

й існували тоді в зародковому стані. У період середньовіччя виникли нові юридичні форми господарювання, в яких було чітко виражено капіталістичний характер, тобто між суб'єктами корпорації відносини виникали здебільшого з приводу капіталу.

Початок розвитку корпоративного права України кінця ХІХ сторіччя припадає на період укрупнення корпорацій та удосконалення корпоративного права в усіх економічно розвинених країнах.

Перерваний на початку минулого століття процес розвитку корпоративних прав в Україні отримав новий розвиток наприкінці ХХ — на початку ХХІ століття.

Сьогодні корпоративне право України має орієнтуватися на адаптацію до законодавства ЄС по суті з урахуванням національних особливостей українського права.

Д. И. Погребной

#### ЭВОЛЮЦИЯ КОРПОРАТИВНЫХ ПРАВ В УКРАИНЕ

*В статье проанализировано развитие корпоративного права в Украине, начиная с периода укрупнения корпораций и усовершенствования корпоративного права в конце XIX ст. Установлена дуалистическая природа национализации и особенности адаптации и гармонизации национального законодательства с законодательством ЕС.*

**Ключевые слова:** корпоративные права, корпоративные отношения, корпорации.

D. I. Pogribnyy

#### THE EVOLUTION OF CORPORATE RIGHTS IN UKRAINE

*The article analyzes the development of corporate law in Ukraine, beginning with a period of consolidation of corporations and improvement of corporate law in the late 19 century. Was determined the dualistic nature of nationalization and features of adaptation and harmonization of national legislation with the EU.*

**Keywords:** corporate law, corporate rights, companies.

УДК 342.9

**О. М. Соловйова**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

### Впровадження в діяльність органів виконавчої влади системи управління якістю

Сучасні світові тенденції соціально-економічного розвитку, характерною рисою якого є бурхлива динаміка інтеграційних процесів, ставлять перед Україною відповідні стратегічні завдання та потребують від неї активної участі в їх розв'язанні. Успіх соціально-економічних та політичних реформ в Україні можливий лише за умови дієвої та ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів. Визначальним критерієм оцінки діяльності органів влади стає задоволення потреб громадян та юридичних осіб, що здебільшого відбувається через отримання ними якісних адміністративних послуг. Як свідчить світовий досвід, найбільш ефективним засобом підвищення якості роботи органів виконавчої влади з точки зору потреб споживачів є впровадження в їх діяльність сучасної системи управління якістю.

Узагалі питання адміністративних послуг досі залишаються дискусійними в юридичній науці взагалі та в адміністративному праві зокрема. Питання ефективності надання адміністративних послуг та запровадження сучасної системи управління якістю певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких українських вчених та еконо-

містів, як В. Авер'янов, О. Вінніков, В. Гарашук, І. Голосніченко, В. Долечек, Т. Желюк, С. Жарая, В. Кампо, І. Коліушко, М. Лахижа, В. Мамотов, Т. Мотренко, Є. Матвіїшин, В. Сороко, В. Тимошук, А. Чемерис та ін. Незважаючи на значну кількість наукових праць, слід констатувати, що в науковій юридичній літературі проблеми впровадження в практику діяльності органів виконавчої влади системи управління якістю не були належно систематизовано вивчені, а тому потребують ретельних наукових досліджень.

Метою статті є розкриття змісту поняття «адміністративна послуга», аналіз стану запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади на основі міжнародного стандарту ISO.

Важливе значення для розуміння сутності системи управління якістю має чітке визначення таких понять, як «споживач», «адміністративна послуга» та «якість послуги».

Споживачами адміністративних послуг визнаються фізичні й юридичні особи. Так, Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг (далі — Концепція) належність послуг до адміністративних визначає за таким критерієм, як надання їх за зверненням фізичних чи юридичних осіб<sup>1</sup>. Фізичною особою — споживачем адміністративної послуги може бути громадянин України, у тому числі фізична особа — підприємець, іноземець та особа без громадянства. Юридичною особою — одержувачем адміністративної послуги може бути підприємство, організація, установа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, а також різноманітні об'єднання громадян. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування навряд чи належать до споживачів адміністративної послуги, адже метою надання послуги є реалізація цими суб'єктами належних їм владних повноважень для задоволення потреб суспільства та реалізації прав, свобод і законних інтересів кожного окремого громадя-

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15.02.06 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 7. — Ст. 376.

