

Представлені вище для ознайомлення науковій громадськості позитивні напрацювання вітчизняних учених-адміністративістів із досліджуваної проблематики безумовно мають бути враховані законодавцем, якщо він наважиться у чинному КУпАП визначити ефективну систему адміністративних стягнень для юридичних осіб. А розробити таку систему він буде спроможний, якщо скористається не одним критерієм, а відповідною їх сукупністю. Проте вже зараз на перспективу можна стверджувати, що таку її якість здатні забезпечити наступні заходи адміністративного примусу: попередження, штраф, оплатне вилучення знаряддя вчинення або предмету адміністративного проступку, конфіскація знаряддя вчинення або предмету адміністративного проступку, відзив дозволу чи ліцензії, примусові реорганізація та ліквідація юридичної особи.

Підсумовуючи наведене, можна зробити наступні висновки:

1. Фінансові (економічні) санкції, що застосовуються до юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень у сфері господарської діяльності, за своєю правовою природою є заходами адміністративної відповідальності, тобто адміністративними стягненнями.

2. Види адміністративно-господарських санкцій, передбачені ст. 239 ГКУ, потребують законодавчого розмежування на заходи адміністративного припинення правопорушень і адміністративні стягнення.

3. Подальші розвідки у сфері дослідження системи адміністративних стягнень для юридичних осіб мають розвиватись у напрямку визначення факторів ефективності її застосування.

Стаття надійшла до редколегії 09.12.2009 р.

В.І. Ткаченко

ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Розбудова сучасної ефективної системи державного управління – основний чинник виходу українського суспільства із трансформаційної кризи [11, 35]. Нерозв'язання і загострення цієї проблеми негативно впливає на міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі.

Одним з найважливіших кроків вирішення зазначеної проблеми, у відповідності до Концепції адміністративної реформи в Україні, є створення досконалої матеріальної та процесуальної правової бази, що регламентувала б суспільні відносини управлінської сфери [11, 35]. В умовах кардинальних перетворень адміністративно-процесуального законодавства особливої актуальності набуває питання, щодо необхідності висвітлення та розв'язання низки проблем, які пов'язані з удосконаленням ор-

ганізаційно-правових та адміністративно-процедурних заходів управлінської діяльності органів виконавчої влади.

На сьогодні дослідженню зазначеної проблематики присвятили увагу видатні вчені А.Т. Комзюк, В.Б. Авер'янов, В.К. Колпаков, І.П. Голосніченко, М.І. Мельник, М.М. Тищенко, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, О.М. Бандурка, та ін.

Відповідно до їх поглядів, вирішальна роль в реалізації функцій виконавчої влади, в сучасних умовах, належить державним службовцям, і в першу чергу, посадовим особам органів виконавчої влади.

Не вдаючись до детального аналізу та аргументації позицій видатних українських вчених В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченка, Ю.П. Битяка, російських вчених Ю.Н. Старилова, Б.Н. Габрічідзе, В.М. Манохіна та ін. [5, 113 -114; 1, 47 - 48; 2, 101 - 102; 16, 590; 4, 116; 10, 72] щодо визначення та змісту категорій "посада", "державний службовець", "державна служба", ми дійшли висновку, що у загальному вигляді посаду державного службовця можна визначити, як базовий елемент державного органу, нормативно й організаційно визначений і оособлений, наділений частиною компетенції державного органу.

А державна служба в Україні у відповідності до Закону України від 16 грудня 1993 року "Про державну службу" - це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [1, 47].

Однією із основних функцій посадових осіб органів виконавчої влади є функція надання суб'єктам звернення адміністративних послуг¹. Головним завданням державних службовців, щодо реалізації зазначеної функції, є упорядкування адміністративних процедур² необхідних для всебічного, об'єктивного, неупередженого та своєчасного вирішення адміністративної справи [8, 112].

