

development of theoretical and methodological principles in the standard of living of the population and regions, establishing clear characteristics of the concept of «standard of living», next to which were used as «life» and «well –being». During the time of independence in research are recognized nation-wide aspects of the problem, namely the phenomenon of poverty, income and expenses are analyzed, stratification, defined the criteria of the middle class. In generally, the government pays attention to the level of social standards and their provision, law establishes their concept as the minimum size of state guarantees on wages, incomes, pensions, social assistance, and other kinds of social benefits.

The introduction of the concept of «social dimensions of society» has been proposed. Such social parameters should reflect the desired level of quality of life of the population in a certain period of its development. Their monitoring at national and regional levels will allow to carry out a comparison with global peers and also to reflect not only a minimum level of social needs in a program documents.

УДК 342.92

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ⁴

**БЕСЧАСТНИЙ В.М., д.держ.упр.,
професор, ректор,
МЕРДОВА О.М., к.ю.н., доцент
кафедри спеціальних дисциплін та
адміністративної діяльності,
Донецький юридичний інститут МВС
України**

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань сфери надання адміністративних послуг. Наголошується на необхідності делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, які повністю відповідатимуть за організацію надання адміністративних послуг через відповідні центри, встановлення єдиних критеріїв ціноутворення за їх надання та впровадження ІТ технологій у зазначену сферу. Авторами проаналізовано нормативно-правові акти в зазначеній сфері і визначено шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: адміністративні послуги, децентралізація адміністративних послуг, ціна на адміністративні послуги.

Стаття посвячена исследованию актуальных вопросов сферы предоставления административных услуг. Отмечается необходимость делегирования полномочий относительно предоставления

⁴ За матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державне управління в контексті адміністративної реформи», яка відбулася 17-18 грудня 2015 року у м. Маріуполі за ініціативи Донецького державного університету управління за участі Іллічівської районної адміністрації Маріупольської міської ради та за підтримки ГО «Кримська діаспора»

административных услуг органам местного самоуправления, которые полностью будут отвечать за организацию и предоставление административных услуг через соответствующие центры, установления единых критериев ценообразования за их предоставление и внедрение ИТ технологий в указанной сфере. Авторами проанализированы нормативно-правовые акты в указанной сфере и определены пути их усовершенствования.

Ключевые слова: административные услуги, децентрализация административных услуг, цена на административные услуги.

The article is devoted to topical issues of the provision of administrative services. The necessity of delegation of authority regarding the provision of administrative services to local governments, which would be fully responsible for the organization and the provision of administrative services through the respective centers, the establishment of common criteria for the pricing of the irprovision and implementation of IT technologies in this field. The authors analyzes the normative-legal acts in this area and the ways of the irimprovement.

Keywords: administrative services, decentralization of administrative services, the price of administrative services.

Публічне управління сфери надання адміністративних послуг на сьогоднішній день є значущим напрямком адміністративної реформи, а створення дієвих механізмів надання якісних адміністративних послуг, які відповідають європейським стандартам є одним із пріоритетних завдань діяльності публічної адміністрації, оскільки їх реалізація спрямована, перш за все, на забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів громадян, задоволення потреб населення, яке, в свою чергу, формує оцінку ефективності діяльності органів державної влади в країні. Дослідженню загальнотеоретичних положень щодо надання адміністративних послуг в Україні було присвячено як фундаментальні роботи вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Т.О. Коломоець, Н.Р. Нижник, так і низку робіт сучасних вчених таких, як Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний Г.М. Писаренко. Не дивлячись на це, багато питань щодо надання адміністративних послуг залишаються актуальними і сьогодні. Все це обумовлює актуальність запропонованої нами теми статті.

Метою цієї статті є дослідження актуальних питань надання адміністративних послуг в системі публічного управління.

Нещодавно термін «послуга» ототожнювався тільки з діяльністю недержавних комерційних структур, проте, на сьогодні, центральні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування надають громадянам і юридичним особам достатньо широкий спектр адміністративних послуг. Завданням адміністративної реформи стає упорядкування цієї сфери, підвищення якості державних послуг, їх доступності громадянам. Результатом реалізації цього напрямку повинно стати створення такого правового поля і реального його втілення в адміністративно-правову практику, при якому споживачі адміністративних послуг будуть володіти широким колом прав і повноважень. Певні кроки для досягнення вищезазваної мети вже зроблено. Так, був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги» [1], який визначив поняття адміністративної послуги, суб'єктів, строки та плату за надання адміністративних послуг, розмежував господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг тощо. Крім того, прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються сфери регулювання надання адміністративних послуг, серед яких Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 року № 57 «Про

