

вих для організації рішень. Як одні, так і інші, постійно звинувачують контрагентів у недалекоглядності, нездатності професійно ставити завдання розвитку організації, недисциплінованості й інших гріхах, що свідчать лише про те, що посадові керівники обох підрозділів намагаються підсилити лише свою самостійність у структурі цілого апарату.

Окрема розмова – про специфіку й вплив на життя й діяльність державних організацій особливого підвиду внутрішньоорганізаційних конфліктів: конфлікту, породженого неформальними факторами. Аналізуючи подібного роду конфлікти, насамперед необхідно враховувати той факт, що протиріччя, породжені розбіжністю в поглядах, цінностях, установках та інших компонентах свідомості службовців, можуть мати позарольовий характер, тобто транслювати в державні організації ідеологічні, політичні, культурні й інші – наприклад, побутові – протиріччя, які складаються в соціальному середовищі. Іншими словами, тут ми нерідко зустрічаємося із протиріччями, які, однак, у ряді випадків здатні ламати рамки рольових обмежень і визначати характер виконання службовцями їхніх функціональних обов'язків. Для врегулювання такого роду конфліктів потрібні засоби й механізми, що лежать поза сферою досяжності державних організацій. Тому останні можуть лише частково пом'якшувати протікання або нейтралізувати наслідки даних конфліктів.

Однак найбільш розповсюдженими й характерними для державних організацій є конфлікти, обумовлені відмінностями в сприйнятті службовцями професійних кодексів, культурних норм, писаних і неписаних традицій, звичаїв, ритуалів і т.п., що склалися в даній організації. Одним словом, мова йде про різноманітні прояви протиріч, пов'язаних із приналежністю держслужбовця до певного формального або неформального колективу. Якщо ідентифікація стосується рольових груп, то подібні – культурні по суті конфлікти можуть стати одним із внутрішніх джерел саморозвитку організації й – при інших рівних – будуть сприяти її інтеграції. Аналогічний вплив виявляють і конфлікти, обумовлені динамікою входження, «вростання» службовців у неформальні угруповання. У той же час конкурентні взаємини, у яких службовці починають орієнтуватися на неформальні норми, що мають розбіжності із цілями організації або якихось її структурних підрозділів, породжують негативні для держустанов наслідки [1, с. 101].

Ще одним із різновидів розглянутого типу конфліктів виступають протиріччя, що кореняться в міжособистісних (міжгрупових) стосунках. У державних установах нерідко конкурують випускники різних навчальних закладів, представники різних династій і наукових шкіл, команди окремих керівників; існують і такі фактори, як ревності, та й просто ворожість людей, що володіють різним темпераментом і т.д. Подібні конфлікти здатні підсилювати службові протиріччя усередині організації й навіть між цілими відомствами (наприклад, за рахунок особистої ворожості керівників), і тому їх усунення може позитивно позначитися на розвитку структурних конфліктів.

Розвиток української державності на сучасному етапі відзначається цілою хвилею серйозних державно-управлінських конфліктів. Кожного дня український політикум продукує гострі протистояння на різних владних рівнях. Зміна характеру конфліктів у суспільстві веде до зміни типів структурних перетворень. Тому подальше вивчення та аналіз типології конфліктів буде актуальним з огляду на те, що Україна, як і кожна країна, що отримала незалежність, шукає свій оптимальний політико-правовий шлях розвитку і створює свою соціально-політичну модель розбудови нового суспільства.

### Література.

1. Гурне Бернар. Державне управління / Інститут держ. управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України / Віктор Шовкун (пер.з фр.). – К. : Основи, 1993. – 165 с.

2. Воронов І. О. Демократичний транзит: людський вимір. — К. : Генеза, 2006. — 328 с.

3. Козырев Г. И. Политическая конфликтология : учебное пособие. — М. : ИД «ФОРУМ» : ИНТРА-М, — 2008. — 432 с.

4. Лебедева М. М. Политическое урегулирование конфликтов: Учеб.пособие. — М.: Аспект Пресс, 1999. — 271 с.

5. Панов М. І., Данильян О. Г., Максимов С. І., Осипова Н. П., Дзьобань О. П. Проблеми влади і права в умовах посттоталітарних трансформацій: міждисциплінарний аналіз / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / Микола Іванович Панов (заг.ред.), Олег Геннадійович Данильян (заг.ред.). — Х. : Право, 2004. — 360 с.