Однак, як зазначає Г.М. Писаренко: "Мета служіння" держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції

¹ Зазначена категорія не є безпосереднім предметом дослідження

² Адміністративна послуга - це передбачена законодавством частина управлінської діяльності посадових осіб органів виконавчої влади і місцевого самоврядування спрямована на задоволення правомірних потреб чи інтересів приватної особи з конкретного питання.

³ Адміністративні процедури з надання адміністративних послуг - це встановлені нормами права порядок діяльності адміністративних органів в процесі публічно-владної діяльності щодо реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) для отримання певного результату. Див.: Писаренко Г.М. Дозвільні адміністративні процедури // Кримський юридичний вісник "Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів". - Вип 3. - Сімферополь. - 2008. - С. 171.

адміністративної реформи, але поки що не стала пануючою як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади [12, 169]." Саме тому, правове регулювання відносин органів виконавчої влади з громадянами та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського законодавства.

З огляду на зазначене, вважаємо доцільним висловити окремі пропозиції, які, на нашу думку, можуть сприяти поліпшенню правового регулювання та покращенню якості надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади та попередження правопорушень з боку їх посадових осіб.

Серед різномайття адміністративних послуг значне місце посідають послуги з приводу видачі юридичним і фізичним особам дозвільних документів на здійснення окремих операцій або певних видів господарської діяльності. Наприклад, дозволів на користування земельною ділянкою, здійснення господарської діяльності, певного виду робіт, послуг та ін. [14, ст. 483]. Саме тут відбувається більшість порушень законодавства, а тому механізм протидії зловживанню владою у зазначеному напрямі потребує удосконалення. На регулювання відносин дозвільного характеру, що виникають в ході виконавчо-розпорядчої діяльності виконавчих органів спрямована велика кількість адміністративно-правових норм. Це обумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах суспільного життя, компетенцією органів управління. Так, наприклад, дозвільна система поширюється більш ніж на 60 видів господарської діяльності, а видачу відповідних дозволів здійснює понад 30 спеціально уповноважених державних органів.

З метою удосконалення якості державного управління, попередження правопорушень з боку державних службовців доцільним було б здійснення низки організаційно-правових, компетенційних та адміністративно-процедурних заходів.

Щодо реалізації організаційно-правових заходів, бачиться доцільним запозичення досвіду діяльності органів виконавчої влади Швейцарії. В адміністративному праві Швейцарії закріплено принцип, який отримав неофіційну назву "одного вікна". Цей принцип визначає обов'язком уповноваженого органу або посадової особи, до якої звернувся з клопотанням громадянин, зібрати всі документи, які необхідні для прийняття рішення щодо зазначеного клопотання. А "якщо для надання управлінської послуги необхідне залучення декількох уповноважених органів, то таке залучення до провадження має здійснюватися уповноваженим органом, до якого була подана заява і який несе відповідальність за своєчасне і якісне надання послуги" [7, 32].

З 2005 року, з моменту набуття чинності Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", вітчизняне законодавство ви-

користовує зазначений принцип у сфері господарської діяльності. Так, у відповідності до ст. 2 дія Закону поширюється на дозвільні органи, адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність, і не поширюється на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, захисту економічної конкуренції, а також на дозвільну систему, яка поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії [14, ст. 483].

Однак, у зв'язку з проведенням Конституційної реформи, яка передбачає дію нового механізму перерозподілу повноважень та функцій, настає унікальна можливість на законодавчому рівні закріпити більш дієвий, чіткий і прозорий механізм надання управлінських послуг, у тому числі і в дозвільній сфері.

Одним з перспективних напрямів перерозподілу зазначених повноважень за принципом, який би ми визначили як "принцип концентрації компетенцій", було б створення на державному рівні спеціально уповноваженого органу – Державної дозвільної адміністрації (надалі ДДА) й її регіональних центрів.

