

**Б Л О К І**  
**МАТЕРІАЛИ НАУКОВОГО СЕМІНАРУ**  
**«АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ,**  
**ПРАВОТВОРЕННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ»**

**Фоменко Андрій Євгенович**  
ректор Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
член-кореспондент Національної академії  
наук вищої освіти України,  
Заслужений юрист України,  
полковник поліції

**ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У СФЕРІ НАДАННЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

Орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію вимагає проведення широкомасштабних реформ, що мають на меті забезпечити наближення до відповідних стандартів. Використання зарубіжного досвіду в організації роботи щодо надання адміністративних послуг органами публічної влади стосується й сфери функціонування правоохоронних органів, зокрема, поліції. Це пов'язано з тим, що в зарубіжних країнах реформування органів державної влади у питаннях взаємодії з громадянами відбувалося поряд з переорієнтацією органів поліції з карального органу на публічну сервісну службу, яка повинна діяти на благо населення та надавати йому відповідні послуги. Тому на сьогодні дедалі більшого поширення набуває новий підхід до діяльності правоохоронних органів як до організації, яка надає послуги населенню у сфері правоохоронної діяльності, зокрема послуги, що мають на меті захистити громадян від протиправних посягань.

Питання адміністративних послуг, що надаються органами публічної влади, розглядалися в працях багатьох авторів. Проте лише окремі їхні роботи стосуються зарубіжної практики в цій сфері. Серед них такі науковці, як Т. О. Буренко, О. М. Буханевич, І. О. Драган, С. Б. Жарая, Г. М. Писаренко, В.П. Тимошук, Д.С. Тихонова та І.О. Тищенко та ін. Стосовно адміністративних послуг у діяльності сил охорони правопорядку, зокрема, використання для цього зарубіжного досвіду, то дане питання висвітлено лише фрагментарно у відповідних дослідженнях, і здебільшого минулих років, що стосувалися діяльності колишньої міліції. Це насамперед праці О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, В.В. Столбової, Н.П. Матюхіної та ін.

На відміну від України, становлення ліберально-демократичних відносин між державами та громадянами у країнах Європи тривало кілька століть, перш ніж вибудувалась відповідна формула: держава і громадяни, що проживають у ній – партнери, державні службовці – обслуговуючий персонал, що має задовольняти потреби громадян, які є отримувачами послуг від держави. Європейське суспільство поступово пройшло такий еволюційний шлях розвитку через просвітництво, пуританство, протестантську етику, прагматизм, закріпивши у свідомості громадян відповідні інституції – певні правила і процедури взаємодії [1, 598-602].

У європейських країнах почали реформування державного управління, звертаючи особливу увагу на нову якість відносин органів державного управління з фізичними та юридичними особами. На сучасному етапі в системі відносин держави та громадян Європи існує відповідний термін – публічна адміністрація, що означає систему органів державної влади та місцевого самоврядування із взаємозв'язками між ними, яка має задовольняти потреби суспільства в державних послугах, у тому числі адміністративних послуг [2, с. 29].

У країнах Європи державні послуги отримали назву публічних (public services) і включають усі послуги, що надаються суспільству у сферах: освіти, культури, охорони здоров'я, комунальні, соціальні, транспортні тощо. Вони мають як знеособлений характер, так і адресний – для окремої особи.

Такі послуги часто називають «послугами загального інтересу» [3] через те, що вони не стосуються сфери бізнесу і ними користується переважна більшість населення. Зазначені послуги в Україні є різновидом адміністративних, що надаються органами державної влади або органами місцевого самоврядування.

Нині в рамках співпраці держав-членів Європейського Союзу питання надання публічних послуг населенню регулюється положеннями Договору про функціонування Європейського Союзу (гл. 3 «Послуги» розд. 4) та Протоколом № 26 «Про послуги загального інтересу». Ці нормативні акти визначають загальні принципи функціонування органів державної влади у сфері надання публічних послуг населенню, а також закріплюють стандарти якості їх надання [4].

Окрім цих нормативних актів, спільна політика держав-членів Європейського Союзу щодо розвитку єдиного ринку послуг визначена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» [5], ухваленої Європейською Комісією у травні 2004 року. Біла книга визнає конструктивну роль Європейського Союзу у сприянні розвитку високоякісних послуг, що становлять спільний інтерес, та окреслює основні елементи стратегії, спрямовані на забезпечення всіх громадян і підприємств Європейського Союзу високоякісними і доступними послугами.

З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, по-можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). Так, Нідерланди належать до лідерів-першопроходців у впровадженні концепції так званих універсамів послуг. Цікавим є досвід у тому, що в цій країні з 1992 р. запроваджено інститут омбудсмена, який надає підстави проводити перевірки, розслідування поведінки міністрів та автономних органів у сфері надання адміністративних послуг населенню. При цьому на практиці посередник за скаргами на дії державних установ основними об'єктами уваги обирає міністерства та поліцію, а його звіти у засобах масової інформації набувають великої популярності та зацікавленості серед населення [6, с. 248].

