

простору. Цю багаторівневу модель і сформулювали дослідники Джеферсонівського коледжу Х. С. та Е. Ф. Пік у роботі «Супермаркет: організація та управління», що на вітчизняних теренах філософсько-управлінського віднаходження антикризового зрушення досліджується вперше.

Продемонстрований аналіз має збагатити чинники належної ефективності та відповідальності при застосуванні функціонально-змістовного рівня системності управлінських рішень, оскільки саме сфера соціально-економічних відносин у просторі реалізації відзеркалює елементи закладеного вектору хибності і навпаки – сприяння на покращення певної узгодженої програми необхідних кроків та дій.

Використані джерела інформації:

1. Кремень В. Г., Пазиніч С. М., Пономарьов О. С. Філософія управління. – К.: Знання України, 2007. – 360 с.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. – М.: Academia, 1999. – 956 с.
3. Ільницька Л. В. Інформаційно-аналітична діяльність у контексті реконструкції понятійного простору філософії управління // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2012. – № 4 – С. 81 – 88.
4. Общий менеджмент: Концепции и комментарии / А. Н. Дятлов, М. В. Плотников, И. А. Муговин. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 400 с.
5. Пик Х., Пик Э. Супермаркет. Организация и управление: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1979. – 224 с.

Рецензент: Александрова О.С., д.філос.н., професор.

УДК 351:658

Карпенко О.В.,

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державної політики та управління
політичними процесами Національної академії
державного управління при Президентіві України

НОРМАТИВНО ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ НАДАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Анотація. Розглянуто наукові підходи до правового унормування сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні. Доведено недосконалість нормативно-правового забезпечення «дозвільно-погоджувального» напряму розвитку сфери надання управлінських послуг. Визначено окремі проблеми функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності в Україні та запропоновано правовий інструментарій їхнього вирішення через законодавче унормування статусу державних адміністраторів та процедур надання дозвільних електронних послуг.

Ключові слова: сервісна діяльність, дозвільна система, електронні послуги..

Аннотация. Рассмотрены научные подходы к правовому нормированию сервисной деятельности органов исполнительной власти в Украине. Доказано несовершенство нормативно-правового обеспечения «разрешительно-

согласительного» направления развития сферы предоставления управленческих услуг. Определены отдельные проблемы функционирования разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности в Украине. Предложен правовой инструментарий их решения посредством законодательного нормирования статуса государственных администраторов и процедур предоставления разрешительных электронных услуг.

Ключевые слова: сервисная деятельность, разрешительная система, электронные услуги.

Annotation. Considered scientific approaches to the right valuation service activities of the authorities in Ukraine. Proved inadequate, «the licensing and conciliation» trend regulatory framework of public administration services. The problems permitting system in the sphere of economic activity. Proposed legal instruments to address them through the legislative regulation of public administrators and the status of procedures for authorization e-services.

Keywords: service activity, licensing system, e-services.

Постановка проблеми. Різноманітність послуг органів державного управління та інших суб'єктів владних повноважень, які здатні забезпечити індивідуальні (особисті), суспільні та державні потреби, актуалізує необхідність їхнього правового регулювання. Про це свідчить інтенсивний розвиток нормативно-правової бази у сфері сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, якою регулюється сфера управлінських послуг, суб'єкти та об'єкти їхнього надання, юридично закріплюється гарантування прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в процесі їхньої реалізації.

Аналіз останніх досліджень. Науково-теоретичному обґрунтуванню правового забезпечення сервісної діяльності органів державного управління значної уваги приділено у багатьох фундаментальних та прикладних дослідженнях В. Бакуменка, Є. Бородіна, Т. Булаковського, Р. Бойко, Т. Буренко, Ю. Даньшиної, С. Дембіцької, Н. Гончарук, О. Іващенко, О. Костіна, В. Михайлишина, Л. Прокопенка, Ю. Сірого, М. Шапоренка, Н. Щербакової зокрема у сфері надання адміністративних послуг. *Невирішеною частиною загальної проблеми є вироблення науково-обґрунтованої стратегії розвитку нормативно-правового забезпечення сфери надання послуг державного управління та місцевого самоврядування.*

Завданням статті є аналіз правових засад сервісної діяльності органів державного управління України в аспекті «дозвільно-погоджувального» напрямку розвитку.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи унормування сервісної діяльності органів державної влади відзначимо дискусійність тверджень деяких науковців щодо визначення правових засад надання послуг органами влади в Україні.