До компетенційних заходів ДДА бачиться доцільним віднесення повноважень щодо:

- 1) підготовки проектів нормативно-правових актів з питань:
 - поступового скорочення правових заходів дозвільного характеру, які спрямовані на одержання або реалізацію відповідного права;
 - суттєвого скорочення самого переліку дій громадян, а також поглибленням і вдосконаленням процесу стандартизації таких послуг [6, 9];
- 2) розгляду всіх без виключення адміністративних справ дозвільного характеру та прийняття рішень про видачу або відмову у видачі дозволів;
- 3) створення мереж курсів зі спеціальної підготовки одержувачів дозволів;
- 4) упорядкування діяльності комісій (медичних, технічних, санітарно-епідемічних та ін.), які сприяють отриманню необхідних актів і довідок*;
- 5) формування системи підприємств, установ і організацій з надання суб'єктам звернення послуг з побудови, реконструкції та обладнання матеріальних об'єктів дозвільної системи, які відповідали б вимогам (технічним, екологічним, санітарно-епідемічним та ін.) правил дозвільної системи;
- 6) запровадження юридичної основи і фінансових механізмів збору оплати з юридичних і фізичних осіб за надання адміністративних послуг

* Надання суб'єктам звернення допомоги в реалізації їх права на отримання відповідного дозволу повинно стати одним з головних обов'язків таких комісій. Прим. авт.

у дозвільній сфері та створення ефективної системи контролю за надходженням коштів;

7) здійснення ефективного контролю за виконанням суб'єктами дозвільної системи відповідних правил;

8) створення на регіональному рівні центрів оцінювання якості надання управлінських послуг та ін.

В умовах демократичних перетворень в державі важливого значення набуває якість надання зазначених адміністративних послуг.

Стандарт ефективності задоволення потреб користувачів адміністративних послуг в дозвільній системі, показник результативності діяльності структурних підрозділів ДДА та їх посадових осіб можуть складати наступні критерії якості надання послуг: *доступність* - визначається наявністю даних про суб'єкт надання адміністративних послуг, територіальним розташуванням органів влади та доступом для отримання послуг, достатністю аналогових форм для вироблення послуг; *зручність* - зосередженням видів послуг у мінімальній кількості структур, упорядкованістю способів надання послуг (безпосередньо чи на відстані); *своєчасність* - тривалістю часу для надання послуг, дотриманням встановлених строків надання послуг; *повага до особи* - врахуванням інтересів груп користувачів послуг (за віком, достатком тощо), етикою поведінки виробників послуг, динамікою розкриття корупційних діянь під час надання послуг; *відкритість* - обґрунтованістю інформації про плату за послуги, розвитком форм надання послуг, прозорістю інформативності про надання послуг [13, 11 – 12].

Дієвим механізмом у боротьбі з правопорушеннями постає ефективна система мотивації праці [17, 11] державних службовців. В умовах розвитку ринкових відносин значне місце посідає економічна мотивація. На персонал чинить вплив декілька факторів: власне гроші, які надають можливість отримувати від життя певні блага, фактор оцінки діяльності, який примушує підтримувати відповідну якість праці, фактор соціальної значимості, як у своєму колективі так і в різних суспільних колах [17, 178]. А тому, встановлення адекватно чіткої оплати за виконану роботу, може протистояти корупції і виступати дійовим інструментом для мотивації службовців щодо якісного надання послуги, особливо у випадку, коли від і цих коштів безпосередньо залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та грошове забезпечення службовців [6, 10].

Важливе місце в діяльності органів владних повноважень посідає адміністративно-процедурна діяльність. Як слушно зазначає І.П. Голосніченко адміністративно-процедурною діяльністю охоплюється майже весь управлінський процес [3, 22].

Що являють собою адміністративно-процедурні управлінські відносини? Адміністративно-процедурні управлінські відносини – це ті адміністративно-процесуальні відносини, що виникають з метою реалізації

управлінських функцій і юридичним фактом щодо їх організації є волевиявленням суб'єкта державного управління, оформленим у вигляді акта, вказівки чи розпорядження (внутрішньосистемні процесуальні відносини) або заява громадянина, що звернувся за одержанням управлінської послуги (зовнішньосистемні процесуальні відносини) [3, 22].

