

Ключевые слова: ответственность, социальная ответственность, юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность.

Knysz V. V. Original scientific concepts as categorical and methodological basis for the investigation of essence of constitutional law responsibility.

The article examines the concept of «constitutional law responsibility» by considering its relationship with the concepts of «responsibility», «social responsibility», «legal responsibility». By forming their own concept of constitutional law responsibility arising from its correlation with the general, generic and species concepts.

Key words: responsibility, social responsibility, juridical responsibility, constitutional law responsibility.

Ковбас І.В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ІЗ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

УДК 342.92

Постановка проблеми. В умовах становлення України як демократичної, правової та економічно розвинутої європейської держави практично не можливо обійтися без урахування досвіду окремих країн, щодо діяльності публічної адміністрації. Важливого теоретичного та практичного значення набувають питання вивчення зарубіжного досвіду із діяльності по наданню публічних послуг. Особливої уваги заслуговують здобутки таких держав як: Сполучені Штати Америки, Канади, Японії, та досвід Європейського Союзу. У зарубіжних країнах процедура надання публічних послуг населенню вдосконалюється шляхом реалізації новачій та інших ініціатив. Державні службовці постійно мають вдосконалювати послуги, що надаються громадянам. Послуга, орієнтована на споживача, а також, прагнення до надання послуги, а відповідно і розроблені ініціативи, мають базуватися на пріоритетах удосконалення, що визначаються громадянами (клієнтами). Організація процедури надання послуги має базуватися на пріоритеті громадян, а не адміністративного органу. Це і зумовлює актуальність статті.

Ступінь наукової розробки проблеми. Проблема діяльності надання публічних послуг публічною адміністрацією на сьогодні у науці адміністративного права нова, надзвичайно актуальна, але водночас малодосліджена. Можна виділити лише окремі дослідження зазначеної проблеми, зокрема наукові дослідження таких учених зокрема: В.Авер'янов, І. Голосніченко, В.Долечек, І. Коліушко, А. Ліпінцев, О. Поляк, В. Тимошук, Г. Чміленко та інші.

Мета статті. Автор ставить перед собою за мету охарактеризувати досвід по наданню публічних послуг публічною адміністрацією зарубіжних держав, детальний аналіз якого дозволить запозичити та використати позитивні риси у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні розвиток і розміщення продуктивних сил у великій мірі визначають дві тенденції: оптимізаційна (ґрунтується на інформації як фундаментальному ресурсі суспільства, тісно пов'язана з розвитком фінансово-правових технологій, процесом «каталогізації» світу, становленням системи глобального управління); інноваційна (полягає в отриманні нового знання та якісній стрибкоподібній зміні штучного середовища життя людини [1, с.56-57].

XXI століття ознаменувалося новою якістю життя людини, що впливає з геополітичної ідеології сервісної діяльності держави. Проте навіть у розвинених країнах Західної Європи та США становлення цієї ідеології викликає певний опір патріотично налаштованих членів суспільства, оскільки її домінування є загрозою для внутрішнього суверенітету держав. Сфера послуг стирає національні особливості та безперешкодно долає державні кордони разом з її носіями – транснаціональними компаніями. Чи зуміє протистояти цьому натиску окрема держава також базуючись на сервісній ідеології? Зміцнення й розширення Європейського Союзу свідчить про негативну відповідь на це запитання, оскільки він усе більше набирає рис не просто економічного співтовариства, а політичного об'єднання.

Найбільша інтенсивність ідеології діяльності з надання публічних послуг суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями, спостерігається з 80-х рр. ХХ ст.

Для глибшого розуміння означеної діяльності необхідно розглянути сучасні світові тенденції послугової (сервісної) діяльності. За даними державних статистичних органів, доля послуг у валовому національному продукті розвинених індустріальних країн складає від 2/3 до 3/4. В США на межі тисячоліть становила 78%, а число працюючих у цій сфері досягло 80% від загальної чисельності зайнятих [2, с. 32, 336]. У зв'язку з економічним зростанням у більшості країн спостерігається одна й та ж закономірність: із зростання рівня доходу на душу населення сільськогосподарський сектор поступово втрачає свою провідну роль, поступаючись спочатку промисловості, а потім сфері послуг. Процес деіндустріалізації економічно розвинених країн уже вплинув на структуру всієї світової економіки: якщо в 1980 р. послуги складали приблизно половину світового обсягу виробництва, то до середини 90-х рр. їх доля досягла вже майже 2/3 світового валового внутрішнього продукту [3, с.11].

