



controversial. Its incompleteness creates some inconvenience in enforcement practice. Therefore, analyzing the meaning of shortcomings of contest referred to should pay special attention to possible solutions.

Literature:

1. Alekseev V.A. Property: State-owned Registration and issue of legal regulation / V.A. Alekseev. – Moscow, 2007. – 504 p.
2. Grynko S.V. Legal aspects of title registration / S.V. Grynko. – Kiev, 2004. – 172 p.
3. Great Encyclopedic Dictionary of Law / ed. Y.S. Shemshuchenko. – Kiev, 2007. – 992 p.
4. Berdnikov E. Theoretical and legal approaches to the definition of state registration land plot / E. Berdnikov // Business, Economy and Law. – 2014. – № 9. – P. 39–43.
5. Land Law of Ukraine: Textbook / ed. A.A. Pogribnyi, I.I. Karakash. – Kiev: Truth, 2003. – 448 p.
6. Shulha M.V. On the state registration of land relations / M.V. Shulha // Actual problems of environmental, land and agrarian relations: theoretical, methodological and applied aspects of materials “Round Table” (Kharkiv, December 5, 2014) / for the society ed. A.P. Hetman. – Kharkiv: Right, 2014. – 320 p.
7. Nastechko K.O. Registration of land rights: legal and organizational issues: thesis ... candidate legal science / K.O. Nastechko. – Kiev, 2010.
8. Land: Contracts. Court. Legislation: [scientific and practical guide] / for society ed. S.Y. Fursa. – Kiev: Fursa S.Y.; CST, 2008. – 832 p.
9. Grynko S.V. Legal aspects of title registration: [monograph] / S.V. Grynko. – Kiev: Publishing center “Kyiv University”, 2004. – 172 p.
10. The Great Dictionary of Modern Ukrainian / comp. and heads. ed. V.T. Busel. – Kiev: Irpen; WTF “Perun”, 2005. – 1287 p.
11. Miroshnichenko A.M. Scientific and practical commentary of the Land Code of Ukraine / A.M. Miroshnichenko, R.I. Marusenko. – 5th ed., amended and supplemented. – Kiev: Alert, 2013. – 544 p.

ТРЕБОВАНИЯ К КАЧЕСТВУ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

Ольга СОЛОВЬЕВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The problem questions of providing quality administrative services are considered in work. The separate attention is paid to development of institute of public services in the countries of Europe. The existing national legislation in the sphere of administrative services in a section of the main requirements to their quality and procedure of its assessment is analyzed. The conclusion that it is necessary to develop standards of administrative services by which the minimum requirements to quality of services would be established is drawn. Ukrainian legislation doesn't give to this question of due attention. It is noted that providing effective control of quality is possible only with use of mechanisms of public monitoring.

Key words: administrative service, quality of administrative service, standard of administrative service, information and technological card of administrative service, civic monitoring.

Аннотация

В работе рассматриваются проблемные вопросы предоставления качественных административных услуг. Отдельное внимание уделено развитию института публичных услуг в странах Европы. Проанализировано действующее национальное законодательство в сфере административных услуг в разрезе основных требований к их качеству и процедуре его оценки. Сделан вывод о необходимости разработки стандартов административных услуг, которыми устанавливались бы минимальные требования к качеству услуг, поскольку действующие украинское законодательство не уделяет этому вопросу должного внимания. Отмечено, что обеспечение эффективного контроля качества возможно лишь с применением механизмов общественного мониторинга.

Ключевые слова: административная услуга, качество государственной услуги, стандарт государственной услуги, информационная и технологическая карта административной услуги, общественный мониторинг.

