

6. Andriyko, O.F. (1999), "Organizational and legal issues of state control in the field of executive authority of Ukraine", Thesis abstract for Doct. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Kyiv, Ukraine.
7. "Constitution of Ukraine on 28.06.1996 № 254к/96-ВР", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.
8. Kosenko, O.V. "Legal aspects of public supervision (control) enforcement in the field of economic activity", available at: <http://old.minjust.gov.ua/24659>.
9. Harashchuk, V.M. (2003), "Theoretical and legal problems of control and supervision in public administration", Thesis abstract for Doct. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, National legal academy of Ukraine of the name is Yaroslav Mudryi, Kharkiv, Ukraine.
10. Hirenko, I.V. (2016), "Legal protection of the flora of Ukraine", Thesis abstract for Doct. Sc. (Jurisprudence), 12.00.06, Kharkiv, Ukraine.
11. Basay, O.V. (2011), "Control in the field of protection, use and recreation of flora", *Aktualni problemy derzhavy i prava*, Iss. 60, pp. 522-528, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_60_74.
12. "Forest Code of Ukraine" : Law of Ukraine on 21.01.1994 № 3852-XII, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
13. Drebot, O.I. and Bobko, A.M. (2015), "Woods and forestry in Ukraine: state and economic consequences of land use in the mirror of time", *Ekonomika Ukrayiny*, no. 1, pp. 82-94, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2015_1_7.

УДК 351.74 342.922

ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Легеца Є.О., к.ю.н., доцент

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
пр. Гагаріна, 26, м. Дніпропетровськ, Україна
pasto@i.ua*

Стаття присвячена висвітленню критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. Подається поняття і зміст видів критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг органами публічної адміністрації, а саме: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, публічна послуга, оцінювання якості, стандарт.

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Легеца Е.А.

*Днепропетровский государственный университет внутренних дел,
пр. Гагарина, 26, г. Днепропетровск, Украина
pasto@i.ua*

Статья посвящена изложению критериев оценки качества предоставления публичных услуг в Украине. Дается понятие и содержание видов критериев оценки качества предоставления публичных услуг органами публичной администрации, а именно: результативность, своевременность, доступность, удобство, открытость, уважение к личности, профессионализм.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, публичная услуга, оценки качества, стандарт.

EVALUATION OF THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES IN UKRAINE

Leheza Y.O.

*Dnepropetrovsk state university of internal affairs, ave. Haharina, 26, Dnipropetrovsk, Ukraine
pasto@i.ua*

The scientific article is devoted to the coverage criteria for evaluating the quality of public services in Ukraine. We give the concept and content types of evaluation criteria of quality public services, public administration, namely effectiveness, timeliness, accessibility, friendliness, openness, respect for individuals, professionalism.

For each person, the consumer of public services, the presence of clear criteria for quality and standards assessment is the best way to ensure his rights and interests. Therefore, in order to get objective quality assessment, it is necessary to have not only clear articulated but also quantified claims. In particular, to assess the timeliness of service, it must be based on specific terms established for public services of a certain type.

Standards of quality of public services have specific requirements for the provision of public services, which must meet the administrative authority and can help to assess quality of provided public services

Evaluation of the quality of public services can be carried out both in terms of state (internal assessment) and in terms of customers (external assessment). It is clear that the smaller percentage differences "on points" assess the service quality, the higher the ranking of the evaluation.

Key words: service, administrative services, public service quality assessment, standard.

В умовах адміністративної реформи має змінюватися ставлення держави в особі органів влади та їхніх службовців до громадянина, тобто має стати аналогічним ставленню до споживача/клієнта в приватному секторі. При цьому йдеться зовсім не про плату, хоча де-факто вона сьогодні стягується за більшість публічних послуг (нерідко необгрунтовано або в завищеному розмірі), а насамперед про якість надання публічних послуг.

Пересічні громадяни добре знайомі з чергами, відсутністю необхідної інформації, обмеженістю й незручністю «прийомних годин», формалізмом і не завжди доброзичливим ставленням з боку чиновників. Окрім перерахованих, багато інших недоліків надання публічних послуг найкраще ілюструють сучасний стан цієї сфери суспільних відносин. Але громадяни не повинні сприймати такий стан справ як норму. Як свідчить досвід західних демократичних країн, відносини між органами влади та громадянами можуть мати зовсім інший характер – рівноправний, партнерський [1, с. 4].

Щоб досягти цього стану, потрібно мати багато передумов, зокрема демократичний політичний режим, належне правове регулювання адміністративної процедури тощо. Разом із тим важливими для підвищення якості надання публічних послуг є низка інструментів «технологічного» характеру. До них, серед іншого, належить наявність критеріїв для оцінювання якості надання публічних послуг, щоб за результатами оцінювання мати чітке бачення напрямів активності влади для підвищення цієї якості.