У 90-х рр. ХХ ст. уряди більшості країн світу дійшли висновку про необхідність модернізації та поліпшення ефективності способу надання публічних послуг. Канада – не є винятком з цієї тенденції. З 1995р. на всіх адміністративних рівнях було розпочато реформування способів надання урядових послуг. «Модель надання послуг» – одна з дев'яти ключових цілей Програми дії, спрямованої на поліпшення роботи державних органів у цілому. «Модель надання послуг» розроблялася з позиції кінцевого споживача – громадянина. У цьому документі стверджується, що послуга, зорієнтована на споживача, має враховувати всі уподобання (побажання) громадян щодо кожної стадії надання послуги; тобто потреби громадян перетворюються на організаційний принцип, навколо якого визначається публічний інтерес і планується модель надання послуги.

У Великій Британії діє Хартія громадянина, яка визначає права громадян у їхніх стосунках з державними органами та служба-

ми Сполученого Королівства, описано стандарти роботи британських державних служб і принципи дії урядових структур. Метою Хартії громадянина є надання таких послуг, у яких громадянин може мати впевненість, і якими можуть пишатися всі державні службовці. У 1991р. уряд Великої Британії запровадив Хартію громадянина для поліпшення якості роботи та реакції державних служб. Хартія була запроваджена у вигляді 10-річної програми.

У Фінляндії оцінку публічних послуг пропонується здійснювати за такими групами критеріїв, як менеджмент і персонал, процедури та структура органу, якість і задоволення споживача, економність та ефективність, результативність. У цьому випадку керуються не лише потребами споживача, але й з публічними інтересами. Стратегія якості публічних послуг містить рекомендації та принципи, які фінський публічний сектор може використовувати з метою надання ефективних публічних послуг, що орієнтуються на споживача. Удосконалення може бути успішним лише за наявності взаємодії між публічними органами, громадянами та бізнесовою спільнотою [4, с.49,60].

Питання якості публічних послуг стосується співпраці країн у рамках Європейського Союзу. Для цього визнано за необхідне розробити союзні та локальні стандарти якості публічних послуг, запровадити елемент змагання між окремими країнами тощо. Зокрема, рекомендується створювати хартії послуг, що визначатимуть опис і специфікацію послуги і міститимуть чинні стандарти обслуговування, надавати можливість для подання громадянами скарг і пропозицій щодо поліпшення якості тощо. Якість публічних послуг в Європейському Союзі також досягається завдяки чітко розробленим стандартам певних функціональних груп послуг, які спрямовані на такі сфери: послуги для громадян та послуги для бізнесу. Рівень розробки цього стандарту включає також поняття електронної зрілості послуг, що наближає їх до конкретних груп споживачів.

Так в окремих муніципалітетах Німеччини створюються так звані «універсами послуг» або «установи для громадян». При цьому необхідно пам'ятати, що абсолютна більшість послуг у

цих країнах надаються на муніципальному рівні, а міністерства займаються політичними питаннями і не вирішують індивідуальних адміністративних справ. У цих установах (універсамах послуг) можна отримати всю інформацію про адміністративні послуги, подати заяву на отримання будь-якої послуги, що надається муніципалітетом, або отримати відповідні довідки. У цьому ж місці отримується і сам результат – публічна послуга, крім випадків надсилання рішення органу влади поштою.

Аналізуючи досвід, надання окремих послуг з позиції окремого громадянина, можна дійти висновку, що удосконалення потребують дві основні позиції: 1) доступність послуги, що передбачає можливість швидко віднайти орган, який надає послугу (зокрема, правильний телефонний номер тощо), та безпосередньо фізична доступність органу (зокрема, призначення часу телефоном, наявність місць для паркування тощо); 2) якість надання послуги (наприклад, люб'язність, своєчасність надання тощо).