Постановка проблемы. Развитие Украины как правового демократического государства требует радикального изменения приоритетов в отношениях между властью и частными (физическими и юридическими) лицами. Это означает, что правовой режим таких взаимоотношений должен основываться на безусловном признании приоритета прав человека, его законных интересов, правомерности своих требований и ожиданий от деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц. Для того чтобы подчеркнуть существование обязанностей государства перед рядовыми гражданами, группой украинских административистов была предложена такая новация в перечне функций органов исполнительной власти, как предоставление административных услуг. Несмотря на проводимую в последнее время реформу системы административных услуг (принятие Закона Украины «Об адми-

нистративных услугах» (далее – Закон [1], создание единого государственного веб-портала административных услуг, улучшение организации предоставления административных услуг через центры предоставления административных услуг и так далее), говорить о создании качественной и действующей системы административных услуг преждевременно. Социологические исследования по уровню удовлетворенности населения административными услугами показывают, что больше трети населения плохо оценивает качество предоставляемых административных услуг. В целом такое отношение общества к административным услугам объясняется отсутствием общих и единых для всего государства (государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, граждан и их объединений) представлений о качественной составляющей административной услуги, как всего процесса ее предоставления, так



и конечного результата, в том числе доступности этих услуг. Отсутствует ответственность должностных и служебных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за отказ в предоставлении административных услуг или их низкое качество. Также к недостаткам в сфере предоставления административных услуг следует отнести наличие противоречий между нормативно-правовыми актами, дублирование полномочий значительного управленческого и сопутствующего обслуживающего персонала.

Анализ научных источников. Вопросы предоставления административных услуг были предметом научно-теоретических исследований таких украинских ученых, как В. Аверьянов, А. Винников, В. Гарашук, И. Голосниченко, Д. Горелов, В. Долечек, В. Кампо, И. Колиушко, Р. Куйбида, Т. Мотренко, Е. Матвишин, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук и другие. Несмотря на значительное количество научных разработок, следует признать, что в юридической литературе проблемы качества административных услуг, критериев его определения не стали предметом должного систематизированного изучения, а потому нуждаются в дальнейших исследованиях.

Цель статьи заключается в анализе нормативно-правовых актов и научной литературы для определения основных требований к качеству административных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Согласно указанной цели исследуются критерии качества административных услуг и проблемы их определения и закрепления в нормативно-правовых актах.

Изложение основного материала. Одним из основных направлений государственной политики в сфере административных услуг является улучшение их качества. Следует отметить, что вопросы качества достаточно абстрактны, поскольку речь идет о субъективной оценке ожидаемого результата. Например, качество можно рассматривать как степень удовлетворения ожиданий

потребителей (именно в таком значении закреплён этот термин в международных стандартах ISO 9000), как степень соблюдения предписаний требований и стандартов, с позиции соответствия предоставляемых услуг их стоимости и так далее.

Вопросы повышения качества административных услуг занимают отдельное место также в политике европейских государств¹. Однако в отличие от Украины, страны Западной Европы прошли в этом направлении продолжительный путь развития, реформируя в целом систему государственного управления, создавая негосударственные институты, в том числе саморегулируемые организации, на которые возлагалось выполнение социально значимых функций. Так, в Великобритании в 1991 г. была разработана Хартия граждан – 10-летняя программа, задачей которой было повышение стандартов административных услуг, улучшение их организации и распределения. Хартия граждан закрепила принципы, которые являются основополагающими в деятельности государственных учреждений и организаций, а именно: четкие стандарты услуг, открытость и полноту информации, предоставление консультаций населению и возможность выбора услуг, их польза и эффективность, право на обжалование при неудовлетворительном качестве услуг [2]. В целом Хартия граждан способствовала лучшему пониманию населением своих прав при получении услуг, а также создала предпосылки для изменения психологии и правовой культуры самих государственных служащих [3, с. 398–399]. С целью оценки практических результатов работы государственных органов, учреждений и организаций, которые предоставляют административные услуги, были введены так называемые таблицы соблюдения стандартов качества услуг. Впоследствии концепция была пересмотрена и включена в более широкую инициативу по совершенствованию работы исполнительной власти – Белую книгу «Модернизация правительства», которая представляет собой долго-

временную программу реформирования всей системы государственного управления. Указанная реформа реализовывалась по пяти направлениям: 1) обеспечение комплексного подхода к разработке государственной политики; 2) повышение целенаправленности и ответственности за распределение публичных услуг; 3) повышение качества публичных услуг путем разработки программ отчетов; 4) использование информационных технологий; 5) модернизация государственной службы. Для обеспечения контроля со стороны общественности за осуществлением программы «Модернизация правительства» было внедрено регулярное оповещение через средства массовой информации мониторинга ее реализации.