У статті буде зроблено спробу узагальнити й визначити критерії, за якими можна оцінити якість надання публічних послуг органами публічної адміністрації, пояснити спосіб і порядок їх використання.

Складовою частиною мети дослідження вбачається визначення якісної публічної послуги та надання порад, як саме досягти цієї якості. Можна також йти від супротивного: спираючись на характеристики неякісної послуги, визначити, чого бракує в організації її надання, і зосередити діяльність органу на подоланні цих недоліків.

Під оцінюванням якості надання публічних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі самого результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам і/або очікуванням споживачів [1, с. 11].

Підставою для оцінювання якості надання публічних послуг є відповідний критерій. За загальним правилом, такий критерій має бути придатним для вироблення на його основі

стандартів надання публічних послуг. Ураховуючи досвід приватного сектора щодо обслуговування населення, ми, звичайно, можемо погодитись із відокремленням «вищих стандартів» (найкращої якості), «мінімальних стандартів» (гірше не повинно бути), «спеціальних стандартів» (для окремого виду послуг) і «загальних стандартів» (для всіх адміністративних послуг) [2, с. 614].

Оцінювання якості надання публічних послуг визначається на підставі аналізу критеріїв, за якими вона може здійснюватись. Термін «критерій» у словниках визначається як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило, мірка» [3, с. 415]. Отже, за ступенем якості, який визначає рівень стандарту надання публічних послуг, мінімальні вимоги є мінімальною межею якості. Недотримання мінімального стандарту має бути підставою для негативного оцінювання якості надання публічних послуги та передбачати певні правові наслідки. Тому, визначаючи рівні стандартів, необхідно в правовому полі окреслити мінімальний перелік вимог до діяльності адміністративного органу щодо дотримання процедури надання публічних послуг.

Разом із тим закон повинен передбачати певний строк надання публічних послуги. Якщо орган влади позитивно вирішує адміністративну справу про надання послуги в коротший строк, надання послуги має вважатись якіснішим.

Для кожної особи, споживача публічних послуг наявність чітких критеріїв оцінювання якості та стандартів – це найкращий спосіб забезпечення її прав і 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 опиратися на конкретні строки, встановлені для надання публічних послуг певного виду.

Отже, стандартами якості публічних послуг є конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу й за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга.

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 (реалістичним), адекватними вимогам часу. Сукупність критеріїв має охопити найважливіші аспекти надання публічних послуг і бути достатньою для загального оцінювання якості надання публічних послуг [4, с. 152].

Оцінювання якості надання публічних послуг може здійснюватися як із погляду держави (внутрішнє оцінювання органу), так і з позиції споживачів (зовнішнє оцінювання). Зрозуміло, що чим меншим є відсоток розходжень «за пунктами» оцінювання якості надання послуг, тим вищим є рейтинг самої оцінки.

Визначимо чіткі критерії якості надання публічних послуг.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р, яким схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, підвищенню якості надання адміністративних, у тому числі й публічних послуг, сприятимуть такі критерії оцінювання їхньої якості:

- *результативність* – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в публічній послугі;
- *своєчасність* – надання адміністративної, в тому числі й публічної послуги, в установленій законом строк;
- *доступність* – фактична можливість фізичних і юридичних осіб звернутися за публічною послугою (територіальна близькість адміністративного органу до утримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних

шляхів і місць паркування для транспортних засобів фізичних і 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 із веб-сторінки адміністративного органу);

- *зручність* – урахування інтересів і потреб утримувачів послуг у процесі організації надання публічних послуг (можливість вибору способу звернення за публічною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу «єдиного вікна»; установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних і юридичних осіб з урахуванням їхніх інтересів; удосконалення порядку оплати публічної послуги (плата приймається безпосередньо в приміщенні адміністративного органу));
- *відкритість* – безперешкодне одержання необхідної для отримання публічної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їхніх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях і 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 публічних послуг; можливість отримання інформації телефоном і електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги);
- *повага до особи* – ввічливе (шанобливе) ставлення до утримувача публічної послуги (готовність працівників адміністративного органу допомогти в оформленні документів особам, які отримують послуги);
- *дотримання принципу рівності* всіх громадян;
- *професійність* як належний рівень кваліфікації працівників.

Саме на основі зазначених критеріїв і повинні встановлюватись стандарти надання публічних послуг.