У розвинених західноєвропейських країнах торує шлях тенденція передачі органами місцевого самоврядування частини функцій надання публічних послуг приватним, змішаним та іншим структурам. Тобто місцеві органи влади вже не тільки безпосередньо надають такі послуги, а й забезпечують надання їх із залученням ринкових механізмів. Причому акцент на забезпечення організації надання послуг усе більше посилюється. В умовах України частину послуг подібного характеру також може бути покладено на ринкові структури під безпосереднім контролем і за сприяння місцевих органів влади. Можна використати й досвід США щодо створення спеціальних цільових районів для управління окремими галузями, які надають публічні послуги. Такі райони не збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць, їхня спеціалізація дозволяє налагодити ефективне управління та раціональне фінансування вказаних об'єктів. Так, з питань управління природними ресурсами в США створено 6473 райони, пожежної охорони – 5063, міського водопостачання – 3056, житлового будівництва і суспільного розвитку на місцевому рівні – 3460, кладовищ – 1629, каналізації – 1605, будівництва

нових шкіл – 707, парків та рекреаційних зон – 1004, лікарень – 784, бібліотек – 830, автомагістралей – 620, охорони здоров'я – 481, аеропортів – 367, інших спеціальних (одноцільових) районів – 1491. Крім того, є 1917 багатоцільових районів. Усього в США 29487 спеціальних районів з надання послуг. Подібні спеціалізовані райони можна було би створити в тих регіонах. Де органи місцевої влади поки що залишаються слабкими і неспроможними налагодити управління об'єктами соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства, які належали відомствам [5, с.69].

У Сполучених Штатах Америки діє виконавчий наказ 12862 від 11 вересня 1993 року «Встановлення стандартів обслуговування клієнтів», який закріплює, що принцип «громадян перш за все» означає гарантію того, що Федеральний уряд забезпечує найвищу якість обслуговування громадян США. Державні службовці мають налаштуватися на те, Федеральний уряд буде кардинально змінювати існуючий стиль ведення справ. Для виконання цього наказу було визначено, що в поняття «клієнт» входять індивідуальні та колективні суб'єкти, які отримують безпосередні послуги державної установи.

У Латвії передбачено, що державні агентства мають статус «незалежних державних інституцій», основними функціями яких є саме надання послуг від імені держави. Споживачами таких послуг можуть бути не лише фізичні особи й організації, а й державні інституції. Право на надання послуг делегується міністром, який укладає управлінський контракт з керівником агентства.

В Японії адміністративна реформа дала змогу близько дев'яносто урядових функцій передати у відання створених незалежних управлінських установ, які перебувають за межами державної організаційної управлінської структури. Мета цих установ – поліпшення якості й ефективності надання публічних послуг і забезпечення прозорості в управлінні певними сферами [6, с.205-209].

У більшості європейських країн основним регулятором суспільних відносин між приватними особами і публічною адмі-

ністрацією є спеціальні закони про так звану адміністративну процедуру, адже саме формалізована процедура є однією з найважливіших гарантій належної якості надання публічних послуг. В Україні аналогічний законопроект (Адміністративно-процедурний кодекс України) перебуває на стадії розгляду Верховною Радою України. Цей кодекс мав би врегулювати з-поміж іншого розгляд органами, наділеними публічно-владними повноваженнями, справ за заявами та скаргами громадян, поданих в адміністративному порядку [7, с.459-461].

На основі аналізу зарубіжного досвіду, процедура надання публічних послуг органами державної влади та органів місцевого самоврядування влади, повинна чітко фіксуватись на законодавчому рівні, у вигляді реалізації компетенції певного органу (особи), наділеного публічно-владними повноваженнями та у відповідності до єдиних державних соціальних стандартів.

Запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації – одна з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Стандарти належної адміністрації розробляються з метою досягнення необхідного рівня виконання принципів належного управління. На сьогодні основні європейські принципи та стандарти, в тому числі щодо взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами, закріплені у Договорах про заснування ЄС і Європейських Співтовариств; Ніцькій хартії фундаментальних прав; рішеннях Європейського суду справедливості у Люксембурзі; законодавстві ЄС, національному праві, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій, залучених до процесу імплементацій політик ЄС і Європейських Співтовариств; рішеннях Європейського суду з прав людини у Страсбурзі; Європейському кодексі належної адміністративної поведінки; конвенціях, резолюціях і рекомендаціях Ради Європи [8, с.37-39].