6. Сорокин П. А. Заметки социолога. Социологическая публицистика: Сочинения / А. О. Бороноев (отв.ред.). — СПб. : Алетейя, 2000. — 315 с.

7. Boulding K. E. Conflict and Defence. A General Theory. N.Y.:Random House, 1961. — 516 p.

8. Rappoport A. Fights, Games and Debates. An Arbor, 1960.(Воронов с.115).

УДК 35.076(477)

Тамара Буренко

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

*У статті аналізуються основні періоди організаційно-правового впорядкування адміністративних послуг в Україні за часів незалежності. Особливу увагу у статті приділено проблемам, що виникають при одночасному використанні понять «адміністративна послуга» та «платна послуга» бюджетної установи. Також у статті було окреслено основні тенденції організаційно-правового забезпечення функціонування адміністративних послуг та наголошено на необхідності законодавчого відокремлення системи адміністративних послуг в Україні.*

**Ключові слова:** основні періоди організаційно-правового впорядкування, основні тенденції організаційно-правового забезпечення, законодавчі відокремлення системи.

Неоднозначні визначення в наукових і правових джерелах основних понять щодо адміністративних послуг та відсутність цілісної стратегії подальшого їх розвитку в Україні багато в чому зумовлюють хаотичне нагромадження законодавства щодо них.

Адміністративні послуги в наукових джерелах України розглядаються передусім як адміністративні процедури [7, 10]. Однак, це поняття набагато ширше, бо стосується функціонування всієї системи державного управління. За допомогою цих послуг держава регулює різні сфери життєдіяльності суспільства. За своєю суттю адміністративні послуги є вагомими складовими виконавчого механізму прийнятих управлінських рішень і покликані регулювати стандартні життєві ситуації (видача паспорта громадянина України, реєстрація підприємства, ліцензування видів діяльності тощо).

© Буренко Т.А., 2010.

Як правило, адміністративні послуги передбачають надання відповідного індивідуального адміністративного акта фізичним чи юридичним особам. Така діяльність органів виконавчої влади не може регулюватись тільки Адміністративно-процедурним кодексом України, а потребує окремого закону та деталізованих підзаконних нормативних актів.

Процедура оформлення індивідуальних адміністративних актів заздалегідь відома, тому має бути чітко окреслена і деталізована у відповідних нормативних документах органу, що надає такі послуги [3]. Отже, специфіка вироблення та надання адміністративних послуг в нашій країні вимагає спеціального законодавчого регулювання.

В Україні існують різні наукові погляди та обґрунтування подальшого законодавчого впорядкування сукупності адміністративних послуг органів виконавчої влади. Дослідники у галузі юридичних наук пропонують розглядати такі послуги передусім як адміністративні процедури [10, с. 113–126.; 13; 7, с. 189] в межах Адміністративно-процедурного кодексу. Однак, процедури надання адміністративних послуг стандартні та заздалегідь відомі. Як правило, відмова державного органу у наданні такої послуги може бути відома отримувачу вже на стадії подання документів. А процес підготовки індивідуального нормативного акта проходить фактично без участі отримувача послуги із передбачуваним результатом. Наприклад, підприємець подає всі необхідні документи до органу державної влади для надання ліцензії і у встановлений строк отримує індивідуальний нормативний акт – ліцензію. Тільки у разі безпідставної відмови такого органу у наданні послуги отримувач може оскаржити дане рішення, у тому числі і до суду.

Існує думка про необхідність спеціального Закону про адміністративні послуги [12, с. 28–33.], або виділення адміністративних послуг як окремого напрямку регулювання відносин органів державної влади та місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами в рамках адміністративно-процедурного законодавства [6, с. 294, 299]. Законодавче визначення цілей, принципів і змісту функціонування адміністративних послуг в окремому Законі буде сприяти їх цілісному сприйняттю, а їх впорядкування носитиме системний характер. Автор теж підтримує таку точку зору.

Так, проект Закону України «Про адміністративні послуги» поданий на розгляд до Верховної Ради України на початку 2010 року, однак подальша його доля досі невідома. Цей законопроект дублює багато положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу та має прогалини в частині визначень основних понять і вичерпного переліку видів адміністративних послуг. Також потребує додаткового регулювання питання розподілу функцій з моніторингу, контролю, планування, прогнозування та подальшого методичного і методологічного супроводження адміністративних послуг серед органів державної влади України.

