

Колесніков Д. В.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД СЕРБІЇ ТА ГРУЗІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ВІДНОСИН

Анотація. У статті визначено особливості адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в Грузії та Сербії. Розкрито специфіку адміністративного законодавства в указаному контексті. Сформувано напрями запозичення позитивного зарубіжного досвіду в національне законодавство.

Ключові слова: позитивний зарубіжний досвід, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, державне управління, державна служба.

Постановка проблеми. Дослідження зарубіжного досвіду вдосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин має вагомий теоретичний і практичний значення. Використання зарубіжного досвіду дасть можливість наблизити національне адміністративне законодавство про діяльність системи державного управління до рівня світових стандартів.

Отже, потреба в реформуванні та оновленні законодавства України, що стосується адміністративно-правового регулювання державного управління, вивченні й урахуванні як позитивного, так і негативного зарубіжного законодавчого досвіду в цій сфері, недостатній рівень розробленості теоретичних і практичних проблем удосконалення системи державного управління в умовах демократизації суспільних правовідносин на підставі вироблених світовою спільнотою вимог, а також відсутність комплексних як монографічних, так і дисертаційних досліджень із цих питань зумовлюють актуальність обраної теми дослідження. Крім того, актуальність обраної тематики також зумовлена тим, що сьогодні перед нашою державою стоїть важливе завдання, що полягає у виборі шляху розвитку та подальшого вдосконалення норм адміністративного законодавства передусім шляхом прийняття окремого Закону України «Про державне управління», в якому варто закріпити адміністративно-правові норми, що стосувались б особливостей побудови та діяльності системи державного управління, на основі запозичень відповідних норм адміністративного законодавства зарубіжних країн.

Проблематиці вивчення зарубіжного досвіду вдосконалення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин більшою чи меншою мірою приділяли увагу в працях як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В. Авер'янов, О. Андрійко, П. Берзін, Ю. Битяк, І. Бородін, І. Василенко, Н. Васильєва, О. Васильєва, Жан-Поль Везіан, Н. Гончарук, І. Грищенко, Ю. Іванов, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, І. Костюк, О. Леонова, Н. Нижник, Р. Мельник,

М. Пасічник, А. Пухтецька, І. Самойлов, І. Сахарук, В. Семенов, І. Сквірський, А. Сеніна, А. Ткачук, В. Тимошук, І. Троян, В. Шатун, А. Школик та інші.

Мета статті – визначити особливості адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в Грузії та Сербії; розкрити специфіку адміністративного законодавства в указаному контексті; сформувати напрями запозичення позитивного зарубіжного досвіду в національне законодавство.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція Республіки Сербія приділяє багато уваги питанням державного управління. Так, у розділі 4 глави 5 Основного Закону країни (ст. ст. 136, 137) зазначається, що державне управління є самостійною діяльністю, що упорядкована Конституцією та законами, за свою діяльність несе відповідальність перед Урядом Республіки Сербія (ст. 136). Державне управління здійснюють міністерства й інші органи державної влади, визначені законом. Безпосередньо кількість таких міністерств і їхні функції також визначаються відповідними нормативно-правовими актами. Внутрішня організаційна структура міністерств та інших органів державної влади визначається урядом [1]. Як бачимо, в Сербії основні положення стосовно суб'єктів адміністративно-правового управління визначаються Конституцією, на відміну від України, де в Основному Законі тільки в одному випадку згадується про державне управління, зокрема в ст. 38: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами». Такий підхід українського законодавця стосовно вирішення питання визначення суб'єктів адміністративного права, адміністративно-правового забезпечення системи державного управління є однозначно недосконалим, а тому потребує модернізації відповідно до європейських стандартів. У зв'язку з цим видається доцільним запозичення досвіду Сербії для заповнення наявної прогалини шляхом прийняття Закону України «Про державне управління» за аналогією із сербським Законом «Про державне управління» від 2005 року [2], який би деталізував і впорядковував питання адміністративно-правового забезпечення системи державного управління. Прогресивним, на наш погляд, є закріплення в запропонованому законі положення, згідно з яким державне управління визнається частиною адміністративних повноважень органів виконавчої влади, що мало б своїм наслідком вирішення багатьох дискусійних питань стосовно належного суб'єкта адміністративно-правового управління. Також потребує запозичення в національну систему законодавства положення, яке міститься в Законі Республіки

Сербія «Про державне управління» від 2005 року, відповідно до якого до органів державного управління законом зараховано відповідні органи адміністративно-правового управління, що здійснюють свою службову діяльність у складі міністерств, а також спеціальні організації [2].