порядок ведення Реєстру адміністративних послуг» [2], Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року № 588 «Про затвердження Примірнього регламенту центру надання адміністративних послуг» [3], Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [4] та інші. Але поки, що зарано казати про реалізацію всіх програмно-цільових установок адміністративної реформи у сфері надання адміністративних послуг, у тому числі щодо їх децентралізації. Дуже багато проблем для громадян та суб'єктів господарювання у сфері адміністративних послуг досі зберігається, зокрема, це: завелика кількість адміністративних послуг (за офіційними даними Мінекономрозвитку – понад 1500), складність відповідних процедур/регулювання, невпорядкованість відносин щодо оплати адміністративних послуг, незручність отримання адміністративних послуг в окремих підрозділах центральних органів виконавчої влади [5, с. 40]. Спробуємо їх проаналізувати і надати власне бачення на проблему їх вирішення.

З метою подальшої оптимізації механізму надання адміністративних послуг політика держави повинна бути продуманою і побудованою у відповідному комплексному аналізі адміністративно-правового регулювання державних послуг відповідно до сучасних реалій. Одним з головних напрямків удосконалення надання адміністративних послуг повинна стати оптимізація адміністративного процесу. Великого значення при цьому набуває впровадження механізмів, які дозволять скоротити тривалість адміністративних процедур, їх кількість в межах одного адміністративного процесу, мінімізувати можливості для корупції. Потенціал адміністративної реформи може бути реалізований при одночасному удосконаленні економічного механізму діяльності органів державної влади різного рівня з одночасним орієнтуванням їх на пріоритет задоволення потреб суспільства. Певні кроки в цьому напрямі вже зроблено через створення центрів надання адміністративних послуг у містах обласного значення та при районних державних адміністраціях, проте, ефективність їх діяльності, на нашу думку, знижується, у зв'язку з тим, що велика кількість найбільш популярних серед населення адміністративних послуг залишається у веденні центральних органів виконавчої влади і не надається інтегрованими офісами, які підпорядковуються місцевим органам влади. Основними причинами, на думку громадян, які негативно впливають на діяльність щодо надання адміністративних послуг, є територіальна роз'єднаність органів, що надають адміністративні послуги, необхідність неодноразового відвідування органу, що їх надає, доволі довгі строки виконання процедур, що у підсумку призводить до створення корупційних схем у цій сфері. Вирішення цієї проблеми вбачається в децентралізації сфери надання адміністративних послуг, що передбачає делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, які повністю відповідатимуть за організацію надання адміністративних послуг через відповідні центри. Наприклад, вже сьогодні керівництво МВС України анонсує децентралізацію адміністративно-реєстраційних послуг, що знаходяться в їх веденні, протягом двох років. Проте, це не означає, що центральні органи виконавчої влади повністю втрачатимуть повноваження у сфері надання адміністративних послуг. З цього приводу вважаємо правильною позицію авторів наукового видання «Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування», які зазначають, що у будь-якому разі держава повинна мати ефективні інструменти впливу на виконання делегованих повноважень, це зокрема:

- формування відповідної політики/законодавства. Це повноваження завжди має залишатися у компетенції певного міністерства. І стосується воно як

процедур надання певних послуг, так і вимог щодо їх сплати та інших важливих елементів;

- право держави бути держателем відповідних реєстрів (баз даних), гарантуючи їх цілісність та правила ведення, доступу до інформації і її використання;
- повноваження держави в окремих сферах здійснювати допуск посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в цих сферах;
- обов'язок центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію політики, контролювати операції у відповідних реєстрах, відслідковуючи ризиковані та неправомірні дії [5, с. 43].

На нашу думку, концепція нового публічного адміністрування в Україні повинна передбачити децентралізацію сфери надання адміністративних послуг за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, надання цим суб'єктам влади можливості самостійно вирішувати організаційні проблеми і контролювати якість надання публічних послуг. Такий підхід цілком відображатиме цінності місцевого самоврядування – автономію, демократію і ефективність.

Одночасно з проблемою децентралізації сфери надання адміністративних послуг залишається проблема відсутності їх стандартів, які повинні містити сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її спроможність задовольняти потреби суб'єктів звернення. Безумовно, новелою національного законодавства стало закріплення норми щодо створення Реєстру адміністративних послуг, наступним кроком у адміністративно-правовому регулюванні адміністративних послуг повинно стати чітке закріплення адміністративних процедур їх надання.

