

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КІРОВОГРАДСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

Серія:
Право

Випуск 1
2017

Кропивницький – 2017

ББК 67
Н 34
УДК 34

Наукові записки. Серія: Право / Ред. кол.: Є.Ю.Соболь, В.Г.Гриценко, О.В.Батанов та ін. – Випуск 1. – Кропивницький : ТОВ «Полімед-Сервіс», 2017. – 190 с.

ISBN 978-617-7365-02-9

РЕДКОЛЕГІЯ:

Голова редколегії

Соболь Євген Юрійович – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Заступник голови редколегії

Гриценко Володимир Григорович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Науковий редактор

Сокурєнко Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Члени редколегії:

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

Берлач Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту юридичних і політичних наук Академії наук Республіки Молдова (Республіка Молдова);

Гайніш Едіта – доктор права, доктор філософії у сфері права, юридичний факультет Університету Коменського в м. Братислава (Словацька Республіка);

Джафарова Олена Вячеславівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції, Харківський національний університет;

Дрозд Олексій Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ;

Елзбієта Живуцька-Козловська – доктор юридичних наук, декан факультету права та управління Університету Вармінсько-Мазурського в Ольштині (Республіка Польща);

Іншин Микола Іванович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Йустин Піскорські – доктор юридичних наук, доцент кафедри кримінального права відділу Права і Адміністрації університету імені Адама Міцкевича в Познані (Республіка Польща);

Карел Марек – професор, доктор права, кандидат юридичних наук, професор кафедри підприємницького права юридичного факультету Університету Масарика в м. Брно (Чеська Республіка);

Настюк Василь Якович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Петков Валерій Петрович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри теорії і історії держави та права Східноєвропейського університету економіки і менеджменту;

Прилипко Сергій Миколайович – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України;

Рябовол Лілія Тарасівна – доктор педагогічних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Чумак Олександр Олексійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Юрах Віталій Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка.

Друкується за рішенням Вченої ради Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 7 від 20.01.2017 року)

Статті подано в авторській редакції

У збірнику розкриваються актуальні питання історії та теорії держави та права, конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – серія KB № 22502-12402P від 10.01.2017 р. видане Державною реєстраційною службою України

ISBN 978-617-7365-02-9

© Кіровоградський державний педагогічний університет імені Володимира
Винниченка, 2017

процесів у цих країнах. Так, дуже чітко просторово-географічний чинник проявився в динаміці розвитку та поширення місцевого самоврядування в невеликій Швейцарії та колосальній за розмірами Російській імперії. Він же наклав відбиток і на розвитку муніципального права у цих та інших зарубіжних країнах.

Усі розглянуті чинники й умови становлення і розвитку муніципального права в сукупності утворюють те повноцінне суспільно-політичне та соціально-економічне середовище, у якому тільки й може реалізуватися це право. Врахування цих та інших чинників дозволить осмислити як історичне значення муніципального права, так і зрозуміти його місце і роль у процесах глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

УДК 351.743 (477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Олена ДЖАФАРОВА (Харків)

В статті наголошується, що вироблення основних шляхів удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння громадян в реалізації їх прав та свобод потребує, перш за все, проведення змістовного аналізу досвіду зарубіжних країн щодо формування та реалізації регуляторної політики. Міжнародний досвід свідчить про те, що на сьогодні не склалося єдиної універсальної організаційної моделі надання публічно-сервісних послуг органами публічної адміністрації. У кожній державі існує своя система органів публічної адміністрації, яка залежить від правової системи та державного устрою країни. Наголошується про необхідність сприймати найкращі традиції планування та проведення регуляторних реформ.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, дозвільна діяльність, дозвільні послуги, міжнародний досвід, публічно-сервісні послуги.