Однак запозичення лише цих нововведень, безперечно, недостатньо для повноцінного оновлення українського адміністративного законодавства, що стосується здійснення державного управління. Варто також закріпити принципи її здійснення. У Республіці Сербія вони визначені в Законі «Про державне управління» [2], ними є принцип фінансування системи державного управління з державного бюджету, публічність і відкритість діяльності органів державної служби, принцип участі системи державної служби у формуванні державної політики. Безумовно, це не весь перелік основоположних ідей створення та функціонування системи державного управління, однак їх урахування українським законодавцем допомогло б сформувати міцну основу для ефективної службової діяльності органів адміністративно-правового управління в Україні, сприяло б визначенню їх місця й ролі в системі всіх органів державної влади.

Задля успішного здійснення запропонованих нами перетворень у сфері державної служби варто визначити конкретний орган його виконання. У Сербії таким органом є спеціально створене Міністерство державного управління та місцевого самоврядування Республіки Сербія. Саме на нього покладено основне завдання із забезпечення діяльності системи державної служби (як самого Міністерства, так й інших спеціалізованих організацій), здійснення адміністративного контролю, розвитку електронного урядування шляхом підготовки законів, нормативно-правових актів, стандартів і заходів у сфері електронного урядування, регулювання службово-трудова відносин, зокрема, стосовно заробітної плати в державних органах і державних установах, і безліч інших завдань. В Україні ж вирішення цих завдань покладено на різні міністерства, служби та агентства. Так, ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначає, що основними повноваженнями Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) у сфері вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління та державної служби є здійснення заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади, а також заходів, спрямованих на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їхньої діяльності й оптимізації витрат, пов'язаних із утриманням апарату державної служби. Питаннями формування та розвитку електронного урядування в Україні займається Державне агентство з питань електронного урядування України відповідно до Положення про нього [3]. Сферою державної служби в Україні завідує Національне агентство України з питань державної служби [4].

Як бачимо, ті завдання, які в Сербії виконує один спеціалізований орган – Міністерство державного управління та місцевого самоврядування, в Україні виконують декілька органів з різними повноваженнями та місцем в ієрархії органів державної влади. Такий стан речей не може позитивно впливати на ефективне здійснення адміністративно-управлінської діяльності в Україні, формування державної політики загалом і розвиток нашої держави як правової та демократичної. Саме тому видається доцільним створення в Україні єдиного ор-

гану – Міністерства державного управління та модернізації держави, якому були б надані відповідні повноваження щодо ефективного здійснення державного управління в країні. За аналогією з Республікою Сербія, варто встановити таку його внутрішню структуру:

Сектор державного управління;

Сектор місцевого самоврядування;

Сектор європейської інтеграції, міжнародного співробітництва та міжнародних проектів;

Сектор адміністративного контролю;

Сектор із захисту прав національних меншин, дотримання свободи об'єднань громадян [5].

Підсумовуючи, хотілось би зазначити, що, на відміну від України, врегулювання питань державного управління в Республіці Сербія відбувається не тільки на конституційному (розділ 4 глави 5 головного документа країни (ст. ст. 136, 137)), а й на законодавчому рівні (Закон Республіки Сербія «Про державне управління»). На наше переконання, запозичення передового досвіду Сербії у сфері вдосконалення системи державного управління шляхом створення єдиного спеціального органу, який би займався питаннями державного управління, допомогло б вирішити безліч нагальних проблем, головною серед яких є оптимізація системи органів виконавчої влади, що дало б змогу шляхом ліквідації безлічі служб, агентств та інспекцій і створення одного вузькоспеціалізованого міністерства зменшити витрати на утримання величезного державного апарату; чітко визначити повноваження такого органу, що мало б своїм наслідком ефективне виконання покладених на нього завдань і здійснення дієвого контролю за ним з боку як інших органів державної влади, так і громадськості. Упевнені, що такий спосіб удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління вирішить також проблему дублювання повноважень різних органів виконавчої влади, що також у кінцевому підсумку сприятиме ефективному здійсненню державного управління в державі. Переконані, що запозичення прогресивного досвіду Сербії стосовно оптимізації системи державного управління дасть нашій державі змогу ще на один крок наблизитись до активного європейського інтеграційного процесу у сфері демократизації публічних відносин.