Вітчизняна дослідниця Ю. Даньшина необґрунтовано інтерпретує «легалізацію всеукраїнських об'єднань громадян, реєстрацію всеукраїнських і міжнародних благодійних організацій, політичних партій

та їх символіки, всеукраїнських творчих спілок» як трактування «адміністративних послуг» [1, с. 57], що начебто визначаються Законами України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ, «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 р. № 531/97-ВР, «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 16 вересня 1997 р. № 554/97-ВР. Натомість, відомі українські вчені галузі державного управління Н. Гончарук та Л. Прокопенко [2, с. 27] вважають, що на той час, окремі питання надання послуг органів влади були урегульовані Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР й постановами Кабінету Міністрів України «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри» від 25 червня 2001 р. № 702 та «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання» від 17 травня 2002 р. № 659. Саме у зазначеному законі вперше було дано визначення терміну «державні послуги» як будь-які платні послуги, до яких не включаються податки та збори (обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством), що «...надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» [3, с. 51].

Першою спробою модернізації системи державного управління в історії незалежної України було ініціювання главою держави у 1997 р. так званої «адміністративної реформи» (далі – адмінреформа). Саме тоді, вперше у вітчизняному нормативно-правовому полі з'явилося поняття «управлінські послуги», завдяки підписанню Указів Президента України «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 7 липня 1997 р. № 620/97 та «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» 22 липня 1998 р. № 810/98. У тексті Концепції адмінреформи порушувалась проблема необхідності дотримання принципів сервісної держави. Наголос було зроблено на виробленні нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення управлінської культури та орієнтації професійної діяльності державного службовця на служіння громадськості. У Концепції пропонувалось розділення управлінських та політичних функцій органів державної влади в контексті розмежування етапів здійснення державної політики (формування та реалізації). Зокрема зазначалося, що органи виконавчої влади, реалізуючи політику правової (сервісної) держави, повинні: створювати умови для реалізації прав і свобод громадян – надання їм широкого спектру управлінських послуг; мінімізувати своє втручання в процеси життєзабезпечення громадян; надавати лише ті сервіси, які неможливо знайти на ринку послуг. Основною ідеєю документу є теза: «надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на

задоволення потреб особи і суспільства». Також зазначається, що управлінські послуги «...повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів», а також ставати «...платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні» [4].

Нажаль адмінреформа зразка 1997-1998 рр. втілювалась непослідовно, а модернізація законодавства не призвела до ухвалення дієздатних правових актів, як вимагали тогочасні виклики реформування галузі державного управління. Зазначимо, що порушені питання формування ефективної сервісної діяльності органів влади набули у вітчизняному законодавстві іншого правового змісту, але лише в контексті регулювання процесу реалізації деяких видів послуг, здебільшого або дозвільно-розпорядчого, або соціального характеру, наприклад:

– у Законі України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23 березня 1996 р. № 98 – серед іншого визначено порядок діяльності суб'єктів підприємництва з надання побутових послуг [5];

– у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775 – встановлено державний контроль у сфері ліцензування господарської діяльності (зокрема, фінансових послуг, послуг з перевезення пасажирів, послуг у галузі криптографічного і технічного захисту інформації та інших) [6];

– у Законі України «Про громадянство» від 18 січня 2001 р. № 2235 – визначено порядок набуття та припинення громадянства України за участі органів державної влади (зокрема здійснення відповідної реєстрації – тобто «реєстраційних» послуг) тощо [7];

– у Законі України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. № 160 – визначено організаційно-правові засади надання соціальних послуг, під якими розуміється «...комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем» [8].

Вперше законодавче унормування сервісної діяльності органів влади стосовно видачі документів дозвільно-погоджувального характеру, а також встановлення вимог до порядку їхнього надання (за економічно-виправданими принципами «організаційної єдності» та «мовчазної згоди») здійснювалось з метою спрощення дозвільних процедур та усунення штучних бюрократичних бар'єрів щодо реалізації конституційного права суб'єктів господарювання на здійснення відповідної діяльності. Так, відповідним Законом України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV було визначено правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, як сукупності законодавчо урегульованих відносин, які виникають між дозвільними органами,

державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру: висновків, рішень, погоджень, свідоцтв тощо. Цим документом було відокремлено ліцензування від інших дозвільних послуг, а також розтлумачено принципи «мовчазної згоди» за яким фізичні та юридичні особи набувають право здійснювати господарську діяльність у разі ненадання їм у визначений законом строк документа дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі, та принцип «організаційної єдності» за яким «...видача документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання здійснюється у встановленому законодавством порядку в дозвільному центрі державним адміністратором шляхом взаємодії з представниками місцевих дозвільних органів». Окрім цього, на законодавчому рівні затверджено принципи державної політики щодо функціонування такої системи, серед яких: захист прав і законних інтересів громадян, прозорість й додержання рівності прав суб'єктів господарювання, відповідальність посадових осіб дозвільних органів (державних адміністраторів) за порушення вимог законодавства під час видачі дозвільних документів, а також встановлення єдиних вимог до процедури їхнього надання через відповідні дозвільні центри за принципом «єдиного вікна» [9].