В статье отмечается, что выработка основных путей совершенствования деятельности органов публичной администрации по содействию граждан в реализации их прав и свобод требует, прежде всего, проведение содержательного анализа опыта зарубежных стран по формированию и реализации регуляторной политики. Международный опыт свидетельствует о том, что на сегодняшний день не сложилось единой универсальной организационной модели предоставления публично-сервисных услуг органами публичной администрации. В каждом государстве существует своя система органов публичной администрации, которая зависит от правовой системы и государственного устройства страны. Отмечается о необходимости воспринимать лучшие традиции планирования и проведения регуляторных реформ.

Ключевые слова: органы публичной администрации, разрешительная деятельность, разрешительные услуги, международный опыт, публично-сервисные услуги.

The article notes that the production of the main ways of improvement of public administration to facilitate citizens in exercising their rights and freedoms requires, above all, a meaningful analysis of the experience of foreign countries in developing and implementing of regulatory policies. International experience shows that current universal organizational model of public-service services by public administrations has not been developed. Each state has its own system of public administration which depends on the legal system and political system of the country. It is emphasized on the need of taking the best traditions of planning and carrying out regulatory reforms.

Key words: bodies of public administration, licensing activities, licensing services, international experience of public services.

Постановка проблеми. Орієнтування на європейське законодавства та вивчення правозастосовної практики зарубіжних країн є тим підґрунтям, що надає можливість запропонувати конкретні пропозиції правового та організаційного спрямування, направлені на удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння в реалізації громадянами своїх прав і свобод. Вироблення основних шляхів удосконалення діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння громадян в реалізації їх прав та свобод потребує, перш за все, проведення змістовного аналізу досвіду зарубіжних країн щодо формування та реалізації регуляторної політики. Відразу зазначимо, що регуляторна політика в більшості зарубіжних країн розуміється як правовий інструментарій, за допомогою якого регулюються відносини у сфері економіки (господарювання). Ми

дотримуємося позиції, що регуляторна політика держави (її формування та реалізація) – це обрання певного правового інструментарію для урегулювання суспільних відносин залежно від загроз національній безпеці, в тому числі й у сфері економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічну єдність наукового пошуку забезпечує аналіз наукової думки, присвяченої формуванню єдиного підходу щодо сутності публічної адміністрації, засад її функціонування (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, М. І. Байтін, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Ю. К. Валяєв, В. М. Гарашук, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, Д. В. Осінцев, Л. Л. Попов, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко Ю. О. Тихомиров та ін.).

Мета статті - визначити на основі аналізу досвіду зарубіжних країн щодо формування та реалізації регуляторної політики основні напрями державно-управлінських реформ в країнах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Основною метою регуляторної політики є спрощення умов здійснення господарської діяльності, створення законодавства, яке буде максимально сприяти веденню як малого, так і великого бізнесу.

Звернемо свою увагу на досвід провідних західних країн (США) та країн Західної Європи (Великобританія, Франція, Німеччина). Країни ЄС є лідерами у цьому русі – за даними Світового банку із 10 країн світу, у яких найбільш активно відбувається регуляторна реформа, 6 є членами ЄС (Словаччина, Бельгія, Фінляндія, Литва, Польща, Іспанія). У двадцятку світових лідерів, яким вже вдалося забезпечити максимально сприятливі умови для ведення бізнесу увійшли 9 країн ЄС, з яких передреє Великобританія [1, с. 1–2]. Дійсно, європейські експерти, займаючись питаннями реформи корпоративного права ЄС, неодноразово звертались до досвіду США, Канади та Австралії. Великобританія внаслідок членства у ЄС була вимушена включити до корпоративного законодавства багато конструкцій, характерних для континентального права. Але цей процес був двостороннім – тобто при розробці нових актів законодавства ЄС завжди широко враховувався унікальний досвід Великобританії, яка приділяє колосальну увагу питанням корпоративного права (так, кожні 20 років відбувається запланований перегляд його норм). До того ж, корпоративне право Великобританії, яка традиційно відноситься до груп країн із загальним правом, навпаки, є переважно статутним [2, с. 27–28].