Аналогичные программы и документы, направленные на усовершенствование процедур получения административных услуг, были приняты во Франции (например, Хартия Марианны) [4, с. 11]. Их назначение – упрощение доступа граждан к государственным органам, предоставляющим услуги населению. Не стали исключением и другие страны Европы, где также были приняты документы, которые содержат конкретные инициативы или предложения реформ по качеству административных услуг (Хартия прав потребителей государственных услуг в Бельгии, Надзор за соблюдением качества в Испании, Хартия соблюдения качества при предоставлении государственных услуг в Португалии). Основной целью их принятия было улучшение реагирования учреждений государственного сектора на потребности общественности, в частности, через акцентирование внимания на конечных результатах их деятельности.

Страны Европы прошли более длительный путь разработки интегрированной системы предоставления услуг (с 1990-х гг.) по сравнению с недавним принятием в Украине Закона «Об административных услугах» (в 2012 г.). Бесспорно, первым шагом для повышения качества предоставления административных услуг является законность и прозрачность деятельности публичных структур, что невозможно без четкого, простого и понятного законодательного определения порядка организации предоставления административных услуг органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

¹ По сути, категория «административная услуга», которая используется в украинском законодательстве, частично совпадает с такими терминами европейского административного права, как «публичная услуга» или «публичная служба» (public service, service public), с той разницей, что публичная служба (услуга) – родовое понятие, объединяющее все виды общественно полезной деятельности публичных лиц.



В 2006 г. Кабинетом Министров Украины была принята Концепция развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти (далее – Концепция) [5], которая определила принципы и направления дальнейшего реформирования деятельности органов исполнительной власти в сфере административных услуг. Кроме того, в Концепции была сделана попытка не только дать определение понятия «административная услуга», но и разграничить такие понятия, как «публичная услуга», «государственная услуга» и «муниципальная услуга».

Часть положений Концепции посвящена также вопросам повышения качества предоставления административных услуг и его оценки. Оценка качества административных услуг возможна только при определении и законодательном закреплении четких критериев. К таким критериям Концепция относит результативность, своевременность, доступность, удобство, открытость, уважение к личности и профессионализм [5]. На практике проводить такую оценку целесообразно отдельно по каждому критерию для получения разносторонней и полной информации о качестве административной услуги, предоставляемой потребителям [6, с. 89]. Именно с помощью таких критериев можно определить существующий уровень удовлетворения потребностей и интересов потребителей услуг, профессионализм деятельности должностных и служебных лиц, которые их предоставляют. Так, в Великобритании для получения общенациональной премии «Знак Хартии», присуждаемой за удовлетворение потребностей потребителей публичных услуг, качество последних оценивается по десяти критериям: наличие разработанных стандартов, возможность выбора, доступность и полезность услуг, право на апелляцию при низком качестве, эффективное использование ресурсов, уважение к правам граждан, введение инноваций, совместная работа с провайдерами услуг, обратная связь с населением, степень удовлетворенности потребителей услуг [2]. Такой конкурс выполняет регулирующие и стимулирующие функции в области повышения качества административного управления и при-

ближения его к запросам и интересам граждан.

