання адміністративних послуг у різні історичні періоди привертала увагу представників різних наук – соціології, філософії, політології і, безперечно, правової науки. Різні аспекти публічних послуг досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. М. Бевзенко, Т. О. Буренко, О. М. Буханевич, Н. В. Васильєва, М. Ю. Віхляєв, Д. О. Власенко, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, Н. Л. Губерська, Е. Ф. Демський, П. В. Діхтієвський, В. С. Долечек, І. В. Дроздова, С. Б. Жарая, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. П. Коваленко, І. В. Ковбас, М. О. Колесніков, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломовець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. Ф. Кон-

стантінов, О. Л. Копиленко, С. О. Кузніченко, О. В. Кузьменко, В. С. Куйбіда, Є. В. Курінний, Ю. О. Куц, А. С. Лагода, Д. М. Лук'янець, П. С. Лютиков, О. Б. Ляшко, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, А. В. Міськевич, Ю. В. Оніщик, М. Б. Острах, Г. М. Писаренко, Д. В. Приймаченко, М. П. Рабинович, В. Й. Развадовський, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. С. Сосновик, С. Г. Стеценко, Д. В. Сухінін, В. П. Тимошук, О. Г. Циганов, Ю. М. Шаров, А. М. Школик, І. М. Шопіна та ін.

На рівні дисертаційних робіт окремі питання певних видів публічних послуг досліджували: І. В. Ковбас «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 р.), Л. І. Приймак «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 р.), Ю. І. Шиндель «Кримінально-правова характеристика зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (2014 р.), однак комплексних наукових досліджень, безпосередньо присвячених питанням оцінюванню якостей надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції, ще не було, що й актуалізує відповідне дослідження, зумовлює його наукове та практичне значення.

Метою статті є визначення оцінюванню якостей надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження

Як правові процедурні, так і організаційні критерії (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу тощо), на думку Є. В. Курінного, самі повинні відповідати певним вимогам, тобто бути зрозумілими, обґрунтованими (реалістичними), адекватними вимогам часу. Сукупність критеріїв повинна охопити найважливіші аспекти надання публічних послуг та бути достатньою для загальної оцінки якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції [2, с. 152].

Оцінка якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції

може здійснюватися як з точки зору держави (внутрішня оцінка органу), так і з точки зору споживачів (зовнішня оцінка). І зрозуміло, що чим меншим є відсоток розходжень «за пунктами» оцінки якості надання послуг, тим вищим є рейтинг самої оцінки.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, яким схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, підвищенню якості надання адміністративних, сприятимуть такі критерії оцінки їх якості:

– результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в публічній послугі;

– своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;

– доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою (територіальна наближеність адміністративного органу до утримувачів послуг; наявність транспортно-сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу);

– зручність – урахування інтересів та потреб утримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції (можливість вибору способу звернення за публічною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу «єдиного вікна»; установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їхніх інтересів; удосконалення порядку оплати адміністративної послуги як елемент запобігання корупції (плата приймається безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);

– відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання послуги

інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкуються в офіційних виданнях та буклетах (наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання зі зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати публічної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг як елемент запобігання корупції; можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги);

– повага до особи – ввічливе (шанобливе) ставлення до утримувача адміністративних послуг як елемент запобігання корупції (готовність працівників адміністративного органу допомогти в оформленні документів особам, які отримують послуги);

– дотримання принципу рівності усіх громадян;

– професійність як належний рівень кваліфікації працівників.

Висвітliamo деякі критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції.

Змістом критерію терміновості (або своєчасності, строковості, оперативності) є часове обмеження надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції. Послуга повинна надаватися не пізніше визначеного терміну, з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації. Своєчасність вимагає, щоб орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон, враховуючи особливості окремо взятого випадку. При цьому терміни необхідно періодично переглядати. Основними показниками оптимального строку мають бути обґрунтовані очікування споживачів та реальні можливості органу дотриматись визначених строків. В окремих категоріях справ слід передбачити можливість прискореного надання послуги (у виняткових випадках, за підвищену плату тощо).

Проте суб'єкти публічної адміністрації не повинні перетворювати механізм скорочених строків надання послуг на спосіб заробітку. Сьогодні практика оформлення паспортних документів для виїзду за кордон

громадянам України доводить, що прискорення процедури повинно відбуватись на підставі зазначених споживачем обставин. Інакше серед споживачів, що оплатили терміновість виготовлення документа, виникне своя черга, що призведе до затримання термінів виготовлення як термінових, так і документів за звичайним провадженням. Щодо якості, то належною буде якість адміністративних послуг як елемент запобігання корупції, якщо послуга надається споживачеві в передбачений законом строк [3, с. 152].