Слід зауважити, що реформування регуляторної політики у США, яке відбувається практично безперервно протягом кількох десятиліть, є процесом постійного внутрішнього самоконтролю держави за своїми управлінськими діями, що супроводжується економічним аналізом проектів та відстеження соціально-економічної ефективності затверджених регуляторних актів. Основною метою є досягнення максимально раціонального використання обмежених суспільних ресурсів задля отримання максимальних суспільних вигод у системі державного регулювання та побудови її механізмів за методом максимальної оптимізації рішень і дій, за яким функціонують суб'єкти ринкових відносин. Цікавим є той факт, що нова регуляторна політика у США проголошується майже завжди з приходом нового президента [3]. У 1996 році в США було видано звіт «Більше вигоди – менше тиску: створення системи регулювання, яка працює на американських людей», в якому було подано численні приклади позитивного досвіду регулювання за такими критеріями: правильність визначення ризику й проблем, які необхідно розв'язати, та вибір адекватних регуляторних засобів з огляду на ступінь ризиків і природу проблем; розробка альтернатив традиційним наказово-контрольним підходам до регулювання; розробка регулювань, які, за даними об'єктивного аналізу вигод і витрат, є найбільш вигідними й найменш затратними; практика консультування з суб'єктами відносин, які повинні виконувати регулювання; контроль за взаємоузгодженістю регуляторних актів різних органів виконавчої влади; лаконічність, простота, послаблення тиску федерального регулювання [3].

Слід наголосити, що в США використання ліцензування набуло значного поширення. Вже наприкінці 60-х років ХХ століття в США існувало 1240 видів діяльності, заняття

якими дозволялося лише за наявності ліцензії. Зокрема, Федеральна енергетична регулююча комісія ліцензувала будівництво гідроелектростанцій, Федеральна комісія зв'язку – радіо й телебачення [4, с. 26]. Слід зазначити, що влада штатів та місцева влада наділена повноваженнями у встановленні напрямків діяльності, що підлягають ліцензуванню і регламентації порядку їхнього одержання. Як зазначає А. В. Власюк, обов'язковість ліцензування певних видів професійної діяльності встановлюється головним чином статутами штатів. У цей час у США підлягають ліцензуванню близько 800 професій, 20 з них у кожному штаті (від адвокатів, лікарів і фармацевтів до перукарів, косметологів і агентів з нерухомості). Половина штатів ліцензує діяльність директорів похоронних контор, професійних водіїв, дегустаторів молока, водопровідників, продавців слухових апаратів. Слід відзначити, що розподіл компетенції в сфері ліцензування між відомствами й комісіями в масштабах країни не піддається ніякій класифікації. Посібники з ведення бізнесу рекомендують, якщо буде потреба довідатися, яке ж відомство ліцензує подібну діяльність, просто використати почуття здорового глузду. Штати іноді видають збірники, що містять інформацію такого роду (посібник з ліцензування, виданий в Каліфорнії в 1990 році, у Техасі – посібник з ліцензій і дозволів в 1989 році) [5, с. 79].

Як бачимо, Сполучені Штати Америки широко використовують правові засоби у вигляді зобов'язань (дозволів) для урегулювання суспільних відносин. Основна особливість полягає не в зменшенні видів діяльності, на які потрібно отримати документи дозвільного характеру, а в доступності та прозорості отримання останніх.

У Великобританії закріплена стратегія «ініціативи дерегулювання», яка поклала початок двом важливим напрямам урядової діяльності: огляд чинної нормативної бази у сфері підприємництва та нагляд за його становищем, наслідком якого стали конкретні пропозиції з дерегулювання; впровадження інституту оцінки пропозицій щодо нових регулювань. Перший напрям стратегії передбачає такі принципи: а) скасування контролю; б) зменшення адміністрування; в) децентралізація регуляторного контролю. Для уникнення крайнощів у процесі державного управління та вироблення оптимальної динаміки й ступеня регулювання уряд Великобританії використовує такі методи: задає недеталізовані регуляторні норми і загальні принципи їх формування і впровадження, залишаючи їх деталізацію і конкретизацію та вироблення конкретних регуляторів за держуправліннями нижчого рівня та за компетентними фахівцями в процесі консультування з громадськістю й конкретними суб'єктами господарювання; делегує регуляторні повноваження менш централізованим органам, нерідко навіть недержавним агентствам і установам, які мають змогу безпосередньо досліджувати реакцію суб'єктів господарювання на конкретні зміни регуляторного середовища та працювати в умовах постійної комунікації із суб'єктами господарювання та їхніми громадськими об'єднаннями; замінює деталізовані законодавчі положення кодексами практичної діяльності для регуляторних органів та суб'єктів господарювання, які містять чіткі методичні роз'яснення того, як досягти мети регулювання для двох сторін – влади і ділової громадськості [6].