На основе определенных Концепцией критериев оценки качества административных услуг предполагалась разработка стандартов предоставления последних. Стандарт должен был включать требования, обеспечивающие необходимый уровень доступности и качества административной услуги в целом, а также на каждом этапе ее предоставления, включая внесение запроса о предоставлении услуги, его оформление и регистрацию, ожидание ее получения, контроль за качеством административной услуги и рассмотрение жалоб получателя. Минимальными требованиями стандартов к качеству и доступности административной услуги признавались время и срок предоставления административных услуг, запрос о предоставлении услуги, обеспечение благоприятных условий предоставления услуги, использование информационно-коммуникационных технологий. В течение 2009–2012 гг. были утверждены стандарты на большинство административных услуг. Причем такие стандарты принимались как на центральном уровне, так и на местном [7; 8; 9]. Для исполнения принятого в 2012 г. Закона правовые акты об утверждении стандартов предоставления административных услуг были отменены, поскольку в нем вообще не предусматривается существование таких стандартов. Вместо них каждая административная услуга предоставляется на основании утвержденных соответствующим органом информационных и технологических карточек. Согласно ч. 2 ст. 8 Закона информационная карточка административной услуги содержит такую информацию: 1) субъект предоставления административной услуги и/или центр предоставления административных услуг (наименование, местонахождение, режим работы, телефон, адрес электронной почты и веб-сайта); 2) перечень документов, необходимых для получения административной услуги, порядок и способ ее предоставления, а в случае необходимости – информация об условиях или праве на получение государственной услуги; 3) платность или бесплатность административной услуги, размер и порядок внесения платы (административного сбора); 4) срок предоставления

административной услуги; 5) результат предоставления административной услуги; 6) возможные способы получения ответа (результата); 7) акты законодательства, регулирующие порядок и условия предоставления административной услуги. В технологической карточке административной услуги, содержащей информацию о порядке предоставления услуги, указываются этапы обработки обращения о ее предоставлении, ответственное должностное лицо, структурные подразделения, ответственные за этапы (действия, решения), сроки выполнения этапов (действия, решения).

Кроме того, этот закон вообще не содержит конкретных требований к качеству административных услуг и критериев их оценки. В таком контексте только упоминается о возможности субъекта предоставления административных услуг выдавать организационно-распорядительные акты об установлении собственных требований к качеству предоставления административных услуг (определение количества часов приема, максимальное время ожидания в очереди и других параметров оценки качества предоставления административных услуг). При этом такие требования не могут ухудшать условия предоставления административных услуг, определенных законом.

Считаем, что отсутствие норм относительно основных требований к качеству административных услуг и критериев их оценки, которые являются залогом эффективности деятельности органов публичной власти вообще, является существенным недостатком Закона Украины «Об административных услугах». Именно на законодательном уровне существует необходимость в определении таких требований, конкретных критериев и показателей качества административных услуг, а также предоставлении возможности субъектам, которые предоставляют административные услуги, самостоятельно внедрять специфические критерии, связанные с особенностями отрасли или сферы их деятельности.

Определить действительный уровень удовлетворенности населения качеством административных услуг невозможно без проведения четких мер общественного контроля и оценки работы органов публичной власти.



В Европе еще в начале 1970-х гг. начали активно обсуждать публичную оценку действий власти, которая была инициирована для решения проблем экономической стагнации, кризиса управления и снижения уровня удовлетворенности населения действиями власти. В таких странах, как Великобритания, Нидерланды, Швеция, Финляндия, США, Канада, уже давно начали проводить исследования работы власти (опрос, анкетирование, интерактивное голосование). В связи с тем, что значительная часть граждан нашего государства частично или полностью не довольна обслуживанием в государственных структурах, для повышения качества административных услуг необходимо изучать мнение и пожелания граждан, причем не только через обратную связь с государственным органом или органом местного самоуправления, но и через общественные организации. Необходимо исследовать в первую очередь инициативы общественности европейских стран, чтобы использовать их положительный опыт в нашем государстве. С целью усиления общественного мониторинга и отладки эффективной обратной связи между органами публичного управления и организациями гражданского общества в Украине был внедрен проект «Распространение лучших практик негосударственного мониторинга предоставления административных услуг», что является совместной инициативой Европейского Союза и Программы развития ООН. Ряд местных органов публичного управления инициировал создание центров предоставления административных услуг и web-порталов «Региональный виртуальный офис», целью которых является построение ориентированной на клиента модели предоставления административных услуг гражданам органами государства и приближение к стандартам обслуживания граждан органами власти к европейскому уровню независимо от места их проживания. Кроме того, некоторые органы местного самоуправления внедрили систему управления качеством предоставления таких услуг в соответствии с международным стандартом ISO 9001: 2008, провели реализацию проектов социальных инноваций и так далее. Так, с целью изучения общественного мнения о каче-