Поряд з проблемами законодавчого визначення основних категорій щодо адміністративних послуг існують нормативні акти Уряду про переліки платних послуг бюджетних установ [4]. Затверджені Урядом переліки платних послуг, що надаються органами державної влади, існують завдяки абзацу 5 підпункту 7.11.8 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств».

Уряд намагається розділити адміністративні та господарські послуги, що є у переліках платних послуг (Постанова КМУ від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» [11]), однак кардинальних змін на сьогодні не відбулось. Цю проблему неможливо вирішувати тільки юридично (шляхом внесення відповідних змін до законодавства). За підрахунками автора, кошти, що надходять від таких послуг, складають близько 26 % спеціального фонду Державного бюджету України. Тому є необхідність проаналізувати в комплексі питання наповнення Держбюджету, у тому числі й за

рахунок платних послуг бюджетних установ, та розглянути можливі альтернативні шляхи надходження коштів до Державного бюджету України.

Ідея розвитку адміністративних послуг лежить у площині розбудови сервісної держави в Україні [14], тоді як платні послуги за своєю суттю є додатковим фінансуванням органів державної влади, передусім за рахунок господарських послуг (ксерокопіювання, ламінування тощо). Така ситуація не сприяє однозначному розумінню поняття послуг у контексті назрілих потреб розвитку державного управління.

Відсутність виваженого системного підходу щодо функціонування та розвитку адміністративних послуг викликає їх чи не хаотичне нагромадження і додаткове фінансове та організаційне навантаження на отримувачів таких послуг та на органи державної влади, що їх надають. Це є однією з причин погіршення якості адміністративних послуг та не сприяє покращенню законних відносин між отримувачами на надавачами таких послуг.

Мета статті – виявлення основних тенденцій інституційного розвитку адміністративних послуг в Україні за часів незалежності.

Ідея надання послуг державою фізичним та юридичним особам почала розповсюджуватись в Україні із здобуттям незалежності та розбудовою держави. Світовий досвід функціонування органів влади у XX–XXI ст. [6, с. 31, 294, 299] передбачає спрямування своєї діяльності на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб за їх зверненням. Запровадження такого досвіду в нашій країні мало базуватись на прискіпливому переосмисленні ролі держави та законодавчому закріпленні прав громадян у спілкуванні з органами державної влади.

Зазначимо, що Конституція України [1] містить статті, які опосередковано вказують на потреби інституту адміністративних послуг. Так, у статті 3 зазначається, що «права і свободи людини та їх гарантія визначають зміст і спрямованість діяльності держави... утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», а статтею 38 гарантується, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення ... до органів державної влади». Діяльність держави спрямована на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, а отже на розбудову сервісної держави. А Конституція України гарантує дотримання їх прав та захист інтересів.

Законодавче закріплення категорій послуг держави було запропоновано у Концепції адміністративної реформи в 1998 році [8] при висвітленні концептуальних засад функціонування системи державного управління в Україні. В тому числі були й пропозиції стосовно розділення політичних і адміністративних функцій та розмежування органів виконавчої влади за функціями вироблення політики її реалізації. Власне, цей документ поклав початок більш глибокому осмисленню теорії сервісної держави, де ключовим є надання послуг громадянам. Однак, відсутність дієвих, в першу чергу державних механізмів запровадження цієї теорії в практичну діяльність органів державної влади сприяло гальмуванню проведення адміністративної реформи та подальшого осмислення на теоретичному та практичному рівні проблем функціонування адміністративних послуг.

Подальше впорядкування адміністративних послуг відбувалося на рівні документів Уряду України. Так, розпорядженням «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [5] було визначено основні критерії належності послуг до адміністративних та основні принципи розвитку сукупності таких послуг; критерії оцінки якості надання адміністративних послуг та приділена увага основним положенням платності окремих видів таких послуг. Разом із цим, ця Концепція не визначає переліку елементів таких послуг та їх суті, призводить до неоднозначного трактування поняття «адміністративна послуга». На виконання положень цієї

аналіз останніх досліджень і публікацій

виклад основного матеріалу

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

концепції були націлені також розпорядження КМУ «План заходів щодо реалізації Концепції розвитку адміністративних послуг органами виконавчої влади» та накази Міністерства економіки «Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг» [3] і «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг» [2]. Власне, цим завершився *перший етап* запровадження теорії послуг в практичну діяльність органів влади України, що охоплював 1998–2006 роки.

