

УДК 347.998.2;347.998.85

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Волкович О.Ю., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративного і господарського права
Херсонський державний університет
Петриченко Ю.В., магістрант
Херсонський державний університет

У статті розкривається зміст адміністративних послуг, аналізується світова практика надання даних послуг, досліджуються проблемні аспекти запровадження системи адміністративних послуг в Україні та запропоновані варіанти покращення сервісу їх надання.

Ключові слова: адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, якість надання адміністративних послуг.

В статье раскрывается содержание административных услуг, анализируется мировая практика предоставления данных услуг, исследуются проблемные аспекты внедрения системы административных услуг в Украине и предложены варианты улучшения сервиса их предоставления.

Ключевые слова: административные услуги, центры предоставления административных услуг, качество предоставления административных услуг.

Volkovich O.Y., Petrichenko Y.V. SOME ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF PROBLEM ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

The article reveals content of administrative services, analyzes world practice of providing these services, explores problematic aspects of implementation of system of administrative services in Ukraine and ways of improving service they provide.

Key words: administrative services, centers of administrative services, quality of administrative services.

Постановка проблеми. Актуальною проблемою нинішнього етапу реформування сфери адміністративних послуг є неналежна якість надання адміністративних послуг громадянам. Згідно з результатами соціологічного дослідження протягом 2014 року лише 12% громадян України оцінюють якість надання адміністративних послуг як добру, 33% респондентів дали задовільну оцінку, 32% – погану [1]. У контексті стратегії євроінтеграції досягнення та проблеми розвитку системи суспільних, і, зокрема, адміністративних послуг країн-учасниць ЄС становлять великий інтерес для України, яка поки що значно відстає у даній сфері не лише від найбільш розвинених економік, але й від нових учасників спільноти. Отже, узагальнення, систематизація та адаптація кращого європейського досвіду організації системи адміністративних послуг є важливим методологічним та науково-практичним завданням.

Ступінь розробленості проблеми. Окремі моменти цієї проблематики були предметом дослідження таких учених, як О. Кузьменко, А. Ліпенцева, Г. Писаренко, С. Серьогіна, В. Тимошук, О. Андрійко, Г. Булгакова, Я. Когляк, Ю. Клейменова, І. Коліушко та інших.

Метою статті є саме виявлення проблемних аспектів у процесі запровадження системи адміністративних послуг в Україні та запропонувати оптимальні шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши розвиток та функціонування інституту адміністративних послуг органів виконавчої влади, можна дійти висновку, що надання сервісно-публічних послуг потребує подальшого вдосконалення, навіть незважаючи на

те, що наразі вже зроблено рішучі кроки на шляху до побудови ефективної моделі адміністративних послуг.

Хоча раніше серед учених поставало гостре вирішення питань із приводу того, чи можуть сервісно-публічні послуги органів виконавчої влади вважатися окремим інститутом, на сучасному етапі більшість із них дає стверджувальну відповідь на це запитання.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [5].

Досить обґрунтованою є позиція С. Дембицької, яка зазначає, що введення в правовий обіг поняття «адміністративні послуги» спрямоване не так на впровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між людиною і державою, як на переосмислення взаємовідносин між державними органами і громадянами, бо сутність цього поняття полягає у «службі держави інтересам людини», до того ж, основним у цьому контексті виступає принцип верховенства права.

Природа змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла програма «служіння» держави інтересам людини [2, с. 87].

Наразі в центри адміністративних послуг нашої держави громадяни звертаються за наданням більш як 200 видів різноманітних послуг. Ураховуючи даний показник, можна виокремити проблему необґрунтованого



перевищення кількості сервісно-публічних послуг, які повинні надаватися органами виконавчої влади [3, с. 30]. Відтак доцільним вбачається, по-перше, проведення аналізу всіх існуючих адміністративних послуг, а, по-друге – об'єднання тотожних за змістом сервісно-публічних послуг. Можна припустити, що це сприятиме скороченню їхньої кількості вдвічі.

За даними соціологічних опитувань, суб'єкти (фізичні або юридичні особи), які відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [4, п.с. 29] звертаються до спеціалізованих центрів за такими послугами, залишаються незадоволеними якістю обслуговування як органами виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, так і в низці утворених центрів надання адміністративних послуг. Зокрема, згідно з результатами дослідження якості надання адміністративних послуг у державних установах, проведеного громадською організацією «Ліга фінансового розвитку» [10, с. 67], середній рівень якості обслуговування громадян у державних та комунальних організаціях відповідає категорії «незадовільно» (48,26 балів зі 100 можливих) [11].