Найбільш прогресивним прикладом удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління є, на нашу думку, досвід Грузії. Варто відзначити, що такої думки дотримуємося не лише ми, а й увесь цивілізований світ. Так, спеціальна нагорода в галузі поліпшення надання державних адміністративних послуг вручена саме цій країні у зв'язку зі створенням Будинків юстиції – House of Justice [6]. Будинок юстиції – це публічна установа, державний заклад, у якому сконцентровано значну кількість (понад 300) адміністративних сервісів в одній будівлі за принципом «єдиного вікна» та який обслуговує до 16 тис. споживачів у день. Тут розташована Палата нотаріусів Грузії, Національне агентство публічного реєстру, Агентство цивільного реєстру, Національний архів і Національне бюро з виконання [7, с. 108]. Саме тут усього за декілька хвилин можна оформити майже всі документи: від паспорта до акта на землю. Для цього достатньо записатися через сайт Міністерства юстиції Грузії на прийом, прийти в призначений час і моментально отримати всі необхідні адміністративні послуги за досить таки

прийнятну ціну. Те, на що раніше йшли дні й тижні, тепер займає лише мить. Більше того, на території Будинку юстиції функціонує кафе під назвою «Just» (від англійської justice – справедливість, юстиція). Георгій Вашадзе – розробник адміністративної концепції будинків юстиції, переконаний, що ця концепція тепер передбачає абсолютно новий підхід: громадянин приходиться не в будинок юстиції, щоб там же заглянути в кафе, а він приходиться у кафе, щоб отримати потрібні документи [8].

Отже, головний принцип указанного адміністративного сервісу полягає в тому, що в центрі знаходиться громадянин і його потреби, і вже навколо нього будується вся система. Ця система розділена на дві частини – фронт-офіс і бек-офіс: перший контактує з громадянами, надає їм адміністративні послуги, а другий збирає, аналізує інформацію й удосконалює систему адміністративних послуг. При цьому практично всі державні органи взаємодіють на програмному та інформаційному рівнях, що й робить Будинки юстиції такими універсальними.

Зважаючи на позитивний досвід їх функціонування в Грузії, українському законодавцеві варто врахувати прогресивні результати їх створення та діяльності в Україні. Потреба в запровадженні аналогічних центрів з надання адміністративних послуг в Україні зумовлена доцільністю та ефективністю їхньої діяльності, що проявляється в мінімізації витрат часу, матеріальних, трудових та інших ресурсів. Більше того, про низьку якість надання адміністративних послуг, що передусім пов'язано з великими чергами та відсутністю чітких пояснень щодо всіх обставин справи й потрібних документів, свідчать спеціальні дослідження у сфері якості надання адміністративних послуг. Так, в оцінюванні якості надання адміністративних послуг думки населення України поділилися так: 33% дали задовільну оцінку, добру – 12% і 32% – погану. Крім того, 11% населення давали хабарі за надання адміністративних послуг, вважаючи, що «так простіше й легше вирішити їхні проблеми» [9]. Окрім того, ще наприкінці вересня 2014 року під час наради в Уряді констатовано, що з 647 Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів), котрі діють в Україні (157 – у містах), надавати якісні послуги здатні лише 11% із них [10]. Отже, сфера надання адміністративних послуг містить чимало проблем, вирішення яких є вкрай необхідним задля вдосконалення системи адміністративно-правового управління в умовах демократизації публічних відносин шляхом спрямування її діяльності передусім на громадян України.

Варто відзначити, що в Україні нещодавно зроблені перші кроки в бік виправлення цих недоліків. Так, наприкінці 2012 року прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», в якому суб'єктом надання адміністративних послуг визначені Центри надання адміністративних послуг. Пізніше, у 2013 році, прийнято Примірне положення про центр надання адміністративних послуг [11] і Примірне положення регламенту центру надання адміністративних послуг [12], якими більш детально визначений адміністративно-правовий статус цих центрів, їх завдання та порядок діяльності. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, завдання ЦНАПів полягають у такому: 1) організації надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; 2) спрощенні процедури отриман-

ня адміністративних послуг і поліпшенні якості їх надання; 3) забезпеченні інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора [11]. Як бачимо, перелік завдань ЦНАПів викладено досить стисло та лаконічно, деякою мірою їх можна визначити як основні принципи їхньої діяльності. Однак закріплення цих положень не допомогло уникнути безлічі практичних проблем, пов'язаних безпосередньо з діяльністю ЦНАПів.