На виконання другого напрямку стратегії було запроваджено спеціальний інститут оцінки пропозицій стосовно проектів регулювань, які плануються до впровадження. Оцінка впливу нового регулювання – це документ, який готується урядовим департаментом, що відповідає за його впровадження. Останній має містити таку інформацію: 1) мета та запланований регулювання; 2) сектори бізнесу, що підпадають під дію регулятивного втручання; 3) ступінь консультацій; 4) витрати для типових підприємств; 5) «лакмусова» перевірка невеликих підприємств; 6) загальні витрати на виконання регулювання; 7) вплив на міжнародну конкуренцію; 8) заходи з моніторингу та огляду; 9) альтернативні підходи [6]. Слід зауважити, що Великобританія вимагає від ЄС послабити регуляторну політику і навіть повернути деякі повноваження Брюсселя країнам-членам. Що стосується реалізації регуляторної політики Великобританії, то остання використовує як ліцензування певних видів діяльності, так і надання інших документів дозвільного характеру. Як приклад, основними суб'єктами реалізації регуляторної політики у сфері фінансових послуг в Великобританії є державні органи (Міністерство фінансів, Міністерство торгівлі та

промисловості, Банк Англії, Комісія з питань діяльності фінансових товариств, Комісія з питань діяльності товариств зі стопроцентним власником капіталом, Страхове товариство «Ллойд») та недержавні регулюючі організації (визнані саморегульвні організації, професійні організації, фондові біржі та розрахунково-клірингові палати) [7].

У Німеччині ліцензування підприємницької діяльності встановлено Законом про порядок здійснення промислової діяльності в редакції від 1 січня 1987 року [8, с. 146]. Зазначений Закон Німеччини містить загальні приписи щодо здійснення промислової діяльності, при цьому в ньому визначається, на які сфери його дія не поширюється. Поряд із Законом про промислову діяльність у Німеччині діє ряд законів, що регулюють окремі види діяльності. Наприклад, роботу таксі, підприємств громадського харчування, діяльність аудиторів, податкових консультантів, на які потрібно отримувати документи дозвільного характеру [5, с. 77].

Свобода здійснення промислової діяльності, свобода економічної діяльності гарантується законодавством. Підкреслюється можливість її обмеження винятково у випадках, передбачених законом. Закон про порядок здійснення промислової діяльності містить положення про необхідність спеціального контролю або спеціального дозволу (ліцензії) на ведення особливих видів підприємницької діяльності. У Законі Німеччини про промислову діяльність стосовно до кожного виду діяльності встановлюється вимоги щодо ліцензії, яку видали, й можливості її обмеження [5, с. 77].

Незважаючи на те, що практично всі конституції європейських держав допускають обмеження свободи громадян тільки на основі закону, обмеження свободи підприємництва фактично відбувається також на рівні актів виконавчих органів влади. Особливе місце в цьому сенсі займає законодавство Європейського Союзу. За винятком таких основних актів, як Договір про устанovu Європейського Співтовариства (Римський договір) і деякі інші міждержавні угоди й конвенції, основний масив нормативних актів створений, по суті, виконавчими органами Співтовариства – Європейською Радою (Міністрів) і Європейською Комісією. Рада видає регламенти, безпосередньо застосовувані на території країн – членів ЄС, а Комісія приймає директиви, покликані гармонізувати й зблизити законодавство країн – членів ЄС з тих або інших питань функціонування єдиного європейського ринку. Важливо відзначити, що зазначені органи також часто видають рекомендації й роз'яснення (communication) тих або інших положень, правових інститутів і термінів Договору про устанovu ЄС, що являє зразковий приклад офіційного тлумачення нормативного акта. Треба відзначити, що правові акти, що носять рекомендаційний характер, одержали значне поширення за кордоном [9, с. 160–161].