На жаль, не в усіх утворених центрах надання адміністративних послуг забезпечено надання послуг належної якості. За оцінками громадських експертів, діяльність центрів надання адміністративних послуг протягом 2014 року ефективно налагоджена лише у Вінниці, Дніпропетровську, Івано-Франківську, Кіровограді, Луганську, Луцьку, Харкові, Черкасах, Хмельницькому. Решта центрів перебувають на початковому етапі діяльності [12]. Згідно з результатами опитування відвідувачів центрів найкраще громадян обслуговують у центрах надання адміністративних послуг Харкова та Черкас (4,58 та 4,56 з 5), найгірше – в центрах Миколаєва (2,87) та Полтави (2,46) [13].

Загалом громадяни значно вище оцінюють якість надання послуг у центрах надання адміністративних послуг, ніж в органах влади [14]. Це, з одного боку, свідчить про доцільність дальшого розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні, з іншого – актуалізує питання розширення переліку адміністративних послуг, які надаються через центри, насамперед, за рахунок включення до нього найбільш запитуваних громадянами та бізнесом адміністративних послуг органів виконавчої влади.

Ось, наприклад, світова практика надання адміністративних послуг бере за основу оцінку їхньої якості, надану безпосередньо споживачем. Орієнтація на думку суб'єкта звернення, пріоритет забезпечення прав особи, яка отримує адміністративні послуги, набули ключового значення ще у 1980–1990-х роках після запровадження критерію оцінювання інституту функціонування адміністративних послуг (зокрема, у Великій Британії, США, Канаді, Швеції, Фінляндії) [7, с. 12].

З іншого боку, не можна не погодитися з думкою О. Кузьменка, який, наголошуючи на першочерговості реформування сучасної правової системи на користь людини та громадянина, вважає, що запроваджений в укра-

їнському правовому просторі інститут адміністративних послуг є занадто розгалуженим (наприклад, тільки реєстраційні провадження регламентовані понад 750 нормативно-правовими актами, котрі виокремлюють більш як десять груп об'єктів державної реєстрації) [6, с. 17].

Тому неоднозначною видається потреба запровадження іноземного досвіду в сфері, де вже використовується визначена, але не впорядкована процедура діяльності публічних органів, яка, в принципі, може бути вдосконалена та приведена у відповідність до європейських стандартів, а не ігноруватися, як неіснуюча й застаріла [5].

Підвищення рівня якості функціонування інституту адміністративних послуг, якіслюшноизначає Ю. Даньшина, може бути забезпечене на основі досвіду Великої Британії, на території котрої функціонує програма «Модернізація уряду». Остання містить перелік відповідальних службовців, до яких особа може звернутися в разі надання неналежної сервісно-публічної послуги, і конкретних якостей адміністративних послуг [6, с. 17].

В експертному середовищі вважають, що монополізм у наданні адміністративних послуг є одним із ризиків зростання рівня коруптованості цієї сфери, адже в такий спосіб перебираються повноваження, найчастіше закріплені за єдиним, чітко визначеним органом публічної адміністрації. Окрім цього, такий монополізм має ще й територіальний характер: приватна особа може звернутися за отриманням послуги виключно до органу, розташованому на території визначеної адміністративної одиниці, як правило – за місцем проживання фізичної особи чи місцем знаходження юридичної особи. Хоча згадуваний Закон України «Про адміністративні послуги» серед головних принципів їх надання визначає доступність та зручність отримання послуг для фізичних та юридичних осіб, що, по суті, має передбачати децентралізацію цього механізму [7, с. 12].

У частині забезпечення двох невід'ємних аспектів надання адміністративних послуг – їхньої доступності та якості – Україна, без сумніву, досягла вагомих успіхів завдяки створенню установ забезпечення такими послугами в кожному обласному центрі та пріоритету думки суб'єкта звернення під час оцінювання наданих йому послуг.