Теоретики адміністративного права вважають, що стандарти надання публічних послуг принципово важливо виробити на основі (з урахуванням) стандартів аналогічних послуг у приватному секторі, тобто результативності, простоти, своєчасності, зручності, відкритості, рівності, мінімальної вартості й співчутливості до споживачів послуг [5, с. 136].

Відсутність єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності, недостатня спрямованість діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема, у сфері надання послуг, низька якість значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади, і гостра потреба в здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, зумовили необхідність розроблення та затвердження Постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [6].

Програмою передбачається низка заходів щодо впровадження високоякісної системи управління й забезпечення органів виконавчої влади всіма передбаченими законом правилами, нормами і стандартами надання послуг і виконання робіт. За дорученням Кабінету Міністрів України були розроблені та наказом Держспоживстандарту України й Голодержслужби України від 31.07.2006 № 273/221 затверджені методичні рекомендації щодо запровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю (далі – СУЯ) відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001.

Державним науково-дослідним інститутом Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) у 2008 р. розроблено Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з

питань систем управління якістю в МВС [7], якими окреслюється історичний розвиток, сучасні світові системи міжнародних стандартів удосконалення якості, передумови започаткування їх в Україні, сутність і значення запровадження СУЯ для МВС різних територіальних рівнів, а також передбачаються порядок розробки адміністративних регламентів як щодо виконання органами внутрішніх справ державних функцій, так і з надання державних послуг, тому вони мають надзвичайне практичне та методологічне значення.

І.П.Голосніченко, який є основним розробником Методичних рекомендацій, створив методично-практичний посібник для вироблення відомчих правових норм із застосуванням відповідних стандартів управлінської діяльності правоохоронних органів, особливо у справі надання державних послуг громадянам та іншим фізичним і юридичним особам.

Однак державні стандарти в будь-якій сфері не можуть установлюватись без законодавчого підґрунтя, оскільки їх зміст і призначення й полягають у детальній регламентації положень закону та встановленні чіткого порядку їх реалізації. Сам автор у вступі до Методичних рекомендацій зазначає, що «з метою підвищення якості державного управління із задоволення потреб громадян та інших суб'єктів правових відносин програмою Уряду передбачається ряд заходів щодо впровадження високоякісної системи управління і забезпечення органами виконавчої влади всіх передбачених *законом* правил, норм та стандартів надання послуг і виконання робіт» [7, с. 4]. Тобто, спочатку повинен бути прийнятий Закон, який установлює правила, норми і стандарти надання послуг органами влади, і тільки на основі нього розроблятися відомчі стандарти.

Щодо цього заслуговує на увагу досвід уряду Російської Федерації. Урядовою постановою у 2005 р. затверджений Порядок розробки та затвердження адміністративних регламентів виконання державних функцій та адміністративних регламентів надання державних послуг. Зокрема, п.6 Порядку чітко визначає, що адміністративні регламенти надання державних послуг розробляються на підставі вимог до якості й доступності державних послуг, що встановлюються стандартами державних послуг, розробленими та затвердженими відповідно до законодавства РФ. До затвердження стандартів державних послуг адміністративні регламенти надання державних послуг розробляються з урахуванням вимог до надання державних послуг, установлених законодавством РФ [8].

По-друге, важко погодитись із формулюванням назви адміністративного регламенту в редакції Методичних рекомендацій («Адміністративний регламент < найменування органу (служби) МВС > з виконання державної функції (надання державної послуги) < найменування державної функції чи державної послуги >») [6, с. 23]. Запропонований варіант назви створює можливість для суб'єктів надання послуг – органу (служби) публічної адміністрації – визначати власні стандарти з урахуванням передусім регіональних або внутрішніх, відомчих інтересів. А оскільки, відповідно до п. 6.1 Методичних рекомендацій, проекти адміністративних регламентів, а також можливості встановлення персональної відповідальності посадових осіб за дотримання вимог адміністративних регламентів щодо кожної дії чи адміністративної процедури будуть розглядатися й затверджуватись Координаційною радою з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю у МВС і при цьому основними критеріями оцінювання проектів буде вважатися їх відповідність зазначеним Методичним рекомендаціям, це створить усі умови для подальшого розвитку корупції у відомчій системі.

Тому дотримуємось думки, що підлягатимуть затвердженню Примірні (типові) адміністративні регламенти надання державних послуг окремими органами виконавчої влади. Зміст їхньої становитиме блок адміністративних регламентів усіх визначених законом державних послуг, які має право надавати той чи інший підрозділ на всіх територіальних рівнях відомчої системи. Тим більше другий підрозділ, що повинен містити посилання на нормативні правові акти, які регулюють порядок виконання державної функції чи надання

державної послуги, саме й буде визначати комплекс нормативно-правових актів, що становитимуть правову основу надання комплексу державних послуг цим підрозділом.