Проект Концепції публічної адміністрації [9] міг би реально сприяти наданню додаткового імпульсу у реформуванні органів влади, а також продовження формування системи адміністративних послуг. На сьогодні цей проект існує як пропозиції Центру політико-правових реформ, однак досі не розглянутий і не затверджений Урядом.

Цей документ передбачав реформування організації публічної адміністрації та їх діяльності: розмежування політичних та адміністративних функцій в ОБВ; формування, реалізацію та моніторинг державної політики; зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією; контроль за публічною владою тощо [9]. Але, саме через відсутність системи в реформуванні державного управління та зацікавленості на найвищому рівні, ця Концепція і досі залишається проектом.

Згадані дві концепції мали на меті проведення швидких ідеологічних та організаційно-правових змін в органах державної влади та місцевого самоврядування. Однак, потреба у значних фінансових, часових та людських ресурсах, а також відсутність зацікавленості у кардинальних змінах на найвищому рівні призупинили подальше проведення адміністративної реформи. Може, через це і сьогодні наша країна, на жаль, не має відповідного плану інституційного розвитку адміністративних послуг в єдиній системі державного управління на 20–30 років. А це, у свою чергу, сприяє безсистемним змінам структури та функцій органів виконавчої влади. Такий стан системи державного управління та місцевого самоврядування активізує прояви корупції, у тому числі й щодо надання адміністративних послуг.

Другий етап впорядкування адміністративних послуг в Україні розпочався у 2008 році з обговорення вищезгаданої Концепції публічної адміністрації та продовжується і досі. Для цього етапу характерним є прийняття значної кількості документів міністерствами та Урядом з питань надання адміністративних послуг [11]. До їх складу входять:

1. Розпорядження КМУ від 25 лютого 2009 р. № 251-р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг»;
2. Постанова КМУ від 11 березня 2009 р. № 234 «Деякі питання платних державних послуг»;
3. Наказ Міністерства юстиції від 14.04.2009 № 333/7 «Про створення робочої групи з розробки проекту концепції Закону України про адміністративні послуги»;
4. Постанова КМУ від 20 травня 2009 р. № 486 «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг»;
5. Постанова КМУ від 27 травня 2009 р. № 532 «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг»;
6. Розпорядження КМУ від 17 червня 2009 р. № 682-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»»;
7. Постанова КМУ від 1 липня 2009 р. N 724 «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру»;
8. Постанова КМУ від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг»;
9. Розпорядження КМУ від 29 липня 2009 р. N 959-р «Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг)»;

10. Наказ Голодержслужби від 26.11.2009 р. N 351 «Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру державних та адміністративних послуг»;

11. Постанова КМУ від 27 січня 2010 р. № 66 «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг».

Із запропонованого переліку перші два нормативні документи Уряду України спрямовувались на скасування практики надання платних адміністративних послуг небюджетними установами. Однак, через відсутність законодавчо визначених категорій сфери адміністративних послуг постала потреба у розробці відповідного проекту Закону (Розпорядження КМУ від 17 червня 2009 р. № 682-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»). Нормативні документи (Наказ Міністерства юстиції від 14.04.2009 № 333/7 «Про створення робочої групи з розробки проекту концепції Закону України про адміністративні послуги»; Постанова КМУ від 20 травня 2009 р. № 486 «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг») носять суто організаційний характер, а нормативні документи (Постанова КМУ від 27 травня 2009 р. № 532 «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг»; Розпорядження КМУ від 29 липня 2009 р. N 959-р «Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг)»; Наказ Голодержслужби від 26.11.2009 р. N 351 «Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру державних та адміністративних послуг») стосувались питань складання і ведення Реєстру державних послуг. Документом (Постанова КМУ від 1 липня 2009 р. N 724 «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру») Уряд України призупинив видачу платних документів дозвільного характеру, які не були передбачені законом, а відповідно до постанови КМУ (Постанова КМУ від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг») було скасовано дію актів КМУ (Розпорядження КМУ від 25 лютого 2009 р. № 251-р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг»; Постанова КМУ від 11 березня 2009 р. № 234 «Деякі питання платних державних послуг»; Постанова КМУ від 20 травня 2009 р. № 486 «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг»).