На основі досвіду Нідерландів система універсамів послуг («Bürgeramt») була запроваджена й у Німеччині, що стала візитною карткою її адміністрації, оскільки в таких універсамах відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було. Тому більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей [7].

Структура та організація універсамів послуг у Німеччині передбачає: організацію великого офісного приміщення з місцями обслуговування замовників, у тому числі для конфіденційних розмов; створення «фронт-офісу» (зони обслуговування замовників) та «бек-офісу» (зони для роботи співробітників універсамів послуг), де опрацьовуються документи, розподіляється пошта, працює телефонна служба; широку компетенцію працівників, яка полягає у тому, що усі послуги повинні опрацьовуватися в універсамі послуг всіма співробітниками (принцип загальних повноважень або універсалізму) [8, с. 107].

Наприклад, у Берліні нині вже діє майже 50 таких установ. Там універсами послуг сконцентрувалися на виконанні завдань, з якими громадяни часто або регулярно зверталися та фахове виконання яких міг забезпечити один компетентний співробітник по можливості за більш-менш короткий термін [9, с. 66].

Коротко узагальнюючи досвід надання послуг у Німеччині, слід зазначити, що до завдань «універсамів послуг» цієї країни належить: надання довідок та інформації; надання консультацій та прийняття документів, насамперед з таких питань, як оплата оренди житла, соціальна допомога на оплату житла, матеріальна допомога на виховання дітей, послуги за кодексом соціальної допомоги, базове матеріальне забезпечення; реєстрація громадян (постановка на облік, зняття з обліку, перереєстрація); видача паспортів та посвідчень особи; питання податків на доходи; питання щодо отримання посвідчень на управління автомобілями; обслуговування іноземців; посвідчення документів; опікування знайденими (втраченими) речами [10, с. 4].

Досвід Польщі у сфері надання адміністративних послуг є також особливо важливим та актуальним для України, оскільки дана держава показала на власному прикладі успіх в реформуванні та входженні в спільноту країн-членів Європейського Союзу. У цій країні формування єдиної централізованої системи надання публічних послуг населенню пов'язане із адміністративно-територіальною реформою, яка проводилася у країні в 2000-х рр., відповідно до якої організацію надання публічних послуг було покладено на органи територіального самоврядування.

Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допо-

мога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [11, с. 34].

У Варшаві, наприклад, створено централізовану систему Відділів обслуговування мешканців в усіх районах міста задля забезпечення мешканцям належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені відділи було створено як установи, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема питання обміну ID-карток, ресетрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Вони пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги. Окрім реалізації своїх основних завдань, Відділи також виконують інформаційну функцію, а саме: запуск електронної системи обслуговування мешканців, що має скоротити або ж цілком виключити потребу використання паперових документів після поширення електронних підписів [7; 12, с. 72-73].

Заслуговує на увагу організація надання адміністративних послуг у Литві. Відповідну цілеспрямовану діяльність щодо покращення надання послуг громадянам та оптимізації роботи муніципалітету міська влада Вільнюса розпочала у 2003 році. Тоді було започатковано Програму «Один контакт». Перш за все були зібрані в одному приміщенні підрозділи муніципалітету, що надавали різноманітні адміністративні послуги та були розташовані у різних районах міста. Так було створено департамент обслуговування громадян, структура якого складалася з рецепції, дозвільного та інформаційного офісів.

Департамент обслуговування громадян працює за системою «єдиного вікна» у програмі «Один контакт». Відвідувачі обирають потрібні адмінпослуги на спеціальному терміналі, отримують номер черги прийому та спрямовуються до відповідного працівника. Така організація роботи зробила процес не лише більш ефективним, але й дозволила міській владі отримувати інформацію про кількість звернень та типи запитів.

Таким чином, завдяки програмі «Один контакт» послуги не дублюються у різних підрозділах і немає зайвої бюрократії, а муніципалітет може працювати з меншою кількістю персоналу. Міська влада має можливість точно контролювати кількість відвідувачів та запитів, тобто і навантаження на кожного працівника. Цей досвід Вільнюса використовується як краща практика для інших муніципалітетів Литви [13, с. 56-58].

Під час дослідження зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг привертає увагу Велика Британія. В цій країні з опублікуванням Білої книги «Модернізація уряду», було запроваджено довгострокову програму реформування державного управління та модернізації уряду [9, с. 33]. Ця програма встановила принципи, які мають бути підґрунтям діяльності державних установ та організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання уряду у даній сфері. До таких принципів віднесено: чіткі стандарти послуг, відкритість і повнота інформації, надання консультацій населенню та можливість вибору послуги, їхня корисність та ефективність тощо [14, с. 52].

У Великобританії відносини між державними органами та громадянами регулює Хартія громадянина. Метою цього документа є надання таких послуг, у яких громадянин може мати впевненість і якими можуть пишатися всі державні службовці. Хартія діє скрізь, де немає ефективної конкуренції або можливості вибору для окремого споживача. Базою для цього є те, що всі громадяни мають право очікувати надання високоякісних державних послуг, які задовольняють їх потреби [15, с. 176].