Звісно, ця діяльність потребує відповідної правової регламентації, яка б забезпечувала певний порядок, умови та послідовність здійснення адміністративних процедур на кожній стадії адміністративного провадження щодо вирішення конкретного питання. Насамперед, наприклад, це стосується стадії подачі заяви на отримання дозволу. Доцільним, на нашу думку, було б виключення безпосереднього контакту між посадовою особою і суб'єктом звернення під час подачі заяви і відповідних документів в уповноважений орган. Це можна зробити, передбачивши процедурну норму, в якій визначити, що подача заяви і необхідних документів на отримання дозволу, здійснюється поштою, комп'ютерними мережами або іншим шляхом, який виключає безпосередній контакт між посадовою особою і суб'єктом звернення. Бачиться важливим подальше скорочення кількості документів, необхідних для отримання відповідного дозволу та ін.

Таким чином, перехід до нових функцій влади, форм надання адміністративних послуг за рахунок перерозподілу повноважень між органами влади на базі встановлення переліку послуг, підвищення їх якості та здійснення оцінювання їх надання, зниження витрат, що надаються за рахунок бюджетів, на утримання органів влади, сприятиме підвищенню якості адміністративних послуг, буде дієвим засобом протидії зловживанням з боку окремих посадових осіб органів виконавчої влади і важливою запорукою вступу України до Європейського Союзу.

Література:

1. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2005. - 232 с.
2. Административное право Украины. - 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. - Харьков: Право, 2003. - 576 с.
3. Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2003. - 256 с.
4. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. - М, 2006. - 116 с.
5. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. - К.; Вид. ТОВ "СОМІ", 1999. - 265 с.
6. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Авторефер. дис. ...

канд. юрид. наук. – К.: Національна академія державного управління при Президентові України. 2005.

7. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги - новий інститут адміністративного права // *Право України*. – 2001. – № 5. – С. 30 - 34.

8. Кузьменко О.В., Гуржвій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

9. Курс уголовного права. Общая часть: Учебник / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. – Т. 1: Учение о преступлении.

10. Манохин В.М. Советская государственная служба. – М, 1966.

11. Оксана Кузьменко. Норми адміністративно-процесуального права: теоретичний аспект // *Юридична Україна*. – 2005. – № 4. – С. 35 - 42.

12. Писаренко Г.М. Дозвільні адміністративні процедури // *Кримський юридичний вісник "Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів"*. – Сімферополь, 2008. – Вип. 3. – С. 171 - 177.

13. Поляк О.В. Механізми надання управлінських послуг органами влади: Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. – Львів: Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – 19 с.

14. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

15. Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією в Україні – постанова Верховної Ради України від 05.07.2001 р. // *Голос України*. – 2001. – 15 серпня.

16. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. – М., 2002.

17. Эффективная мотивация персонала. Как добиться максимум результата при минимуме затрат / Авт.-сост. В. Надеждина. – Минск: Харвест, 2007. – 256 с.

Стаття надійшла до редколегії 28.12.2009 р.

О.М. Беницький
Є.Г. Світличний

**ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПОРУШЕННЯ ОБІГУ ПРИСТРОЇВ
ДЛЯ ВІДСТРІЛУ НАБОЇВ, СПОРЯДЖЕНИХ
ГУМОВИМИ, ЧИ АНАЛОГІЧНИМИ
ЗА СВОЇМИ ВЛАСТИВОСТЯМИ МЕТАЛЬНИМИ
СНАРЯДАМИ НЕСМЕРТЕЛЬНОЇ ДІЇ**

Створення належних та безпечних умов існування громадян, захист прав, свобод та законних інтересів кожної особи є пріоритетним завданням держави. Одним з напрямів реалізації цього завдання є забезпечення громадської безпеки. З цією метою державою здійснюються заходи спря-