Неможливо визначити, яка із систем (європейська або американська) конкурентного права є більш утверджена щодо забезпечення вільної конкуренції на фінансових і товарних ринках, оскільки на ухвалення рішення про застосування антимонопольних заборон впливає ціла низка економічних факторів. Хоча норми європейського права не забороняють монополії як такої, але головною метою регулювання цієї сфери економіки в праві ЄС є забезпечення «високого рівня конкуренції», що породжує більше труднощів для компаній при одержанні дозволів антимонопольних органів ЄС на здійснення угод поглинання, злиття або придбанню бізнесу в країнах Європи, чим при проходженні аналогічних процедур у США [9, с. 164].

Хоча серед розвинених країн немає одностайної думки про ступінь втручання держави в економіку, їхні принципові позиції багато в чому збігаються. Зокрема, органам влади в усіх без винятку країнах надане право контролювати цінову політику компаній, що займають домінуюче становище на ринку. У праві ЄС, наприклад, таке право надане Європейській комісії. Це обумовлено таким принципом єдиного європейського ринку, як стабільність економічного обороту. Також загально визнаними є такі економічні важелі впливу на кредитну політику банків і, отже, на стан економіки, як зміна ставки рефінансування або нормативу достатності власного капіталу банку [9, с. 165–166].

Зарубіжна правова думка виробила спеціальні принципи регулювання господарських відносин, які спрямовані на: запобігання конфлікту інтересів, забезпечення прозорості

господарської діяльності, вільної й справедливої конкуренції, збереження ринкових умов для господарської діяльності, адекватне відбиття правом економічних реалій.

Особливої уваги потребують питання, що пов'язані із реалізацією регуляторної політики, яка здійснюється шляхом надання публічних послуг. Як економіка послуг функціонує економіка США – 4/5 ВВП припадає на сферу послуг. У Німеччині давно існує інститут публічних послуг, що пов'язано з формуванням уявлень про можливість і необхідність налагодження партнерських (рівноправних) відносин між державою та громадянином і можливість провадження державної управлінської діяльності не лише у формі владних дій, що вимагають від громадянина виконання обов'язків й дій організаційних, що передбачають набуття особою благ. Німецьке адміністративне право впевнено оперує поняттям «державне управління з надання публічних послуг» [10, с. 3]. Питання, яке стоїть перед всіма державами світу, полягає в тому, щоб найти оптимальну модель (організаційну форму) надання послуг державою приватним особам, з метою ефективного сприяння останнім в реалізації свої права. На сьогодні в більшості зарубіжних країнах запроваджується система е-урядування (електронного уряду) тощо.

Тривалий час країнами лідерами у сфері надання державних послуг за допомогою системи «електронний уряд» була Канада, слідом за якою наведений підхід використано Сінгапуром та США. Веб-сервіс (або отримання державних послуг через Інтернет) стає популярний та стрімко розвивається у Швеції, Нідерландах та Японії. Однак, як зазначає Л. Матвейчук, світовими лідерами у сфері е-урядування, згідно з оприлюдненими матеріалами Департаменту економічного і соціального розвитку ООН у 2014 р., були Корея, Австралія та Сінгапур.