Всі вищезгадані документи Уряду були спрямовані на виконання одного завдання – спрямування коштів від надання платних адміністративних послуг (у тому числі й державними підприємствами, установами, організаціями) до Державного бюджету України. На сьогодні діючими нормативними документами є (Постанова КМУ від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг»), яким затверджений Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг та (Постанова КМУ від 27 січня 2010 р. № 66 «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг»). Всі інші неможливо виконати у повному обсязі.

Також Указом Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» [11] було запропоновано Уряду України впорядкувати передусім платні адміністративні послуги, що стосуються функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Цим документом як і вищезазначеними нормативними документами Уряду та органів виконавчої влади України, передбачалось впорядкувати платні адміністративні послуги. У цьому Указі також спостерігаються неоднозначні трактування основних категорій. Так, адміністративні послуги ототожнюються з державними, разом з тим окремо виділяються адміністративні послуги органів місцевого самоврядування. До того ж головна увага приділяється тільки адмі-

ністративним послугам дозвільної системи у сфері господарської діяльності, передусім платним, тому назва документу не зовсім відповідає його суті. А впорядкування адміністративних послуг розглядається в основному лише з точки зору організаційно-економічних заходів для зменшення регуляторного навантаження на підприємців та для забезпечення зручності отримання таких послуг для них.

Отже, необхідно наголосити на неузгодженості використання понять «державна послуга», «адміністративна послуга», «документи дозвільного характеру» тощо в українському законодавстві, навіть у назвах документів Уряду та Президента України. А у законодавстві з проблем впорядкування надання адміністративних послуг можна прослідкувати тенденцію використання методу «спроб і помилок».

До недоліків вищезгаданих документів Уряду України можна також віднести відсутність чіткого переліку видів адміністративних послуг (ліцензування, дозвільна діяльність, сертифікація тощо), критеріїв визначення таких послуг, принципів функціонування, умов виникнення та припинення існування таких послуг тощо. Це, на думку автора, можна пояснити відсутністю незалежних даних про надання адміністративних послуг. Джерелом таких даних можуть бути незалежні опитування громадян і державних службовців та функціональні обстеження органів влади. Відповідні роботи із збирання та аналізу такої інформації потребують додаткового часу та коштів.

Зазначимо, що в Україні поряд із нормативними документами, що націлені на впорядкування адміністративних послуг, існують і такі, що впорядковують окремі елементи наявної сукупності адміністративних послуг: ліцензування, дозвільну діяльність, сертифікацію, реєстрацію, соціальні послуги, державні закупівлі тощо. У законодавстві України використовуються спеціальні терміни, що характеризують певну діяльність і відносно органів виконавчої влади з фізичними та юридичними особами, які виникають під час здійснення такої діяльності: «дозвільна система», «сфера ліцензування» тощо (Господарський кодекс України, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [11] та інші). Всі ці нормативні документи опосередковано та безпосередньо впливають на формування системи адміністративних послуг. Особливо зазначимо, що відсутність необхідного і достатнього рівня правового опису таких елементів є перешкодою на шляху розвитку системи адміністративних послуг. Досі відсутні правові підстави вимагати від органів влади впорядковувати свою діяльність за принципами функціонування адміністративних послуг.

1. Проаналізувавши законодавство України щодо адміністративних послуг, можна виділити 2 етапи історії його формування.

Перший етап охоплює 1998–2006 роки та характеризується осмисленням ідеї адміністративних послуг. В цей період активно точились дискусії серед науковців та практиків з питань державного управління щодо подальшого розвитку таких послуг в рамках адміністративної реформи. Однак, невизначеність на концептуально-понятійному рівні основних категорій призвела до гальмування розвитку адміністративних послуг. Власне, не було окреслено меж системи адміністративних послуг, що на практиці призводить до вільного трактування цього поняття. Особливі проблеми виникають при наданні адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, коли місцеві ради своїми рішеннями можуть затверджувати нові види таких послуг.

Другий етап подальшого впорядкування адміністративних послуг охоплює 2008–2010 роки та характеризується загостренням уваги на платних адміністративних послугах. Передусім, нормативними документами Уряду було запропоновано закріплення надання таких послуг тільки бюджетними установами та спрямування коштів до Державного бюджету України. Однак, недостатня увага була приділена закріпленню основних категорій адміністративних послуг та сфери їх застосування. Тому продовжується практика різного тлумачення однакових категорій.