Так, однією з них, на думку Ю. Іванова й А. Сеніної, є відсутність єдиного реєстру адміністративних послуг в Україні, які можуть отримувати громадяни від суб'єктів надання адміністративних послуг на законодавчому рівні, через що кожен суб'єкт надання адміністративних послуг самостійно визначає перелік послуг, який він надає, що призводить до недоступності деяких послуг для широкого кола населення [13, с. 85]. Із такою позицією ми погодитись не можемо, оскільки 16 травня 2014 року КМУ видав Розпорядження, яким затверджений вичерпний перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Натепер цей перелік налічує 52 адміністративні послуги, які надаються безпосередньо через ЦНАПи. Тому, на наш погляд, проблема криється не у відсутності реєстру адміністративних послуг, а в їх досить таки невеликій кількості. Уважаємо, що перелік послуг, які надаються ЦНАПами, повинен бути збільшений за аналогією з Будинками юстиції в Грузії. Це має відбуватись насамперед шляхом зменшення кількості дозволів та інших документів, котрі потрібно брати українським громадянам від держави. Для цього потрібно модернізувати недосконале українське законодавство стосовно регуляторних процедур. Крім цього, для ефективного здійснення процедури надання адміністративних послуг варто також набрати компетентний, навчений і підготовлений до такої роботи персонал. Крім того, потрібно надати реальну можливість громадянам-споживачам адміністративних послуг оформляти послуги через Інтернет, що матиме своїм наслідком збереження оптимальної кількості працівників ЦНАПів, а отже, і підвищення ефективності їхньої роботи.

Не менш важливим напрямом оптимізації діяльності ЦНАПів є визначення чіткого, зрозумілого та прозорого механізму надання кожної із закріплених послуг, а також забезпечення надання достатньої інформації щодо отримання адміністративних послуг споживачів таких послуг. Проблему довготривалого процесу отримання адміністративної послуги та очікування результатів можна вирішити шляхом розширення функцій і повноважень адміністраторів ЦНАПів і налагодження механізму взаємодії між ЦНАП і суб'єктами, що задіяні в наданні різних видів адміністративних послуг.

Висновки. Підсумовуючи, хочемо відзначити, що в Україні є відмінний приклад удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління, зокрема, у сфері надання адміністративних послуг, який запатентували грузини, – це House of Justice. Ми переконані, що український законодавець повинен піти схожим шляхом. Оскільки в Україні вже створені та діють ЦНАПи, то варто запозичити найкращі аспекти організації їхньої діяльності в Грузії, зокрема, шляхом збільшення кількості адміністративних послуг, які можуть цими Центрами надаватись, шляхом унесення відповідних змін в українське законодавство.

Література:

1. Устав Републике Србије. URL: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf.
2. Закон о државној управи. URL: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html.
3. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 184.
4. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 190.
5. Сектор за державну управу. Уређење. URL: <http://www.drzavnauprava.sr.gov.yu/pages/article.php?id=14>.
6. Дому Юстиції передана нагорода в учрежденной номінації за улучшення державних сервісів. URL: http://psh.gov.ge/index.php?lang_id=RUS&sec_id=28&info_id=1122.
7. Буханевич О.М. Організаційно-правові аспекти діяльності центрів надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах. *Право і суспільство*. 2015. № 4. Ч. 2. С. 105–109.
8. Семенов В. Грузинские дома юстиции: в Украине будет лучше. *Экономические известия*. URL: <http://ekonomika.eizvestia.com/full/121-gruzinskie-dom-yusticii-v-ukraine-budet-luchshe>.
9. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг / Фонд «демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва». URL: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/nihihihui.htm>.
10. Самойлов І. «Єдине вікно» – МІФ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ? URL: <http://blog.liga.net/user/isamoylov/article/15973.aspx>.
11. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 44.
12. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 588. *Офіційний вісник України*. 2013. № 66. С. 91.
13. Іванов Ю.Б., Сеніна А.О. Удосконалення організації надання адміністративних послуг як засіб запобігання корупційним проявам. *Проблеми економіки*. 2014. № 3. С. 81–88.

Колесников Д. В. Положительный опыт Сербии и Грузии по совершенствованию административно-правового регулирования в системе государственного управления в условиях демократизации общественных отношений
Аннотация. В статье определены особенности административно-правового регулирования в системе государственного управления в Грузии и Сербии. Раскрыта специфика административного законодательства в указанном контексте. Сформированы направления заимствования положительного зарубежного опыта в национальное законодательство.

Ключевые слова: положительный зарубежный опыт, административно-правовое регулирование, административное законодательство, государственное управление, государственная служба.

Koliesnikov D. The positive experience of Serbia and Georgia in the improvement of administrative and legal regulation in the public administration system in terms of democratization of public relations

Summary. The article determines features of administrative and legal regulation in the public administration system in Georgia and Serbia. Specifics of administrative legislation in the mentioned context are revealed. Areas of borrowing of positive foreign experience in national legislation are formed.

Key words: positive foreign experience, administrative-legal regulation, administrative law, state administration, public service.