Заслужують на увагу Австралія і Сінгапур як країни, що за два роки з 12 і 10 місць відповідно перемістилися на 2 і 3 місця в рейтингу. Остання в міжнародному рейтингу – Сомалі з найнижчим показником індекс– розвитку електронного уряду [11, с. 126–127]. Франція займає першість серед європейських країн, вона поліпшила показник індексу розвитку електронного уряду, піднявшись із шостої позиції в рейтингу у 2012 р. на четверту у 2014 р. [12, с. 162]. Слід зауважити, що урядом Болгарії (Міністерством державного управління та адміністративної реформи) розроблено та прийнято Закон «Про Електронне державне управління» та низку нормативно-правових актів і правоутворюючих документів, серед яких: постанови «Про надання електронних адміністративних послуг», «Про реєстрацію інформаційних сайтів та адміністративних сервісів», «Про внутрішню циркуляцію електронних та паперових документів в межах адміністрацій» тощо. Слід зауважити, що ця система не є статичною, вона постійно змінюється із врахуванням побажань споживачів державних послуг. Для цього постійно проводяться моніторинги, анкетування споживачів з метою вироблення найбільш оптимальної та ефективної моделі надання публічних послуг. Особливу увагу приділяють питанням вироблення критеріїв оцінки якості надання публічних послуг.

Зарубіжний досвід не дає єдиної відповіді на питання про оптимальний перелік критеріїв оцінки якості публічних (чи дозвільних) послуг. Наприклад, у Канаді серед критеріїв якості називали своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт, справедливість, результат. Ці критерії відображають насамперед очікування споживачів [13].

У Фінляндії оцінку публічних послуг пропонувалося здійснювати за такими групами критеріїв, як менеджмент та персонал, процедури та структура органу, якість та задоволеність споживача, економічність та ефективність, результативність. У даному разі виходять не лише з позиції споживача, але й з публічних інтересів [13].

У Німеччині створюються «нові моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу». Суть такого підходу полягає в тому, щоб передоручати надання вартісних послуг приватним фірмам, забезпечуючи з боку уряду тільки гарантію належного виконання наданих послуг. При цьому акцент робиться на зростанні громадянської активності населення та забезпеченні прав споживачів.

Як відомо, у Великій Британії велике значення у підвищенні якості публічних послуг відіграла Хартія громадянина. Урядом було визначено, що підвищувати якісь послуги необхідно шляхом встановлення стандартів роботи публічних служб щодо надання послуг. З часу запровадження у дію цієї Хартії з 1991 р. не втратили своєї актуальності шість її ключових принципів, які стосуються: 1) стандартів (необхідності встановлення, оприлюднення та дотримання стандартів); 2) інформації та відкритості; 3) консультування; 4) поваги та готовності допомогти; 5) виправлення стану справ (уважного ставлення до скарг та, за можливості, врахування побажань скаржників); 6) ефективного використання коштів [14, с. 19].

На основі Хартії Громадянина було встановлено десятки національних (загальнодержавних) та більше ста тисяч місцевих хартій. Тобто окремі органи затверджували власні хартії, де визначали стандарти послуг, які ними надаються, та цілі, яких вони прагнуть досягти.

Реалізація Хартії Громадянина передбачала постійне оновлення та підвищення стандартів публічних послуг. Наприклад, з 1 квітня 1997 р. було впроваджено шість таких «стандартів роботи для центрального уряду»:

- відповідати на листи швидко та зрозуміло. Кожен орган повинен сам встановити стандарти щодо відповіді на листи і оприлюднити цю інформацію;
- прийняти особу протягом 10 хвилин для будь-якої зустрічі у будь-якому офісі уряду;
- надавати чітку відповідь про свої послуги та щонайменше один номер для телефонних запитів або зв'язати особу з тим, хто може їй допомогти;
- регулярно консультувати своїх клієнтів щодо послуг;
- мати щонайменше одну процедуру опрацювання скарг щодо послуг та надсилати особі за її вимогою інформацію про таку процедуру;
- робити все можливе аби послуги були доступні кожному, в тому числі людям з особливими потребами [14, с. 19–20].