Тому підставою для негативної оцінки якості послуги за критерієм терміновості є несвоєчасне надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції, а саме: прострочення, неврахування законної потреби у прискореному вирішенні обставин конкретної справи, відсутність офіційно встановленого строку надання адміністративної послуги або встановлення необґрунтовано довгого терміну розгляду заяви [4].

Критерій зручності передбачає:

– отримання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції та їх оплату в одному місці;

– не більше ніж дворазове звернення до органів публічної адміністрації (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат);

– можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та інших зусиль відвідати адміністративний орган;

– визначення зручних для споживача годин прийому;

– надання споживачам послуги максимум способів звернення за послугою та за інформацією (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою тощо) щодо неї [5].

Таким чином, варто погодитись з І. В. Дроздовою, яка зазначає, що зручність як критерій оцінки якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції передбачає визначеність у питанні, наскільки враховано інтереси та потреби споживачів послуг в організації надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції у конкретному органі.

На жаль, сьогодні вибору способу звернення до суб'єкта публічної адміністрації

за адміністративною послугою для споживачів не існує. Споживач зобов'язаний особисто з'явитися до органів публічної адміністрації, щоб подати документи, а згодом отримати результат. Для запровадження поштового зв'язку між споживачем послуги та її надавачами законодавством повинна гарантуватися можливість звернення за послугою поштою, а також отримання відповіді аналогічним способом. Водночас процес використання вітчизняними органами влади електронної пошти для спілкування з громадянами лише започатковується. Хоча електронна пошта, як найсучасніший спосіб спілкування, значно пришвидшує процес отримання послуги та є найзручнішим з точки зору витрат часу і коштів споживача та держави.

За умов запровадження електронного способу надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції органи публічної адміністрації зможуть більше уваги приділити вдосконаленню внутрішньої організації провадження з надання публічної послуги, зокрема, зменшити певну кількість проблем, пов'язаних з особистим прийомом споживачів. У цьому разі значно зменшуються умови для вчинення корупційних дій, адже відносини між органом і особою є прозорими, а «особистий» контакт особи та працівника адміністративного органу відсутній. Для повного задоволення критерію зручності органи влади мають надавати можливість споживачам адміністративних послуг як елемент запобігання корупції звертатися за послугами через представника. Взагалі, відмова у наданні послуги через «незручний» для органу спосіб звернення, якщо такий спосіб передбачено законодавством, є підставою для негативної оцінки якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції за критерієм зручності адміністративної послуги.

Організація особистого прийому, як показник критерію зручності, передбачає врегульованість як часу особистого прийому, так і самої процедури особистого прийому громадян. Зручність прийомних годин визначається наявністю перерв та їх тривалістю, роботою органу у вечірній час, у вихідні дні тощо. Адекватність робочого часу орга-

нів публічної адміністрації потребам споживачів як показник зручності передбачає для адміністративних послуг, за якими систематично звертається велика кількість громадян, встановлення максимально тривалого часу доступності до послуг адміністративного органу. Так, потрібно підтримати законодавця, який відповідно до п. 11 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» визначив, що час прийому суб'єктів звернень у центрі надання адміністративних послуг становить не менше шести днів на тиждень та семи годин на день і є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід. Центр надання адміністративних послуг не менше двох днів на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до двадцятої години [4]. Не проведення прийому в призначені для цього години, зменшення офіційно встановленого часу прийому громадян є підставою для негативної оцінки якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції за критерієм зручності.

Як правильно зазначає Легеза Є.О., разом із тим неорганізовані черги, конфлікти між споживачами – це наслідок неякісної роботи органів публічної адміністрації щодо впорядкованості самої організації прийому громадян, наприклад запровадження номерної системи черговості або попереднього запису. При цьому важливо, щоб механізм попереднього запису був захищеним від можливих зловживань з боку працівників суб'єкта публічної адміністрації [7].

В. Б. Дзюндзюк пропонує навіть встановлювати стандарти очікування в черзі, тобто наявність побутових зручностей у приміщенні. Однак основним завданням органів виконавчої влади як надавачів послуг повинно бути подолання проблеми черги взагалі [6, с. 157].