По-третє, відповідно до Методичних рекомендацій, зміст адміністративного регламенту, який подається на затвердження як державний стандарт надання державної послуги, мають становити розділи «Загальні положення», «Вимоги до порядку надання державної послуги», «Адміністративні процедури». При цьому питання, які діяння кваліфікуються як державні послуги, тобто сам перелік державних послуг, що можуть надаватися органами публічної адміністрації, за які саме послуги забороняється стягнення плати, тобто які можуть надаватися безоплатно, які потребують оплати з обґрунтуванням підстав платності державної послуги, повинні визначатися тільки законом [9].

Отже, якість надання публічних послуг має базуватися на виробленні критеріїв, які повинні бути затвердженні на рівні законодавчого органу у вигляді стандартів, у разі порушення будь-якого критерію надання публічних послуг має наставати юридична відповідальність працівників органів публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / (редколегія Ю.С. Шемшученко та ін.). – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 5 : П-С. – 736 с.
3. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Д. Сухарев, ред. кол. : М.М. Богуславський, Н.И. Козырь, Г.Н. Миньковский и др. – М. : Совет. Энциклопедия, 1984. – 415 с.
4. 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.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / (авт.-упоряд. В.П. Тимошук). – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 : за ред. від 01.07.2008 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF.
7. Голосніченко І.П. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов; за ред. О.Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
8. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rosuez.ru/docs_base/14007.
9. Острах М.Б. Провадження з надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.Б. Острах; Міжнародний ун-т бізнесу і права. – Херсон, 2013. – 236 с.

REFERENCES

1. Timoshchuk, V.P. and Kirmach, A.V. (2005), *Otsinka yakosti administratyvnykh posluh* [Assessment of the quality of administrative services], Fakt, Kyiv, Ukraine.

2. Shemshuchenko, Yu.S. et al. (1998), *Yurydychna entsyklopediya: v 6 t.* [Juridical Encyclopaedia : in 6 vol.], vol. 5, Ukr. entsyklopediya, Kyiv, Ukraine.
3. Suharev, A.D., Boguslavskiy, M.M., Kozyr, N.I., Minkovskiy, G.N. et al. (1984), *Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar* [Encyclopedic dictionary of Law], Sovetskaya Entsiklopediya, Moscow, Russia.
4. Kurinnyi, E.V. (2006), “Principles of administrative-jurisdictional process: approach determination, systematization”, *Naukovyi visnyk Dnepropetrovsk state university of internal affairs*, no. 1, pp. 152-157.
5. Tymoshchuk, V.P. (2003), *Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyi dosvid i propozytsiyi dlya Ukrainy* [Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine], Fakt, Kyiv, Ukraine.
6. “On Approval of the Programme of Introduction of Quality Management in the Executive Bodies”: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine on 11.05.2006 p. № 614, *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, 2006, no. 20, art. 1435, available at : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF.
7. Golosnichenko, I.P. Tsyhanov, O.G. (2008), *Metodychni rekomendatsiyi shchodo zastosuvannya derzhavnykh standartiv z pytan system upravlinnya yakistyu u MVS Ukrainy* [Methodological recommendations on application of state standards on quality management system in MIA of Ukraine], DNDI MVS Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
8. “On the Procedure for Development and Approval of Administrative Regulations of Execution of the State Functions (Provision of the State Services)”: Regulation of the Government of the Russian Federation on 11.11.2005 № 679, available at : http://www.rosuez.ru/docs_base/14007.
9. Ostrakh, M.B. (2013), “Proceeding of administrative services in Ukraine”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, International university of business and right, Kherson, Ukraine.

УДК 340.134: 371.2: 347.919

ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

Литвин І.І., к.ю.н., доцент, докторант

Класичний приватний університет, вул. Жуковського, 70 Б, м. Запоріжжя, Україна

У статті на основі аналізу чинного законодавства України, що регулює суспільні відносини у сфері освіти, розглянуто процедурні аспекти створення навчального закладу. Доведено, що значення процедурних адміністративно-правових засад організації та функціонування навчального закладу полягає в тому, що вони визначають порядок взаємовідносин засновників навчальних закладів і (або) органів управління навчальних закладів з органами державної влади та місцевого самоврядування з питань надання тих чи інших освітніх послуг.

Ключові слова: процедурні аспекти, навчальний заклад, ліцензування, акредитація, статут, освіта.

ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ

Литвин И.И.

Классический приватный университет, ул. Жуковского, 70-Б, г. Запорожье, Украина

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины, регулирующего