2. Отже, можна констатувати, що законодавство про адміністративні послуги носить безсистемний характер. Така ситуація виникла за умов відсутності Законів, що безпосередньо регулюють відносини щодо надання адміністративних послуг. Так, Концепція публічної адміністрації, Адміністративно-процедурний кодекс України, Закон «Про адміністративні послуги» і досі залишаються проектами. Відсутність основних визначень на концептуально-понятійному рівні не сприяє систематизації відносин щодо надання адміністративних послуг в Україні.

3. Права і свободи громадян щодо надання послуг державою гарантовані Конституцією України. Однак, на жаль, вони не знайшли логічного продовження та системного закріплення в Законах України та підзаконних нормативних актах.

4. Отже, розвиток теорії, історії та сучасної практики організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг характеризується наступними тенденціями:

- збереження суперечностей у визначеннях основних категорій через відсутність спеціальних законів;
- змішування понять адміністративної процедури та адміністративної послуги в проектах Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про адміністративні послуги»;
- відсутність чіткого організаційно-правового виокремлення понять «адміністративна послуга» та «платна послуга» бюджетних установ, а також адекватного відображення згаданого у наукових джерелах;
- існування розбалансованості між законодавством з питань адміністративних послуг та з питань дозвільної діяльності, ліцензування, сертифікації тощо;
- підвищення вірогідності активізації проявів корупції за умов відсутності чіткого законодавства про адміністративні послуги.

Перспективи подальших розвідок.

Для подальших розвідок потрібними є дослідження за напрямками подальшого реформування існуючої системи адміністративних послуг з адаптацією найкращого світового досвіду та потреб України.

На особливу увагу заслуговують такі напрями розвідок: світові моделі інституційного реформування економіки та суспільства з погляду на роль та специфіку адміністративних послуг; причини та наслідки недостатнього історико-теоретичного дослідження будь-яких практичних дій держави в досліджуваній сфері; цілісне моделювання реформ в державному управлінні України та виявлення безпосередніх їх опосередкованих залежностей їх результативності від стану та якості системи адміністративних послуг в країні.

## Література.

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 року № 2222-IV: офіц. Вид. – К.: Мін'юст, 2006. – 124 с.
2. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг / Наказ Міністерства економіки України від 28 вересня 2007 р. № 329: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://me.kmu.gov.ua/file/link/103502/file/219.doc>.
3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг / Наказ Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://me.kmu.gov.ua/file/link/103502/file/219.doc>.
4. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ / постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади / роз-

порядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws/main.cdi](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws/main.cdi).

6. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2009. – 384 с.

7. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін. За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К.: Юстінніан, 2007. – 288 с.

8. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: ДВПП Міннауки України, 1998. – 61 с.

9. Концепція публічної адміністрації. Режим доступу: [http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).

10. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України; Відп. редактор І. А. Грицяк. – К.: «К.І.С.», 2009. – 240 с.

11. Сайт Верховної Ради України: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws/main.cdi](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws/main.cdi).

12. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: [навч. посіб.] / Сороко В. М. – К.: НАДУ, 2008. – 104 с.

13. Темненко Н. С., Загоруля О. А. Законодавче регулювання питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. – Режим доступу <http://www.minjust.gov.ua/0/4628>.

14. Тимошук В., Стоян В. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні послуги. Юридичний вісник України, 25–31 липня 2009 р. – № 30(734). – С. 14; 1–7 серпня 2009 р. – № 31(735). – С. 15.