Під державними мінімальними соціальними стандартами слід розуміти обсяги публічних послуг (рівень та якість), нада-

ваних уповноваженими суб'єктами і гарантованих державою в межах усієї її території. Мінімальні державні соціальні стандарти – показник, який визначає вимоги держави до переліку та рівня послуг, що надаються органами, наділеними владними повноваженнями. Рівень державних мінімальних соціальних стандартів визначається державою і для органів виконавчої влади і нею фінансово гарантується. Щодо органів місцевого самоврядування, то здійснення цієї функції має бути прив'язане до обсягів власних доходів на душу населення тих громад, котрі є на рівні середньої податкоспроможності. Отже, ті громади, що мають доходи, нижчі рівня середньої податкоспроможності, потребуватимуть фінансової допомоги для надання послуг на рівні стандартів. Інша група громад матиме надлишок власних фінансових ресурсів для цих потреб і повинна їхню частину передати державі. Слід створити фонди фінансового вирівнювання як на рівні центральної влади, так і на регіональному рівні. Вказані фонди могли б формуватися за рахунок частини загальнодержавних податків і внесків територій з високою податкоспроможністю. Доцільно, щоб система фінансового вирівнювання в Україні включала два рівні – центральний і регіональний. На центральному рівні фонд фінансового вирівнювання належить формувати за рахунок частини загальнодержавних податків і включати його до складу державного бюджету України. На регіональному (обласному) рівні доцільно утворити трансфертні фонди, які б формувалися за рахунок внесків територіальних громад з високою податкоспроможністю і функціонували на засадах самофінансування. Регіональні фонди мають об'єднуватися в єдиний державний фонд трансфертів територіальним громадам для забезпечення стандартів якості життя в межах всієї країни. Єдині державні соціальні стандарти належить визначити та затвердити Верховною Радою в законодавчому порядку [5, с.335-336].

Щодо іноземного досвіду стягнення плати за інформаційні послуги, поширений такий підхід: якщо пошук цієї інформації та її обробка не вимагають особливих зусиль, то така інформація надається безкоштовно. І навпаки, якщо пошук цієї інформації та

її обробка вимагають значних затрат робочого часу й інших, то за таку діяльність може братися палата. У деяких країнах для стягнення плати за інформацію використовуються додаткові критерії, приміром, у США перші сто сторінок ксерокопій безкоштовні, а за більшу кількість копій уже може стягуватися плата. Є багато інших обставин, які впливають на рішення про платність надання інформації та визначення вартості її надання (хто вимагає, з якою метою тощо) [9, с.97-99].

Висновок. Відсутність чітких орієнтирів (стандартів) діяльності щодо надання публічних послуг має негативні наслідки у вигляді відсутності належного контролю за якістю надання таких послуг та грошовими коштами, отриманими внаслідок їх надання. Інколи самі суб'єкти надання публічних послуг не повністю розуміють, у чому полягає сутність їхньої діяльності, а це породжує тяганину та можливість перевищення повноважень. Натомість фіксується велика кількість спорів з органами державної влади в адміністративних судах.

Враховуючи зарубіжний досвід щодо процедури надання публічних послуг публічною адміністрацією громадянам та оцінки якості надання таких послуг, необхідно зазначити спершу, що світова практика бере за основу оцінки якості думку безпосередньо споживача. Така процедура надання публічних послуг має багато позитивів. Насамперед, це зручність для громадян та економія їх часу і здоров'я, оскільки людина в одному місці одразу ж вирішити декілька своїх проблем, і вирішити майже будь-коли, тоді як більшості установ існують дні й години прийому. Крім того, це уникнення контакту з посадовими особами, які приймають рішення, а отже, усунення умов для корупції та нормальні умови для плідної роботи службовців – без відволікання на спілкування з громадянами.