Таким чином, Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV запроваджено механізм отримання дозвільних документів через відповідні центри, що розпочали здійснювати їх видачу через державних адміністраторів, що координують і сьогодні взаємодію відповідних підрозділів органів виконавчої влади в рамках системи так званих «адміністративних» послуг.

Пізніше, після внесення необхідних коригувань однойменними Законами України «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 11 лютого 2010 року № 1869-VI та від 7 квітня 2011 р. № 3204-VI, та згодом й Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо розширення мережі дозвільних центрів» від 3 листопада 2011 р. № 3993-VI було остаточно унормовано визначення терміну «дозвільний центр», під яким розуміється «...робочий орган міської ради міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчого органу), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, в якому представники регіональних, місцевих дозвільних органів та державний адміністратор діють за принципом організаційної єдності щодо видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру», а під державним адміністратором – посадову особу «...міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки

Крим значення (їх виконавчих органів), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, яка організовує видачу (переоформлення, видачу дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих і регіональних дозвільних органів», що підпорядковується «...безпосередньо відповідному міському голові, голові обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, керівнику відповідного уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим» [10].

Упродовж 2006-2012 рр. на центральному та регіональному рівнях уповноваженими органами виконавчої влади (відповідно до своєї компетенції) з метою приведення підзаконної нормативної бази у відповідність до чинного законодавства, а також на реалізацію основних положень Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2007 рік щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності» від 11 липня 2007 р. № 511-р., було розроблено ряд нормативно-правових актів, серед яких особливо слід зазначити Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21 травня 2009 р. № 526, «Деякі питання видачі документів дозвільного характеру» від 19 серпня 2009 р. № 987 та Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання застосування принципу мовчазної згоди» від 27 січня 2010 р. № 77, а також Накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про Порядок погодження кандидатур на призначення та звільнення з посади державного адміністратора» від 26 грудня 2011 р. № 419 та «Про затвердження Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання» від 12 січня 2012 р. № 25. Зазначені акти впорядковують за єдиними принципами існуючі процедури видачі дозвільних документів та ліквідують деякі існуючі правові колізії, вочевидь скорочуючи часові та матеріальні витрати на проходження погоджувальних процедур у процесі започаткування та ведення бізнесу.

Сучасний етап «дозвільно-погоджувального» напряму розвитку правового забезпечення сервісної діяльності суб'єктів владних повноважень розпочинається після ухвалення Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. № 3392-VI, який визначає єдиний, економічно виправданий та доцільний перелік документів дозвільного характеру, а також встановлює заборону «...вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, необхідність отримання яких не передбачена законом та які не внесені до затвердженого Переліку» [11].

З метою досягнення європейського рівня щодо стандартів якості послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада», відповідним Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р було схвалено «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні». Цим документом офіційно визнано ряд існуючих проблем сфери сервісної діяльності органів виконавчої влади, а саме: неврегульованість на законодавчому рівні питання надання електронних послуг, низька якість та недостатня кількість «...послуг, що надаються громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням електронних засобів», недосконалість діючих державних *e*-ресурсів, які не забезпечують надання послуг у режимі «єдиного вікна». Автори Концепції наголошують на тому, що «...внаслідок ситуації, що склалася в інформаційній сфері, неможливо підвищити рівень надання адміністративних послуг громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій та підвищити ефективність використання бюджетних коштів, що спрямовуються на створення та розвиток державних інформаційних систем», оскільки проблеми, пов'язані із впровадженням так званих технологій «електронного урядування» у державне управління, мають міжвідомчий й міжрегіональний характер і не можуть бути розв'язані окремо взятим органом виконавчої влади, тому що надання послуг, які «...передбачають міжвідомчу взаємодію або звернення громадян до декількох органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язане із значною втратою часу внаслідок відсутності взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами».