Оцінку дотримання вимог хартій здійснюють насамперед споживачі. Для того щоб стимулювати публічні служби, підвищувати якість своїх послуг, також було впроваджено нагородження так званою «Відзнакою Хартії». Подаватися на отримання цієї нагороди можуть організації, що безпосередньо надають дозвільні послуги. Для цього організація має довести, що вона дійсно надає найкращі послуги. Критеріями цього є: встановлення, оприлюднення та відслідковування дотримання чітких стандартів, які легко оцінювати споживачеві послуги. Оприлюднення інформації про фактичне дотримання стандартів; наявність повної та точної інформації про послугу доступною мовою. Крім того, кожен співробітник відповідної організації має надавати належну консультаційну допомогу або іншим чином допомагати споживачеві; проведення регулярних та систематичних консультацій зі споживачами послуг для вдосконалення якості надання послуг. Окремою частиною критерію є можливість вибору у споживача, зокрема це стосується годин прийому, способу звернення, наявності мобільних офісів тощо; ввічливість службовців та бажання допомогти. Критерій оцінюється позитивно, якщо піклування про споживача є для організації важливішим, ніж комфорт власних працівників; належне вирішення проблем, яке включає вибачення, повне та зрозуміле пояснення (у разі виникнення проблем), швидке та ефективне реагування, а також забезпечення права на оскарження; ефективне та економне надання публічних послуг; задоволеність споживачів; удосконалення організацією якості послуг протягом останнього часу; наявність планів удосконалення та інновації надання послуг на майбутнє [14, с. 20].

З метою підвищення якості надання публічних послуг у зарубіжних країнах є розробка системи регламентів роботи державних органів із громадянами. Наприклад, у Великобританії запроваджена система стандартів роботи з громадянами, яка передбачає визначення для державних службовців показників роботи з населенням. У Франції відповідно до закону про регулювання державної служби для кожної державної установи встановлені певні зобов'язання перед громадянами. Крім цього, уряд цієї країни запровадив

процедуру спрощення отримання багатьох видів послуг, увів нові правила прийому платежів у населення [15].

Ще одним напрямком покращення діяльності органів публічної адміністрації є передача повноважень на місцеві рівні. Цікавим є досвід Угорщини. Така децентралізація відбулась шляхом перерозподілу завдань щодо надання таких послуг між рівнями управління, а нормативним підґрунтям її проведення став Закон «Про місцеве самоврядування». Суб'єктами надання громадських послуг стали муніципалітети, яким були передані повноваження та матеріальне забезпечення з метою реалізації широкого кола відповідних завдань [16, с. 140]. Тобто таким чином забезпечується прийняття рішення на тому рівні, де виникають проблеми, що автоматично передбачає передачу повноважень від центру на місцевий рівень.

Висновки. Варто підкреслити, що основними напрямками державно-управлінських реформ в країнах Європейського Союзу на сучасному етапі є: інформатизація та дебіюрократизація, новий менеджеризм, децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм.