Згідно з положеннями Європейської хартії, підписаної в Парижі на Європейському з'їзді якості у 1998 році:

– якість – це мета досконалості організації (якщо остання є конкурентоспроможною, то вона повністю виправдовуватиме очікування клієнтів). У такому разі якість постає методологією та способом активної участі персоналу, відповідального за надання адміністративних послуг, адже підвищення мотивації та відданості своїй професії лише сприяє забезпеченню споживачів якісними послугами;

– якість є безсумнівним виміром ефективності, а завдяки скороченню витрат, використанню творчих можливостей, захопленню ініціативи працівників – рушійною силою підвищення конкурентоспроможності та зайнятості [7, с. 13].

Управління якістю є застосування тих чинників, які найістотніше впливають на рівень наданих послуг. Наразі національні й міжнародні організації розробили та ефективно використовують уже традиційні моделі підвищення якості адміністративних послуг, при чому, «Модель відмінності», запропоновану Європейською фундацією менеджменту якості (EFQM), та інші [8, с. 11–12].

Недослідженим повною мірою залишається й формування статистики адміністративних послуг. О. Поляк та Т. Старчинська слушно наголошують, що цілковита відсутність в Україні комплексного підходу до статистичного вивчення надання адміністративних послуг не сприяє забезпеченню належного переходу до створення системи національних рахунків відповідно до наявних стандартів [8, с. 14].

Проблематичність цього питання, на думку вчених, полягає в тому, що:

- минул порівняно незначний проміжок часу з того моменту, коли адміністративні послуги в межах статистичних досліджень почали виокремлювати в окремий інститут (перша загальна класифікація послуг з'явилася в 1967 році й не охоплювала всіх видів економічної діяльності);

- відсутній систематичний аналіз процесів розширення кола суб'єктів надання сервісно-публічних послуг;

- не проводяться дослідження у сфері формування статистики адміністративних послуг, хоча в цьому є неабияка потреба [9, с. 26].

Важливим складником успішної реалізації проектів громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні також стало оперативне реагування місцевих органів влади на результати моніторингу, врахування їх та пропозицій громадських організацій при ухваленні рішень, спрямованих на покращення якості надання адміністративних послуг.

У результаті державного і громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг були виявлені такі проблемні аспекти обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг:

- невідповідність роботи низки центрів надання адміністративних послуг вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема щодо часу прийому суб'єктів звернень (протягом 6 днів на тиждень та без перерви на обід [15]);

- недостатність інформації та консультування громадян із питань надання послуг у центрах;

- ненадання супутніх послуг [5] (ламінування, ксерокопіювання, банківські послуги, фотографування, продаж канцелярських товарів) у переважній більшості центрів;

- вимога додаткових, не передбачених законодавством документів для надання адміністративної послуги; необхідність самостійно погоджувати документи в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також пропозиції отримати адміністративну послугу через посередників (приватні фірми, громадські організації, благодійні фонди, юридичні компанії тощо) за додаткову плату [17], що є прямим порушен-

ням норм Закону України «Про адміністративні послуги».

Основними недоліками надання адміністративних послуг державними органами громадяни вважають неможливість отримати послугу за один візит, відсутність у державних організаціях належних умов для очікування/заповнення документів, зручностей для відвідувачів, організації управління чергою, а також нав'язування співробітниками державних установ на додаток до обов'язкових державних платежів супутніх платних послуг [12]. При цьому 48 центральних органів виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, досі не привели нормативно-правові акти, згідно з якими ними надаються адміністративні послуги, у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги» [17].

У контексті цього, на нашу думку, слід зазначити, що Державній службі України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва для покращення сервісу надання послуг необхідно:

- залучити громадські організації до проведення оцінки якості надання адміністративних послуг;

- розробити спільно із представниками громадських організацій стандарти якості адміністративних послуг та єдину методику для оцінки якості їх надання;

- забезпечити регулярне висвітлення результатів моніторингу надання адміністративних послуг у засобах масової інформації.

Висновок. Сьогодні всебічне забезпечення прав та свобод людини під час надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України є найактуальнішим питанням, яке постає під час вирішення важливих правових завдань у рамках різних галузей права. Урегулювання проблеми визначення ціннісної орієнтації інституту адміністративних послуг протягом чергового етапу його становлення (що зумовлено прийняттям нових галузевих нормативно-правових актів та початком функціонування Єдиного державного реєстру адміністративних послуг в Україні) надає особливої актуальності визнанню і збереженню прав та свобод людини, що може бути досягнуто лише завдяки якісному забезпеченню доступних сервісно-публічних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фонд «Демократичні ініціативи» 24.04.15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/tende-poslug-eksperti.htm>.
2. Дембіцька С.Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – 119 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2-х т. – Т. 2. Особлива частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
4. Матвієнко А.Г. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади // Віче. – 2008. – № 9/10. – С. 29–31.
5. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012рр. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.