Зазначимо, що правове регулювання адміністративних процедур в зарубіжних країнах здійснюється по-різному, залежно від приналежності до тієї чи іншої правової системи. У країнах континентальної системи права регулювання здійснюється законом певною мірою універсально для органів державного управління та основних форм їх владної публічної діяльності. Так, наприклад, в Німеччині діє Закон ФРН про адміністративну процедуру. Англосаксонська правова система характеризується в цій частині тим, що в країнах цієї правової сім'ї приймаються нормативно-правові акти для кожного виду адміністративної процедури та кожного органу державного управління – адміністративні регламенти [6].

В чинному Законі України «Про адміністративні послуги», у статті 5, зазначено, що виключно законами встановлюється перелік адміністративних послуг, вимоги до їх надання; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платності або безоплатності; граничного строку надання адміністративної послуги; переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [1], проте, на сьогодні значна частина законодавства, яка регулює питання надання адміністративних послуг, є підзаконними нормативно-правовими актами, що є прямим порушенням норм базового закону. Як бачимо, Україна в питаннях регулювання процедури надання адміністративних послуг обрала досвід країн англосаксонської системи, саме тому основним напрямком удосконалення правового регулювання адміністративних процедур повинна стати розробка і прийняття законів для певних адміністративних послуг, чи групи адміністративних послуг, які визначатимуть процедуру надання послуги і закріплять приписи щодо якості цього сервісу.

Крім того, залишається не визначеним питання ціноутворення адміністративних послуг. За загальним правилом, адміністративні послуги повинні бути платними, томущо:

- 1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, тоді як інші звертаються регулярно;

2) це може запобігати корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;

3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для стимулювання службовців надавати послуги якісно в разі, якщо від цих коштів залежатиме фінансування відповідно адміністративного органу та преміювання службовців.

Однією з проблем ціноутворення адміністративних послуг вважаємо проблему відсутності уніфікації і зрозумілості їх собівартості, оскільки на практиці існують випадки, коли за одну адміністративну послугу необхідно сплатити декілька різних сум. Відповідно до чинного законодавства Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення [1]. Однак, в реалії Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України [7]. Зазначені питання мають бути також приведені у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги». В цьому напрямі позитивним, на нашу думку, є прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів», яким здійснюється перерозподіл надходжень державного та місцевих бюджетів у зв'язку з передачею органам місцевого самоврядування та місцевим держадміністраціям повноваження з надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців [8]. Крім того, ціна за адміністративної послуги повинна бути єдиною, тобто не складатися з різних сум, що сплачуються за певні дії. Повинен діяти принцип: «одна послуга – один платіж».

Крім того, як відомо, адміністративні послуги надаються органами публічного адміністрування як на платній, так і безоплатній основі. Зокрема, у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі [1], проте, які це послуги, законодавчо не визначено. В коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, що адміністративними послугами у сфері соціального забезпечення громадян є послуги, пов'язані з призначенням державних допомог, субсидій тощо [9, с. 177]. Саме тому, потребує чіткого визначення перелік адміністративних послуг, які надаються органами публічного адміністрування на безоплатній основі.

Отже, вкрай необхідною є розробка і нормативне визначення питання ціноутворення адміністративних послуг, з обов'язковим визначенням єдиних критеріїв і встановленням співмірності ціни і якості відповідної адміністративної послуги.

Слід звернути увагу на те, що рівень використання сучасних інформаційних технологій в сфері надання адміністративних послуг все ще залишається недостатнім для кардинального підвищення ефективності діяльності органів публічного управління. Саме тому, особливої актуальності набувають питання розроблення механізму впровадження у сферу надання адміністративних послуг інформаційно-комунікативних технологій, які дозволять задовольнити потреби громадян в адміністративних послугах через спеціально створені електронні технології, оскільки надання електронних послуг ґрунтується на принципі універсального доступу і передбачає надання послуги суб'єктам звернення у режимі реального часу.