Критерій відкритості передбачає відкритість та доступність інформації, необхідної споживачам адміністративних послуг як елемент запобігання корупції (наприклад, які документи потрібно подати для отримання послуги, скільки буде тривати розгляд звернення особи, розмір та порядок

оплати, хто є відповідальним за надання послуги тощо), а також можливість отримання консультативної допомоги, яку працівники органів публічної адміністрації повинні надавати у формі заповнення заяв, формулярів, роз'яснення порядку та процедури (адміністративний регламент) отримання публічної послуги, допомоги в підборі та оформленні документів тощо. Для цього необхідна для отримання послуги інформація, зразки заповнення документів, опис процедури надання послуги тощо має розміщуватись на інформаційних щитах у приміщенні органу, у брошурах та інших довідкових матеріалах про надання публічної послуги. При цьому важливо, щоб інформація була повною, актуальною та зрозумілою, з мінімальним використанням спеціальної термінології, а також легкодоступною (через телефонний зв'язок або Інтернет). Окрім того, доступність та зручність надання послуг може оцінюватись і за якістю та оперативністю спілкування надавачів адміністративних послуг як елемент запобігання корупції з їх споживачами [5, с. 167].

Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямку

Отже, якість надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції має базуватись на критеріях, які повинні бути затверджені на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів, у разі порушення яких повинна наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації.

До критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг як елемент запобігання корупції належать: результативність, простота (або доступність), терміновість (або своєчасність, строковість, оперативність), зручність, відкритість, мінімальна (справедлива) вартість та доступність її оплати, професійність, повага до особи, рівність тощо.

Література

1. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Д. Сухарев, ред. кол. : М. М. Богуславський, Н. И. Козырь, Г. Н. Миньковський и др. – М. : Совет. Энциклопедия, 1984. – 415 с.

2. Курінний Є. В. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу: визначення підходу, систематизація / Є. В. Курінний // Науковий вісник Дніпропетр. держ. ун-ту внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 152-157.

3. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ...кандидата наук з державного управління : 25.00.02 / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005 – 206 с.

4. Про адміністративні послуги”: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

5. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкта надання адміністративних послуг: дис. ...кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Дроздова Інна Вікторівна. – К., 2009. – 240 с.

6. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : дис. ...доктора наук з державного управління : 25.00.02 / Дзюндзюк Вячеслав Борисович. – Х. : 2005. – 471 с.

7. Легеца Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія / Є. О. Легеца. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. – 452 с.

Leheza Yevhen Oleksandrovich

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative and Customs Law University of Customs and Finance
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9134-8499>

Vynohradova Nataliia Leonidivna,

Candidate of public administration, associate professor, Associate Professor of the Department of Public Administration and Customs Administration University of Customs and Finance

ASSESSMENT OF THE QUALITY OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES AS AN ELEMENT OF CORRUPTION PREVENTION

A scholarly article is dedicated to assessing the quality of administrative service delivery as

an element of corruption prevention. The quality of the provision of administrative services as an element of corruption prevention should be based on criteria, which must be approved at the level of the legislative body in the form of standards, in the event of breach of which the legal responsibility of employees of public administration bodies should arise.

The criteria for assessing the quality of administrative services as an element of corruption include: efficiency, simplicity (or accessibility), urgency (or timeliness, promptness), convenience, openness, minimal (fair) value and availability of payment, professionalism, respect for the individual. , equality, etc.

Openness is identified as one of the key criteria for assessing the quality of administrative service delivery as an element of corruption prevention. In particular, the openness criterion implies the openness and accessibility of information required to consumers of administrative services as an element of corruption prevention (for example, what documents should be submitted to receive a service, how long it will take to consider a person's appeal, the amount and payment procedure, who is responsible for providing the service, etc.), as well as the possibility of obtaining the advisory assistance that the employees of public administration bodies should provide in the form of filling in applications, forms, clarifying the procedure and procedure (administrative regulations) for public service staff, and documentation and more. To do this, information, sample documents, a description of the procedure for providing the service, etc., must be placed on information boards at the authority's premises, in brochures and other reference materials on the provision of a public service. At the same time, it is important that the information is complete, up-to-date and comprehensible, with minimal use of specialized terminology, and easily accessible (via telephone or Internet). In addition, the affordability and convenience of service delivery can also be judged by the quality and timeliness of communication of administrative service providers as an element of preventing corruption with their customers.

Keywords: *administrative service, accessibility, corruption prevention, criteria, corruption, service, quality.*