Таким чином, в основу надання адміністративних послуг покладається оцінка якості безпосереднього споживача. Так, на державному рівні, наприклад, на веб-сайті уряду Великої Британії кожен бажаючий може ознайомитись із Звітом про надання відкритих публічних послуг за відповідний звітний рік, в якому показано, наскільки урядові реформи дозволяють створити більш інноваційну та більш диверсифіковану систему надання публічних послуг у державі. Цей документ також демонструє, наскільки покращується якість надання публічних послуг у таких сферах як охорона здоров'я, освіта тощо [16, с. 224]. Нині вкрай важливим для нашої країни, оскільки Українська держава обрала європейський вектор розвитку та перебуває на стадії докорінного реформування підходів щодо організації функціонування органів публічної влади, шляхом децентралізації влади та побудови громадянського суспільства.

Підсумовуючи, слід зазначити, що вивчення кращих практик організації надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах дасть змогу виробити стратегічно важливі напрямки та конкретні засоби для реформування сфери надання таких послуг органам публічної влади населенню в Україні. При цьому, необхідно звернути увагу на те, що основними напрямками вдосконалення організації адміністративних послуг у розвинених країнах були і залишаються: децентралізація надання адмініс-

тративних послуг через делегування таких повноважень органам територіальної громади або приватним організаціям на засадах контрактно-договірної форми взаємовідносин з останніми (створення «виконавчих агенцій», «роздержавлення» послуг/приватизація, використання методів приватного сектору в публічних інституціях тощо); створення найзручніших і найдоступніших умов для отримання послуг споживачами (зокрема розвиток ідеї інтегрованих офісів – англ. one-stop-shop або центрів, які діють за принципом «єдиного вікна»); упровадження інформаційних технологій для надання послуг. Сучасна система надання адміністративних послуг в більшості країнах світу виникла на основі тривалих реформаційних процесів. В основі таких перетворень стало: 1) формування громадянського суспільства на засадах ринкової економіки; 2) наближення органів публічної влади до населення, шляхом запровадження змін у підходах до їх функціонування, а саме створення сервісної служби; 3) спрощення процедур одержання громадянами відповідних послуги від органів публічної влади; 4) масове використання інноваційних технологій при наданні адміністративних послуг; 5) впровадження критеріїв якості відповідності послуг, що надаються населенню органами публічної влади. Загальною тенденцією надання адміністративних послуг населенню є створення сервісних центрів, які діють як «універсами послуг» з системою «єдиного вікна».

1. Пахомов Ю. Н., Крымский С. Б., Павленко Ю. В. и др. Цивилизационные модели современности и их исторические корни ; под ред. Ю. Н. Пахомова. Киев : Наук. думка, 2002. 632 с.
2. Буренко Т. О. Особливості адаптації в Україні європейського досвіду функціонування інституту публічних послуг. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління.* 2010. № 1. С. 28-34
3. Public services. URL : <http://www.unison.org.uk>.
4. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу 2010/C83/01. Офіційний вісник Європейського Союзу. URL: [http://www.search.ligazakon.ua/1\\_doc2/nsd/link1/MU10267.html](http://www.search.ligazakon.ua/1_doc2/nsd/link1/MU10267.html)
5. Буханевич О. М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2014. Вип. 12. Том 1. С. 120-122.
6. Тищенко І. О. Європейський досвід захисту прав громадян у сфері надання адміністративних послуг та напрями його впровадження в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 3. С. 245-251.
7. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. Державне управління: удосконалення і розвиток. 2014. № 4/ URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.
8. Bieger, Th. Dienstleistungs-Management. Einführung in Strategien und Prozesse bei Dienstleistungen. Aufl. Bern. Stuttgart.Wien, 2007. 318 s.
9. Жарая С. Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Сер.: Управління.* 2010. Вип. 1. С. 64-70.
10. Klages, Helmut (Hrsg.) Aufbau eines Monitoringssystems «Effizienz und Effektivität» Berliner Bürgerämter. Abschlussbericht Speyerer Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer, 2006. 82 s.
11. Власенко О. В., Воронова П. В., Пухтинський М. О. та ін. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади. Полтава: Полт. НТУ, 2009. 288 с.
12. Тихонова Д. С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні. *Право і безпека.* 2014. № 4 (55). С. 70-75.
13. Всі послуги для громадян під одним дахом. Вільнюс, Литва. Кращі практики місцевого самоврядування. 2013. 36. 28. С. 54-58. URL : [http://auc.org.ua/sites/default/files/files/Praktyky\\_28\\_small.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/files/Praktyky_28_small.pdf)
14. Садлер Д. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. *Проблемы теории и практики управления.* 2000. №3. С. 52-54.
15. Писаренко Г. М. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг. *Актуальні проблеми держави і права.* 2007. Вип. 34. С. 173–177.
16. Буханевич О. М. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. *Митна справа.* 2014. № 6 (96). Ч.2, кн. 1. С. 222-229.