Сервісне адміністрування, або ідея адміністрації як служби сервісу, – це нове розуміння державних органів як структур, що надають послуги громадянам. Воно передбачає: відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, що надають консультаційні послуги з питань державних послуг; створення електронної системи надання послуг, що полягає в розміщенні на офіційному сайті міністерств правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків й інших супутніх документів; створення при кожному міністерстві служби контролю якості послуг, повноваженнями якої є: опитування населення, постійний моніторинг ступеня задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth / A copublication of the World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press. – Washington : World Bank, 2004. – 12 p.
2. Петровичева Ю. В. Акционерное законодательство Англии и России : сравнительно-правовой анализ / Ю. В. Петровичева. – М. : НОРМА, 2002. – 240 с.
3. Досвід впровадження процедур внутрішнього регуляторного нагляду в системі виконавчої влади у США протягом 80-90 рр. XX століття [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=966>.
4. Административное право зарубежных стран : учеб. Пособ. / отв. Ред. А. Н. Козырин. – М. : СПАРК, 1996. – 229 с.
5. Власюк А. В. Зарубіжний досвід використання дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності / А. В. Власюк // Право і суспільство. – 2014. – № 2. – С. 76–80.
6. Принципи ефективного державного регулювання, які практикуються у Великобританії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.academia.org.ua/?p=114.
7. Ромашко О. Ю. Регулювання міжнародних фондових ринків : Навчальний посібник / О. Ю. Ромашко. – К. : КНЕУ, 2000. – 240 с.
8. Кузнецова В. Лицензирование хозяйственной деятельности в Германии / В. Кузнецова // Закон. – 1994. – № 6. – С. 146–150.
9. Васильева Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні : дис. ... канд. Юрид. Наук : 12.00.07 / Васильева Тетяна Станіславівна. – Х., 2011. – 198 с.
10. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10 Aufl. – Muenchen, 1995. – 216 s.
11. E-Government Survey 2012. E-Government for the People / Department of Economic and Social Affairs. – New York, 2012. – 144 s.
12. Матвейчук Л. Е-урядування країн Балтії : досвід для України / Л. Матвейчук // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. Наук. Пр. – Вип. 2 (25). – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/18.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/18.pdf).
13. Даньшина Ю. В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг / Ю. В. Даньшина // Теорія та практика державного управління : зб. Наук. Пр. – Х. : Магістр, 2011. – Вип. 4 (35) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/doc/5/12.pdf>.
14. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практич. Посіб. / [І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний, І. Б. Коліушко, О. В. Курінний, В. О. Стоян, В. П. Тимошук, Д. Шиманке] / за заг. Ред. В. П. Тимошука. – К. : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

15. Литвинцева Е. Реформирование государственной службы в зарубежных странах / Е. Литвинцева // Гос. Служба. – 2010. – № 6. – С. 173-184.

16. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : моногр. / ред. Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян. – Х.: Право, 2010. – 384 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Джафарова Олена В'ячеславівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ.

<i>Валентин</i> ГАЛУНЬКО. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ: АЛГОРИТМ ДОСЛІДЖЕННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	4
<i>Олександр</i> БАТАНОВ. ЄВРОПЕЙСЬКА ТРАДИЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ЕПОХА ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ.....	11
<i>Олена</i> ДЖАФАРОВА. ДЕЯКІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	19
<i>Володимир</i> КУРИЛО, <i>Марина</i> ГАЄВИЦЬ. ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ОСОБИСТИХ СЕЛЯНСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ В УКРАЇНІ.....	26
<i>Валерій</i> ПЕТКОВ. АКТУАЛЬНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ САМОВИХОВАННЯ ЗАСУДЖЕНИХ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В ПРОЦЕСІ ЇХ ПЕРЕКОНАННЯ В УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....	31
<i>Андрій</i> МАНЖУЛА. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ.....	39
<i>Євген</i> СОБОЛЬ. ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКИЙ ПІДХІД В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ СПРЯМОВАНИЙ НА ЗАХИСТ ПРАВ ТА СВОБОД ІНВАЛІДІВ.....	44
<i>Лілія</i> РЯБОВОЛ. ПРАВОВА ОСВІТА НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД.....	49
<i>Олександр</i> БРАТЕЛЬ. РІШЕННЯ СУДУ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ ФАКТ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ.....	55
<i>Валентина</i> ВЛАДИМИРОВА. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ.....	66
<i>Ігор</i> ГАЄВСЬКИЙ. ЄВРОПЕЙСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРОТИ ВІДМИВАННЯ КОШТІВ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК.....	73
<i>Сергій</i> ДІДЕНКО. ГРОМАДЯНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ОБІГУ ТА ЗА ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ.....	81
<i>Oleksii</i> DROZD. PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVICE PASSAGE BY SUBORDINATE LEGISLATION.....	87
<i>Сергій</i> ЗЕЛЕНСЬКИЙ. УМОВИ СПРАВЕДЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА.....	92
<i>Sergey</i> KOLOMOETS, <i>Aleksandr</i> KOLOMOETS. FORMS AND METHODS OF DRUG PREVENTION AMONG YOUTH: THE PROBLEMS OF "OLD-STYLE" WORK.....	97