нина. Тому досить сумнівною є думка про те, що споживачами адміністративних послуг є юридичні та фізичні особи, а також керівництво держави (Президент України та Кабінет Міністрів України), народні депутати України, інші органи державної влади<sup>1</sup>. Слід зазначити, що нормативно-правові акти у сфері адміністративних послуг не дають чіткої відповіді, хто може бути їх споживачем. Як у законодавстві, так і в літературі використовуються різні терміни для означення тих, хто отримує адміністративні послуги. Зустрічаються такі терміни, як споживачі адміністративної послуги<sup>2</sup>, одержувачі послуг<sup>3</sup>, користувачі послуг<sup>4</sup>. У будь-якому разі йдеться про особу, яка бажає отримати певну адміністративну послугу, у зв'язку з чим має право вимагати надання такої послуги уповноваженими суб'єктами та зобов'язана дотримуватись встановлених правил при одержанні адміністративної послуги. В окремих випадках така особа може звертатись до органу виконавчої влади як самостійно, так і через свого законного представника. Тому доцільно в законодавстві передбачити випадки, коли право особи на отримання адміністративної послуги є невід'ємним і отримати послугу можна лише особисто, та випадки, коли особа може видавати довіреність на її отримання.

Що стосується терміна «адміністративна послуга», то слід зазначити, що законодавець оперує різними поняттями — «управлінські», «адміністративні», «державні» послуги, окреслюючи при цьому одні й ті ж дії органів виконавчої влади. Одну з перших спроб систематизувати на законодавчому рівні різно-

<sup>1</sup> Головдержслужба готується до сертифікації системи управління якістю // Бюрократ. — 2005. — № 5-6. — С. 4.

<sup>2</sup> Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Каб. Міністрів від 11.05.06 р. № 614 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 20. — Ст. 1435.

<sup>3</sup> Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з видачі довідки про порушення провадження у справі про банкрутство підприємств, визнання їх банкрутами, перебування у процедурі банкрутств: Наказ М-ва економіки України від 30.11.10 р. № 1526 // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 99. — Ст. 3532.

<sup>4</sup> Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К. : Факт, 2003. — С. 129.

манітність послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, було здійснено у Концепції. Остання не лише закріпила визначення поняття «адміністративна послуга», а й дозволила розмежувати такі поняття, як «публічна», «державна» та «муніципальна» послуги. Під адміністративною послугою у Концепції розуміється результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). При цьому належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Питання вдосконалення діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів узагалі та зокрема у сфері надання населенню якісних адміністративних послуг займають дедалі важливіше місце у зв'язку з курсом України на євроінтеграцію. Звичайно, питання якості адміністративних послуг є досить абстрактним, оскільки йдеться про суб'єктивну оцінку очікуваного результату. Наприклад, якість можна розглядати як ступінь задоволення очікувань споживачів (саме в такому значенні закріплений термін у міжнародних стандартах ISO 9000), як ступінь дотримання приписів вимог і стандартів, з позиції відповідності наданих послуг їх вартості і т. ін. Проте якість можна контролювати через відповідні критерії. Критеріями оцінювання надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів послуг, професійність діяльності служ-

бовців органів, що їх надають<sup>1</sup>. Оцінювання якості надання адміністративних послуг має здійснюватись на основі чітких критеріїв — результативність, своєчасність, відкритість та професійність<sup>2</sup>. Проводити таку оцінку доцільно окремо по кожному критерію для отримання різносторонньої та повної інформації про якість адміністративної послуги, яка надається споживачам<sup>3</sup>.

Для підвищення якості надання адміністративних послуг необхідно акцентувати увагу на законності та прозорості діяльності владних структур, що можливо через чітке законодавче визначення порядку організації їх надання органами виконавчої влади. Рівень якості та доступності адміністративних послуг може забезпечуватись також завдяки проведенню стандартизації у цій сфері. Саме розроблення стандартів надання адміністративних послуг визначено Концепцією одним із можливих способів підвищення їх якості. Стандартом надання адміністративної послуги є акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб<sup>4</sup>. Стандарт повинен містити вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності та якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запити про надання адміністративної послуги, його оформлення і реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги

<sup>1</sup> Реформування системи надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // [www.mykolayiv-oda.gov.ua](http://www.mykolayiv-oda.gov.ua).

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15.02.06 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 7. — Ст. 376.

<sup>3</sup> Жуковська А. Ю. Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади / А. Ю. Жуковська // Екон. простір. — 2008. — № 19. — С. 89.

<sup>4</sup> Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Каб. Міністрів України від 17.07.09 р. № 737 // Офіц. вісн. України. — 2009. — № 54. — Ст. 1871.