стве административных услуг, которые предоставляются населению местными органами власти, в отдельных регионах территориальными органами Национального агентства Украины по вопросам государственной службы проводились анкетирования специалистов отделов, структурных подразделений соответствующих органов. Однако все эти меры с учетом требования ч. 2 ст. 19 Конституции Украины [10] (органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины) бесполезны без четких и прозрачных механизмов обратной связи от потребителей относительно качества процесса предоставления административных услуг. Функцию гражданского контроля в этой сфере могли бы осуществлять различные общественные объединения, которых в Украине насчитывается несколько десятков тысяч. Однако следует признать, что участие в их деятельности до сих пор остается среди наименее значимых для граждан Украины ценностей. Следует согласиться, что усиление способности отечественных общественных организаций к осуществлению мониторинга предоставления административных услуг может стать одним из факторов повышения доверия к ним со стороны граждан [11, с. 6].

Выводы. Таким образом, повышение качества административных услуг является одним из приоритетных направлений административной реформы в Украине для выхода на новый этап государственности. Преобразования в системе публичной власти в Украине должны быть направлены на то, чтобы каждый гражданин не только знал, но и имел реальную возможность требовать тот уровень и то качество услуг, которые ему обязаны предоставить конкретные органы власти. Указанная задача может быть выполнена, во-первых, только при разработке и закреплении в законодательстве четких и понятных требований к качеству административных услуг и процедуре ее оценки. Ведь ни технологическая, ни информационные карточки административной услуги не содержат разделы, посвященные критериям оценки качества административных услуг и соответствующим ме-

рам контроля со стороны потребителей услуг. Введение процедуры оценки качества административных услуг, помимо прочего, даст возможность усовершенствовать систему органов, которые предоставляют такие услуги в контексте процедурной экономии, а именно: установить спрос на те или иные административные услуги, необходимость уменьшения или увеличения количества работников конкретного органа или структурного подразделения, возможность перераспределения административных функций и полномочий, усовершенствования порядка или способа предоставления административной услуги и так далее. Также существует необходимость разработки стандартов административных услуг национального уровня, которым устанавливались бы единые минимальные требования к качеству услуг, поскольку информационная и технологическая карточки административной услуги такую нормативную нагрузку не несут. Следует обеспечить организацию процессов контроля качества, в частности осуществление общественного мониторинга предоставления административных услуг.

Список использованной литературы:

1. Об административных услугах : Закон Украины от 06.09.2012 г. № 5203-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Дж. Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/10_3_00.htm.
3. Публичные услуги и право : [науч.-метод. пособие] / под ред. Ю. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.
4. Барциц И. Публичные услуги и административный регламент их оказания / И. Барциц // Аналитические обзоры института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). – М. : Изд-во РАГС, 2008. – № 1. – С. 10–14.



5. Об одобрении Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 15.02.2006 г. № 90-р // Официальный вестник Украины. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

6. Жуковская А. Пути повышения качества административных услуг органов исполнительной власти / А. Жуковская // Экономическое пространство. – 2008. – № 19. – С. 82–91.

7. Стандарт предоставления административной услуги Министерством здравоохранения Украины по выдаче письма-уведомления о возможности ввоза на таможенную территорию Украины незарегистрированных лекарственных средств с целью индивидуального использования гражданами : Приказ Министерства здравоохранения Украины от 28.12.2011 г. № 986 // Официальный вестник Украины. – 2012. – № 23. – Ст. 889.