ність роботи будь-якого парламенту, залежить від багатьох факторів, у тому числі і від професійної компетентності парламентарів. Тому серед депутатів у більшості парламентів зарубіжних країн близько двох третин – юристи. І це виправдано, оскільки основна діяльність будь-якого парламенту – законотворча. Адже, щоб підготувати новий закон, слід мати уявлення про існуючу правову систему, перспективи її розвитку, знати як вона співвідноситься з міжнародно-правовою системою. Для цього потрібні фахові знання, які б дозволили підготувати і прийняти такий закон, який оптимально вписувався б у систему чинних законодавчих актів і співпрацював з перспективними напрямками розвитку законодавства хоча б на найближчий період. Водночас, крім професійних навичок фактор моральності осіб, які претендують бути обраними в органи представницької влади, їх моральні орієнтири та цінності й спроможність відстоювати інтереси громадян і суспільства є надзвичайно важливим для сьогодення. Тому відповідність законів не лише вимогам юридичної нормопроектувальної техніки, а й об'єктивним потребам суспільства, а не його окремих представників, які складають політичну еліту країни, стає ключовою проблемою. З іншого боку, ця проблема тісно переплітається з високим ступенем корумпованості державної влади, корупції як соціально-політичного явища, що проникла в усі її гілки та ланки. Не стала винятком і сфера політики. Некомпетентність і легкомудство, з якими посадові особи беруться за таку складну й відповідальну справу як законотворчість, обертуються не тільки недосконалістю законодавства, але, нерідко, і трагічними наслідками для суспільства, його формувань і окремих членів [1].

Окремі загальнотеоретичні та практичні аспекти законотворчого та законодавчого процесу, законодавчої техніки, правової культури були досліджені у працях В. С. Журавського, Н. Ю. Задираки, А. П. Зайця, О. В. Зайчука, М. І. Козюбри, В. В. Копейчикова, І. Ф. Кураса, Г. О. Мурашина, Є. В. Назаренко, М. П. Недюхи, Н. М. Оніщенко, О. В. Петришина, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, А. М. Ришелюка, С. В. Саса, А. О. Селіванова, О. Ф. Скакун, В. Я. Тація, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика та ін. Розробкою цієї тематики переймаються й провідні зарубіжні вчені І. А. Ільїн, Д. А. Керімов, Л. Мадера, А. Нашиць, В. С. Нерсесянц, Ю. А. Тихоміров, Фуллер, Харт та ін. Водночас, процес прийняття політичних рішень, які закріплюються у формі законів, залишається на сьогодні достатньо закритим, непрозорим і залежить від інтересів політичних груп та окремих особистостей. Для подальшого розвитку державної законотворчості ця проблема потребує окремої уваги з боку фахівців та науковців, що досліджують питання ефективності державного управління, його суспільно-політичного впливу та шляхів удосконалення [2].

Мета даної статті – обґрунтування необхідності запровадження етичної експертизи в законотворчий процес для виявлення та виправлення прогалин в проектах нормативних актів ще на ранніх стадіях їх підготовки.

Процес формування громадянського суспільства в Україні є складним і суперечливим явищем, яке безпосередньо пов'язане з глибинними змінами в суспільних і політико-правових інститутах [3]. Світовий і вітчизняний досвід свідчить, що успішний розвиток суспільства й держави залежить від повноти реалізації прав і свобод кожного з його громадян [4]. Процес законотворчості в Україні проходить в умовах соціального напруження, конфліктності, зростає озлоблення й взаємне відчуження людей. Все це відбувається на тлі економічної й фінансової кризи. Курс на прискорення реформ змушує законодавця прагнути до швидкого охоплення правових норм, регулювання нових суспільних відносин. Це позначається на якості закону, стабільності правової системи та рівні правової захищеності громадян. Недотримання морально-етичних вимог та наукових основ законопроектної роботи, некомпетентність, поспіх законодавця, можуть негативно позначитися на всій правовій системі.

УДК 342.537

Сергій Зелінський

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБґРУНТУВАННЯ ЕТИЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ЗАКОНОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

*Розглянуті основні засади законотворчої діяльності держави щодо управління суспільством. У статті розкривається сутність та зміст понять «законотворчий процес», «законодавчий процес», «етична експертиза», «випереджене реагування» тощо. Визначені причини, що негативно впливають на якість законотворчого процесу в Україні. Обґрунтовано необхідність впровадження етичної експертизи в законотворчу діяльність.*

**Ключові слова:** законотворчий процес, законодавча діяльність, законність, мораль, етика, етична експертиза.

Ефективність функціонування держави залежить від ефективності роботи усіх її гілок влади, їх взаємодії та ступеню врахування суспільно-значимих інтересів під час реалізації державної політики. Врахування зазначених інтересів залежить від рівня відкритості, прозорості та обґрунтованості при прийнятті рішень по ключовим аспектам суспільної життєдіяльності, якими є закони. У свою чергу, ефектив-

© Зелінський С.В., 2010.

аналіз останніх досліджень і публікацій

мета

виклад основного матеріалу

постановка проблеми