і розгляд скарг одержувача<sup>1</sup>. На основі Методичних рекомендацій були розроблені Стандарти надання адміністративних послуг. Так, стандарт надання адміністративної послуги з видачі довідки про порушення провадження у справі про банкрутство підприємств, визнання їх банкрутами, перебування у процедурі банкрутства містить реквізити державних органів, які надають таку послугу, вимоги до запиту про отримання послуги, етапи отримання довідки, вимоги до довідки, порядок оскарження<sup>2</sup>. Інформація щодо порядку та документів, необхідних для отримання довідки, дуже полегшує процедуру споживачам. Адже вся інформація, яка стосується послуги, міститься в одному документі. Слід зауважити, що більшість органів виконавчої влади затвердили власні стандарти щодо кожної адміністративної послуги<sup>3</sup>.

Зазначимо, що за останній час Кабінетом Міністрів України прийнята ціла низка постанов у сфері регулювання надання адміністративних послуг<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : наказ М-ва економіки України від 12.07.07 р. № 219. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.

<sup>2</sup> Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з видачі довідки про порушення провадження у справі про банкрутство підприємств, визнання їх банкрутами, перебування у процедурі банкрутства : наказ М-ва економіки України від 30.11.10 р. № 1526 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 99. – Ст. 3532.

<sup>3</sup> Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг в Міністерстві охорони здоров'я України [Електронний ресурс] : наказ М-ва охорони здоров'я від 09.02.08 р. № 65. – Режим доступу: [www.moz.gov.ua](http://www.moz.gov.ua); Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : наказ М-ва юстиції України від 31.08.09 р. № 1555/5. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1555323-09>.

<sup>4</sup> Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 27.01.10 р. № 66 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 6. – Ст. 260; Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 27.05.09 № 532 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 40. – Ст. 1356; Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами : Постанова Каб. Міністрів України від 28.07.03 р. № 1180 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 31. – Ст. 1629.

Нормативно-правові акти, які встановлюють плату за надання адміністративних послуг, є найбільш суперечливими, адже останнім часом спостерігається тенденція до розширення переліку платних послуг та зростання цін на такі послуги. Це в першу чергу пов'язано з відсутністю законодавчого акта, де були б врегульовані загальні питання щодо процедури звернення за послугою, термінів розгляду, процесуальних прав та обов'язків учасників звернення. Йдеться про необхідність розробки та прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>1</sup>.

Одним із кроків впровадження в діяльність органів виконавчої влади системи управління якістю є приведення її до міжнародних стандартів ISO серії 9000<sup>2</sup>. На основі ISO серії 9000 Україною були затверджені відповідні їм державні стандарти. Узагалі, міжнародні стандарти ISO серії 9000 є універсальними та спрямовані на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг. Вони застосовуються на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та виду їх діяльності. В Україні, як і в країнах Західної Європи, запровадження систем управління якістю розпочалось з приватного сектору. Першим з органів виконавчої влади в Україні, що успішно запровадив систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001, стала Головдержслужба, а серед органів місцевого самоврядування — виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область) та Комсомольської (Полтавська область) міських рад.

На подальше впровадження в діяльність органів виконавчої влади стандартів ISO серії 9000 Кабінетом Міністрів України у 2006 році була прийнята Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, яка визначила основні шляхи та заходи її виконання. У рамках виконання Програми Держспоживстандарт та Головдержслужба

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» : Розпорядження Каб. Міністрів України від 17.06.09 р. № 682-р // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 119. – С. 13.

<sup>2</sup> Апанасевич В. В. Про деякі питання запровадження системи управління якістю в місцевих органах виконавчої влади / В. В. Апанасевич // Наукові праці Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили. – Т. 69. – Вип. 56. – С. 139.

України спільним наказом затвердили Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2000 в органах виконавчої влади.

Упровадження нової моделі державного управління на засадах управління якістю потребує тривалих термінів та чималих витрат. Не останнє місце в цьому процесі займає фактор технологічного прогресу, що є потужним стимулом до впровадження нових підходів та механізмів в управління державним сектором. Так, в Україні запроваджено використання електронної інформаційної системи «Електронний уряд». При цьому можливість надання органом виконавчої влади певної послуги визначається готовністю цього органу влади надавати відповідну адміністративну послугу в електронній формі та потребою громадян і юридичних осіб у цій послугі.

Високий рівень розвитку так званого «електронного врядування» досягнуто у США. Одним із піонерів уведення «електронного врядування» на території Радянського Союзу стала Естонія. Вона першою з пострадянських республік надала громадянам право голосувати на виборах за допомогою Інтернету. Класифікація Євросоюзу передбачає 20 видів основних державних послуг, які повинні надаватися в електронному вигляді. Так, громадяни мають можливість в он-лайн режимі сплатити податки, отримати соціальну допомогу, стати на облік на біржі праці, оформити паспорт або водійське посвідчення, зареєструвати транспортний засіб, подати заяву в поліцію, записатися на прийом до лікаря, замовити свідоцтво про шлюб і народження дитини і навіть вступити до вищого навчального закладу. Усього в Європейському Союзі більше 80 % громадських служб мають інтерактивний «офіс».