Слід зауважити, що на сьогодні в Україні створено Єдиний державний портал адміністративних послуг, проте, як відомо він діє в тестовій експлуатації і не позбавлений недоліків. Крім того, не відомо чи пройде він апробацію в тому вигляді, який має. У зв'язку тим, актуалізуються питання створення дієвого веб-ресурсу, який

би містив повну інформацію щодо надання адміністративних послуг. З цього приводу слушною є позиція авторів, які вважають, що зазначений веб-ресурс повинен містити адреси, поштові індекси, місця розташування суб'єкта надання адміністративних послуг, інформацію про зручні для споживачів транспортні маршрути із відповідними картами місцевості; засоби зв'язку із адміністративним органом, зокрема, номери телефонів, факсу, адресу електронної пошти, графік роботи та відомості прийомні години; перелік надаваних адміністративних послуг; перелік та сукупність пронумерованих інформаційних карток в електронному вигляді із описом кожної адміністративної послуги; відомості про плату за надання адміністративних послуг. Банківські реквізити для здійснення платежів; електронні версії анкет, формулярів, заяв, бланків тощо, зі зразками їх заповнення; нормативну базу, пов'язану із надаваними адміністративними послугами; інші наявні електронні бази даних, що містять інформацію з вільним доступом; інформацію про додаткові та супутні послуги (консультативні служби, забезпечення споживачам сурдоперекладу, переклад мовами меншин, ксерокопіювання, тощо) [10, с. 111-115]. Отже, удосконалення розвитку сфери надання адміністративних послуг, в тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає для нашої країни важливим і актуальним у науково-практичному плані завданням. Вважаємо за необхідне впровадження ІТ технологій як найважливішого компонента розвитку адміністративних послуг. З цією метою необхідно здійснити моніторинг адміністративних послуг, виокремити з них ті, які можуть надаватися через мережу Інтернет за допомогою створення віртуальних офісів, що активно використовується у провідних зарубіжних країнах.

Впорядкування та подальший розвиток системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах дозволить забезпечити потреби споживачів адміністративних послуг, захистить їх права та інтереси гарантовані та охоронювані законом.

Література:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року №5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №32. – Ст. 409.
2. Про порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року №57 // Офіційний вісник України. – 2013. – №9 – Ст. 339.
3. Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року №588 // Офіційний вісник України. – 2013. – №66 – Ст. 2396.
4. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету міністрів України від 16 травня 2014 року №523-р // Офіційний вісник України. – 2014. – №45 – Ст. 1193.
5. Адміністративні послуги: стан та перспективи реформування : [Збірник матеріалів] / [В.П. Тимощук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний та ін.]; за ред. В.П. Тимощука, О.В. Курінного. – К., 2015. – 428с.
6. Мицкевич Л. Иллюзия прямого действия / Л. Мицкевич // Наш красноярский край. – 27.06.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gnkk.ru/articles/illyuziya-pryamogo-deystviya.html>
7. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2009 року №66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 260.

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів: Закон України від 26 листопада 2015 року №2981. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/120208.html>

9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред.. В.П. Тимошука. – К. : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.

10. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: [практичний посібник] / [І.І. Бригілевич, С.І. Ванько, В.А. Загайний]; за ред. В.П. Тимошука. – [вид. 2-ге, доповнене і доопрацьоване].– Київ : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

УДК 35.075.5:316.46

ВПЛИВ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ НА ЗМІСТ ЛІДЕРСЬКОЇ СВІДОМОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІНЦЯ

**ПАВЛЮК В.В., к.держ.упр., доцент,
доцент кафедри управління,
Інститут суспільства,
Київський університет ім. Бориса
Грінченка**

В статті розглянуто сучасний зміст суспільних трансформацій в Україні та їх суттєвий вплив на переосмислення державними управлінями свого особистого та загальногалузевого статусу в державі, що змінюється.

Ключові слова: суспільна трансформація; інституційні зміни; державне управління; лідерство; державний службовець; лідерська свідомість.

The paper studies the contemporary content of social transformations in Ukraine and their essential influence upon public administrators' reconsideration of their personal and governmental status in the altering state.

Key words: social transformation; institutional changes; public administration; leadership; governmental officer; leader's consciousness.

В статье рассмотрено современное содержание общественных трансформаций в Украине и их существенное влияние на переосмысление государственными управленцами своего личного и общего статуса в трансформирующемся государстве.

Ключевые слова: социальная трансформация; институциональные изменения; государственное управление; лидерство; государственный служащий; лидерское сознание.

Постановка проблеми та її актуальність. Сучасне життя українського суспільства протягом двох останніх років зазнало радикальних змін, що призвели до виникнення, формування та усвідомлення громадянами такого поняття як «національна ідентичність». Крім того в суспільстві з'явилося розуміння того, що український народ