Впровадження технологій електронного управління передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів влади, їх взаємодію з громадянами (G2C) та бізнесом (G2B) шляхом надання доступу до державних *e*-ресурсів, можливості одержання *e*-послуг через мережу Інтернет. У Концепції зазначається, що основними принципами «електронного урядування» є: орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг, а основними завданнями із забезпечення його розвитку в Україні визначено організацію надання *e*-послуг громадянам і суб'єктам господарювання за принципом єдиного вікна та їх деперсоніфікацію з метою зниження рівня корупції в державних органах» [12]. Заходи з реалізації Концепції передбачається здійснити у три етапи та завершити у 2015 р., попередньо розбивши її на III етапи. На першому етапі (2011–2012 рр.) заплановано: розробити необхідну нормативно-правову базу щодо надання органами влади *e*-послуг; затвердити єдині стандарти, протоколи та регламенти процесів *e*-взаємодії у відповідності до міжнародних стандартів; забезпечити функціонування *e*-ресурсів органів виконавчої влади всіх рівнів на основі єдиних стандартів; запровадити

інтерактивне надання е-послуг з використанням мережі Інтернет, зокрема реєстрацію суб'єктів господарювання та подання е-звітності; створити уніфіковану інформаційну систему ведення реєстру адміністративних послуг та «Єдиний веб-портал адміністративних послуг. На другому етапі (2013–2014 рр.) планується забезпечити: організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя, а на III (2014–2015 рр.) – створити «...Єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів» [12].

Висновки. В результаті аналізу нормативно-правового забезпечення сфери надання дозвільних послуг органами виконавчої влади в Україні упродовж 1994-2011 рр. автором дослідження сформовано ряд висновків:

1. Розглядаючи різні наукові підходи щодо вирішення законодавчого унормування сервісної діяльності органів державної влади в Україні виявлено недосконалість «дозвільно-погоджувального» напряму його розвитку, в частині невідповідності правового забезпечення існуючих процедур задекларованим принципам «мовчазної згоди» та «організаційної єдності».

2. Серед визначених проблем сфери надання дозвільних послуг в Україні запропоновано виробити правовий інструментарій вирішення питання щодо статусу державних адміністраторів, унормування механізму підготовки яких ще й досі не визначено у вітчизняних підзаконних актах, а також врегулювати на законодавчому рівні процедури надання державних електронних послуг як базового інструментарію функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Проблематиці правового забезпечення сервісної діяльності органів державного управління в аспекті його «виконавчо-розпорядчого» та «соціально-економічного» напряму розвитку автор приділить увагу у подальших наукових дослідженнях.

Використані джерела інформації:

1. Даньшина Ю. В. Розвиток механізмів надання адміністративних послуг в Україні [Текст] : дисертація ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Даньшина Юлія Володимирівна ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2013. – 225 с.
2. Гончарук Н. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Наталія Гончарук, Леонід Прокопенко // Публічне управління. – 2011. – № 1(5). – С. 26–32.
3. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 груд. 1994 № 334/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 1998. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. – Назва з екрана.
5. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності від 23 берез. 1996 р. № 98 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 20. – Ст. 82.

6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775 // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
7. Про громадянство : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235 // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
8. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003р. № 966 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // Відом. Верховн. Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
10. Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо розширення мережі дозвільних центрів : Закон України від 3 лист. 2011 р № 3993-VI // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2011. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3993-17>. – Назва з екрана.
11. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 трав. 2011 р. № 3392-VI /// Законодавство України – Електрон. дані. – К., 2011. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3392-17>. – Назва з екрана.
12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

Рецензент: Бородін Є.І., д.іст.н., професор.

УДК 351

Ковальська Н.М.,

канд. пед. наук, доцент, докторант кафедри
управління освітою Національної академії державного управління

АКУМУЛЯТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ОСВІТИ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ НА ШЛЯХУ ДО ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА

Анотація. У статті проаналізовано зміни, які відбуваються в освіті на шляху до постіндустріального суспільства. Розглянуто різні погляди науковців щодо впливу освіти, зокрема безперервної, на соціально-економічні перетворення в суспільстві.

Ключові слова: освіта, професійна освіта, безперервна освіта

Аннотация. В статье проанализированы изменения, которые происходят в образовании на пути к постиндустриальному обществу. Рассмотрены разные позиции ученых относительно влияния образования, в частности непрерывного, на социально-экономические изменения в обществе.

Ключевые слова: образование, профессиональное образование, непрерывное образование

Annotation. This article analyzes the changes taking place in education towards a post-industrial society. Different views of scholars on the impact of education, in particular continuous, the socio-economic changes in society.

Keywords: education, professional education, unbroken educational.

Постановка проблеми. Зміни, які відбуваються при переході від індустріального до постіндустріального суспільства потребують якісних