8. Об утверждении стандарта оказания административной услуги по регистрации устава (положения) религиозной организации и изменений к нему : Приказ Министерства юстиции Украины от 18.04.2012 г. № 366 // Официальный вестник Украины. – 2012. – № 66. – Ст. 2721.

9. Стандарт предоставления административной услуги управлением по делам прессы и информации Харьковской областной государственной администрации по выдаче Свидетельства о внесении субъекта издательского дела в Государственный реестр издателей, изготовителей и распространителей издательской продукции : Приказ начальника управления по делам прессы и информации Харьковской областной государственной администрации от 23.11.2010 г. № 88 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/178>.

10. Конституция Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96-ВР // Официальный вестник Украины. – 2010 – № 72/1 : Специальный выпуск. – Ст. 2598.

11. Участие общественности в мониторинге предоставления услуг органами публичной власти: нормативное регулирование и существующие практики. – К., 2013. – 120 с.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ЖИЗНИ В ЛИТОВСКОМ СТАТУТЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Александр СОТУЛА,

кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Одесского национального университета имени И.И. Мечникова

Summary

Article is devoted research of criminally-legal research of rates which provided responsibility for crimes against life in the legislation of the Lithuanian principedom which railroad train included the Ukrainian earths after loss of political independence by the Kiev Russia. On the basis of the system analysis of domestic and foreign researches, monographs and other literature features of qualification of crimes against the life, displaying properties of the legislation provided by the Lithuanian Statute on all extent of its existence are specified.

Key words: criminal law, crimes against life, Lithuanian Statute.

Аннотация

Статья посвящена уголовно-правовому исследованию норм, которые предусматривали ответственность за преступления против жизни в законодательстве Литовского княжества, в состав которого вошли украинские земли после потери Киевской Русью политической независимости. На основе системного анализа отечественных и зарубежных исследований, монографий и другой литературы определены особенности квалификации преступлений против жизни, отображающие свойства законодательства, предусмотренного Литовским Статутом на всем протяжении его существования.

Ключевые слова: уголовное право, преступления против жизни, Литовский Статут.

Постановка проблемы. После потери Киевской Русью политической независимости украинские земли вошли в состав Литовского княжества, основным законодательным актом которого был Литовский Статут в редакциях 1529, 1566, 1588 годов [1].

На протяжении нескольких столетий Литовский Статут был основным сборником права в Украине, даже в той части, которая была присоединена к Польше. Он был главным источником украинского права на Гетманской Украине и представлял основной источник кодекса «Права, по которым судится Малороссийский народ». На Правобережной Украине Литовский Статут действовал вплоть до отмены указом царя Николая I 25 июня 1840 года. Некоторые законоположения Литовского Устава были внесены в собрание законов Российской империи и сохранили законную силу в Черниговской и Полтавской губерниях вплоть до 1917 года [2].

Все три редакции Литовского Статута были написаны тогдашним «русским» канцелярским языком, который был смесью церковно-славянского, украинского и белорусского языков.

Первые две редакции появились в рукописной форме, а третья была напечатана в Вильне [3, с. 1303].

Анализ последних исследований и публикаций. Разработкой общих и специальных вопросов истории уголовно-правовой охраны права человека на жизнь занимались такие известные отечественные и зарубежные ученые, как М.И. Бажанов, С.В. Бородин, Н.Г. Вольдимарова, О.С. Капинус, В.В. Сташис, М.Д. Шаргородский, Н.Н. Ярмиш и другие. Однако научными работниками не уделено внимание проблеме компаративистского исследования отдельных нормативно-правовых актов, которые ранее действовали на территории Украины.

Целью статьи является исследование мирового опыта развития в законодательстве понятия преступления против жизни и обеспечение уголовно-правовой защиты жизни человека от преступных посягательств.

Изложение основного материала. Наиболее опасными в Литовском Статуте считались преступления против лица. К ним относили прежде всего лишение лица жизни (убийство). Литовским Статутом убийство определялось как