6. Кузьменко О.В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // Право України. – 2007. – № 6. – 17 с.

7. Даньшина Ю.О. Зарубіжний досвід оцінювання якості адміністративних послуг // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 4. – 12 с.

8. Міхровська М.С. Адміністративні послуги: питання законодавчого закріплення // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 90. – 88 с.

9. Прудіус Л.В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: [наук. розробка]. – К.: НАДУ, 2010. – 40 с.

10. Поляк О.В., Сарчинська Т.Г. Формування статистики управлінських/адміністративних послуг // Статистика України. – 2004. – № 4. – 67 с.

11. Ліга фінансового розвитку 19.12.13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lfr.org.ua/uk/events/nearest-events/847-2013-12-18.html>.

12. Ліга фінансового розвитку 19.12.14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lfr.org.ua/uk/news/848-2013-12-19-news.html>.

13. Офіційний веб-сайт ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» 31.10.14р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/content/3%D0%B2%D1%96%D1%82_OGP_2013.pdf.

14. Фонд «Демократичні ініціативи» 25.04.13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jakist-nadaistah-ukraini.htm>.

15. Фонд «Демократичні ініціативи» 24.04.13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/tende-poslug-eksperti.htm>.

16. Інформація про анкетування щодо якості надання адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг, 15.01.14 // Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkpr.gov.ua/info/2935.htm>.

17. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги», 15.01.14 // Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkpr.gov.ua/info/2936>.

УДК 342.924:341.233

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Воробйов Р.А., к. ю. н.,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

У статті досліджуються види миротворчої діяльності України. Визначаються правові засади участі України у здійсненні миротворчої діяльності. Здійснюється аналіз наукових досліджень щодо правового регулювання миротворчої діяльності.

Ключові слова: міжнародні миротворчі операції, міжнародна миротворча діяльність, миротворчий контингент, миротворчий персонал, правове регулювання.

В статье исследуются виды миротворческой деятельности. Определяются правовые основы участия Украины в миротворческой деятельности. Осуществляется анализ научных исследований правового регулирования миротворческой деятельности.

Ключевые слова: международные миротворческие операции, международная миротворческая деятельность, миротворческий контингент, миротворческий персонал, правовое регулирование.

Vorobyov R.A. TYPES CLASSIFICATION OF PEACEKEEPING

The article investigates types of peacekeeping. Defines legal framework of Ukraine's participation in peacekeeping. Analysis is carried out research of legal regulation of peacekeeping.

Key words: international peacekeeping operations, international peacekeeping activity, peacekeeping contingent, peacekeeping personnel, legal regulation.

Постановка проблеми. Як відомо, завдання миротворчої діяльності полягає у наступному: припинення та локалізація конфліктів, забезпечення безпеки у регіоні; захист цивільного населення від негативних наслідків конфлікту; відновлення громадського порядку; реалізація заходів щодо роззброєння, демобілізації та реінтеграції учасників конфлікту; відновлення територіальної цілісності; відновлення законодавчої системи; відновлення системи правосуддя; становлення поліції та інших органів правоохоронної системи; становлення пенітенціарної системи; відновлення виборчого процесу; відновлення авторитету і законності державної влади та владних інституцій; відновлення активності громадянського суспільства; відновлення соціально-економічної сфери; надання гумані-

тарної допомоги. Разом із тим існує необхідність дослідження окремих видів миротворчої діяльності, як інструментів досягнення зазначених завдань.

Ступінь розробленості проблеми. При визначенні видів миротворчої діяльності переважно у наукових джерелах мова йде про необхідність розділяти операції з підтримання миру ООН на ті, які здійснюються без використання збройних сил, і ті, при проведенні яких використовується збройна сила. Операції з підтримання миру, здійснювані без використання збройних сил, проводяться на підставі ст. 11 (п. 2), ст. 24 (п. 1), ст. 29 Статуту ООН [1] і можуть проводитися на стадії, коли Рада Безпеки ООН не встановила загрозу міжнародному миру і безпеці, а лише з'ясовує перспективи виникнення/ескалації даної за-