Нашій державі про створення повноцінного «електронного врядування» говорити ще зарано. Але деякі напрацювання на цьому шляху вже є. Концепція розвитку «електронного врядування» підкріплена відповідними законами, державними програмами та іншими нормативно-правовими актами. Вищі органи державної влади, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, місцеві ради

мають свої представництва у Всесвітній мережі. Наприклад, на офіційному урядовому порталі можна ознайомитися з нормативно-правовою базою, отримати необхідну інформацію, що розбита по тематичних групах чи за життєвими ситуаціями. Звичайно, для успішного функціонування моделі «електронного уряду» необхідна не лише відповідна мережа державних інтернет-ресурсів, орієнтована на користувача, а й подолання так званої «цифрової нерівності», коли одні громадяни мають доступ до Інтернету, а в інших такої можливості немає. Для цього варто запроваджувати та реалізовувати програми інформатизації навчальних закладів, інших громадських установ з метою ліквідації комп'ютерної неосвіченості населення.

Упровадження у практику діяльності органів виконавчої влади системи управління якістю проходить у два етапи (спочатку на центральному рівні, а з 2009 року в органах виконавчої влади на місцевому рівні) та складається з низки дій: забезпечення органів виконавчої влади методичними рекомендаціями та інформаційними матеріалами; визначення з числа керівників органів головних уповноважених з питань запровадження та функціонування системи управління якістю; організація навчання; визначення переліку послуг; розробка документації; забезпечення проведення як зовнішнього, так і внутрішнього аудиту; проведення сертифікації<sup>1</sup>.

Важливо зазначити, що отримання сертифіката не є метою або кінцевим результатом, а є лише проміжним кроком, адже однією з вимог стандарту і життя є постійне вдосконалення системи управління якістю та підвищення її результативності. Кінцевим результатом є створення реально діючої, динамічної та самопідтримуючої системи управління якістю в системі органів виконавчої влади та підвищення якості послуг, які вона надає для задоволення потреб споживачів.

Необхідність запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади обумовлюється відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності; недостатньою орієнтованістю діяльності органів

<sup>1</sup> Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Каб. Міністрів від 11.05.06 р. № 614 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435.

виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Запровадження в процес надання адміністративних послуг системи контролю їх якості дозволить постійно перевіряти, чи відповідають дані послуги вимогам, які до них ставляться як з боку держави, так і з боку безпосередніх споживачів. Чітка регламентація способу діяльності органів виконавчої влади під час надання адміністративних послуг унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень, а це, у свою чергу, сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб та сприятиме підвищенню довіри громадян до інститутів виконавчої влади.

**О. Н. Соловьева**

#### **ВНЕДРЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ**

*Статья посвящена проблемам внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти, возможностям внедрения этой системы с учетом международных стандартов.*

**Ключевые слова:** административная услуга, потребитель административной услуги, система управления качеством, стандарт предоставления административной услуги.

**O. N. Solovyova**

#### **INTRODUCTION OF A CONTROL SYSTEM BY QUALITY IN EXECUTIVE AUTHORITIES**

*This article is devoted to questions and problems of introduction of a control system by quality in executive authorities. The separate attention is given to measures of introduction of this system taking into account the international standards.*

**Keywords:** administrative services, the consumer of administrative service, control system of quality, the standard of granting of administrative service.

## **Трибуна молодого вченого**

УДК 340.114

**М. В. Саннікова**, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

### **До визначення головних ознак декларації як джерела права**

Проблема джерел права є комплексною і багатоплановою не лише за колом питань, які з приводу неї виникають. Її дослідження надає широкі можливості вирішення ряду проблем сучасної правотворчості. Перш за все таке дослідження дасть можливість сприяти демократизму процесу формування державної волі та її об'єктивізації.

Розвиток сучасного права на якісно новому рівні, загальна тенденція до поліпшення якості регулювання суспільних процесів надають актуального значення проблемі джерел права, особливе місце серед яких займає декларація. Нині вона недостатньо досліджена в правовій думці, хоча використовується більшістю правових систем, у тому числі і в Україні. Тому визначення цього поняття дасть змогу не лише певною мірою вдосконалити сучасне бачення джерел права, а й відкрити шляхи більш обґрунтованого та ефективного її використання для впливу на суспільні відносини на нинішньому етапі розвитку суспільства.

Термін «декларація» (від лат. *declaratio* — заявляю, проголошую) має декілька значень. По-перше, це заява від імені держави, уряду, партії, організації; почесне проголошення