Аналіз іноземного досвіду надання публічних послуг дає підстави зазначити, що впровадження методів діяльності приватного сектору, у тому числі в частині фінансової діяльності, та орієнтація на громадянина/споживача, є ефективним механізмом і для бюджетів, і для споживачів послуг. Щоб більш ефективно вико-

ристовувати публічні ресурси, доцільно розвивати нові організаційні форми надання публічних послуг (згадувані «єдині офіси») з метою якомога зручнішого спілкування приватної особи із публічною адміністрацією. Якість надання публічною адміністрацією публічних послуг населенню – основна умова наближення держави до пересічного громадянина.

1. *Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка: Підручник / [С.І. Дорогунцов, Т.А. Заяць, Ю.І. Пітюренко]; за заг. ред. С.І. Дорогунцова. – К.: КНТУ, 2007. – 992с.*
 2. *Економіка США: Учебник для вузов. / [В.Б. Суляк и др.] ; под ред. В.Б. Суляка. – СПб.: Питер, 2003. – 336с.*
 3. *Челенков А.П. Маркетинг услуг: Монография / А.П. Челенков – М.: Центр маркетинговых исследований и менеджмента, 2004. – 128с.*
 4. *Управленческие процедуры / [Бачило И.Л., Васильев А.С., Воробьев Н.Ф., Давитнидзе И.Л. и др.]; отв. ред. Лазарев Б.М. – М.: Наука, 1988. – 272с.*
 5. *Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник / В.І. Кравченко. – К.: Знання, КОО, 1999. – 487с.*
 6. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / (авт.-уклад.: В.П. Тимощук); Центр політико-правових реформ. – К.: Факт, 2003. – 496с.*
 7. *Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории). Словарь-справочник / [И.Г. Безуглова, Ю.Е. Булыгин и др.]; под общ. ред. д.п.н., проф. И.Г. Безуглова. – М.: Контур, 1999. – 254с.*
 8. *Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: Монографія / Відповідний ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2010. – 140с.*
 9. *Гонцяж Я., Гниджж Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади. Правові норми. Інституції. Процедури. – К.: Міленіум, 2002. – 240с.*
- Ковбас І.В. Зарубіжний досвід щодо діяльності із надання публічних послуг та їх впровадження в Україні**

У статті охарактеризовано досвід по наданню публічних послуг публічною адміністрацією зарубіжних держав. Автором проведено детальний аналіз надання публічних послуг у зарубіжних державах, який дозволить запозичити та використати позитивні риси у вітчизняній практиці.

Ключові слова: публічні послуги, публічна адміністрація, посадова особа, діяльність із надання публічних послуг, державні мінімальні соціальні стандарти.

Ковбас І.В. Зарубежний опыт деятельности по предоставлению публичных услуг и их внедрения в Украине

В статье охарактеризованы опыт по оказанию публичных услуг публичной администрацией зарубежных государств. Автором проведен детальный анализ предоставления публичных услуг в зарубежных государствах, который позволяет перенять и использовать положительные черты в отечественной практике.

Ключевые слова: публичные услуги, публичная администрация, должностное лицо, деятельность по предоставлению публичных услуг, государственные минимальные социальные стандарты.

Kovbas I.V. Foreign experience on the activities of public services and their implementation in Ukraine

The article describes the experience of providing public services public administration foreign countries. The author detailed analysis of the provision of public services in foreign countries that will adopt and use the positive traits in domestic practice.

Key words: public services, public administration, official, activities to provision of public services, state minimum social standards.

Луцький М.І.

**ЗАСТОСУВАННЯ ПСИХОДІАГНОСТИЧНИХ
МЕТОДІВ СУДОВО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ
ЕКСПЕРТИЗИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
ПРОЦЕСІ**

УДК 342.9

Постановка проблеми. Вагома роль судово-психологічної експертизи в адміністративному процесі не викликає ні у кого жодних сумнівів, однак для того, щоб під час судового засідання результати експертизи для судді та інших учасників процесу не виглядали чимось містичним, що є поза сферою розуміння, необхідно охарактеризувати загальні підходи до розуміння методів якими користуються експерти. З'ясування суті і можливостей тих чи інших методів, результативності і допустимості їх при експертному дослідженні осіб окремих вікових, професійних, статевих категорій тощо, видається актуальним з огляду на їх знання судьями та учасниками судового процесу де розглядаються справи про адміністративні правопорушення.