

## ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОМУНІКАТИВНИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ

*Проаналізовано різні наукові підходи щодо формування законодавчого унормування сервісної діяльності органів державної влади в Україні. Доведена недосконалість нормативно-правового забезпечення сфери надання управлінських послуг. Здійснено науково-теоретичне обґрунтування відмінностей норм права на звернення громадян та на доступ до інформації через запит в контексті надання державних і муніципальних послуг «заявного» характеру.*

**Ключові слова:** сервісна діяльність, звернення громадян, запит на інформацію.

У процесі побудови громадянського суспільства в Україні взаємовідносини людини та держави виходять на новий інноваційний рівень, який насамперед характеризується якістю надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

✦ Видатний український вчений-правознавець

Б. Кістяковський ще наприкінці XIX сторіччя зазначав, що «у якості базових складових системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави» [1, с. 84], але тільки на початку адміністративної реформи 2009–2010 рр. це твердження по-справжньому стає основним лейтмотивом сучасного реформування галузі державного управління в Україні. Розвиток курсу на всеохоплююче забезпечення прав (законних інтересів) громадян та подальша соціалізація української держави, нерозривно пов'язані з переосмисленням функцій органів виконавчої влади відповідно до тенденцій суспільного розвитку, надають новій актуальності та важливості питанню здійснення ефективної державної політики формування та реалізації управлінських послуг.

✦ Проблематиці науково-теоретичного обґрунтування правового забезпечення сервісної діяльності органів влади присвячено ряд фундаментальних та прикладних досліджень В. Бакуменка, Р. Бойко, Т. Буренко, Ю. Даньшиної, С. Дембіцької, Н. Гончарук, В. Михайлишина, О. Морозової, Л. Прокопенка, зокрема у сфері надання адміністративних послуг. Невіршеною частиною загальної проблеми є вироблення науково-обґрунтованої стратегії щодо подальшого розвитку законодавства у сфері надання послуг державного управління та місцевого самоврядування.

✦ Завданням статті є проведення аналізу комунікативного та дозвільного векторів розвитку правових засад сервісної діяльності органів державної влади в Україні.

✦ На сучасному етапі розвитку державно-управлінської науки серед вітчизняних та зарубіжних вчених не існує узгодженості думок відносно класифікації видів послуг та єдності щодо систематизації їхнього правового регулювання, тому й сучасне нормотворення у сфері надання послуг органів влади здійснюється безпосередньо в процесі побудови системи їхньої реалізації, і, як правило, без фундаментального наукового обґрунтування категорій та інструментів, що вже

5. Лисенко Ю. Перебудова фінансування в державному ВНЗ / Ю. Лисенко, В. Андрієнко // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 68–75.

6. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.

7. Нормативно-правова база // [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Міністерства освіти і науки України. – Режим доступу: [http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/58/normativno\\_ppravova\\_baza/](http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/58/normativno_ppravova_baza/).

8. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2012/13 навчального року: статистичний бюлетень. – Київ: Державний комітет статистики України, 2013. – 188 с.

9. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами: Постанова Кабінету Міністрів України №798 від 27 листопада 2010 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF>.

10. Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Постанова Кабінету Міністрів України № 306 від 15 квітня 2013 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2013-%D0%BF/paran12#n12>.

11. Проект Закону про вищу освіту № 1187 від 28.12.2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45287](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45287).

12. Проект Закону про вищу освіту № 1187-1 від 11.01.2013 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45439](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45439).

13. Проект Закону про вищу освіту № 1187-2 від 21.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45512](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512).

14. Сафонова В. Є. Оцінка якісних аспектів бюджетного і позабюджетного забезпечення системи вищої освіти України / В. Є. Сафонова // Модернізація вищої освіти в Україні і світі: десять років наукового пошуку: колект. моногр. / за заг. ред. В. П. Андрущенко [та ін.]. Х. : Вид-во НУА, 2009. – С. 477–489.

15. Сафонова В.Є. Удосконалення фінансово-економічного механізму функціонування закладів вищої освіти в Україні/ В.Є. Сафонова// Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 2(11). – С. 102–109.

16. Шумар Н.Л. Державне регулювання фінансового забезпечення розвитку освіти в Україні: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03/ Н. Л. Шумар. – К., 2007. – 196 с.

17. Eastermann Ph. Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams / Ph. Easterman, E. B. Pruvot. – Brussels: European University Association, 2011. – 95 p.

18. Pruvot E. B. European universities diversifying income streams/ E. B. Pruvot, Ph. Eastermann // European Higher Education at the Crossroads: Springer. – 2012. – P. 709–726.

активно застосовуються на практиці. За цих обставин особливої значущості набувають теоретичні розвідки, що здійснюються з метою удосконалення правових основ надання послуг органами влади, а різні наукові підходи вирішення зазначеної проблеми спонукають автора до її більш детального дослідження у галузі науки державного управління.

На думку російського дослідника О. Морозової, вчасне правове наукове обґрунтування сервісної діяльності органів влади дозволить «...по-перше, прийти до суттєво важливих узагальнень, які здатні найбільш глибоко відобразити природу досліджуваних явищ, а по-друге, виявити реальний стан впливу на суспільні взаємовідношення різного інструментарію правових засобів» [2, с. 4]. Таким чином, державні послуги слід розглядати в контексті правовідношень громадянин-держава, при цьому специфічними ознаками таких сервісів є сукупність дій, що спрямована на забезпечення потреб споживачів за наявності конкретного результату (продукту) у формі матеріального або нематеріального вираження (певної «користувацької цінності»). Тобто, з правової точки зору, послуга державного управління, з одного боку, є відображенням у нормах права цілеспрямованої діяльності органів влади із забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а з іншого – виконанням одержувачами послуги певних обов'язків та дій щодо її ініціювання.

За О. Морозовою, система правового забезпечення послуг органів влади складається як із загальних принципів регулювання («принципу законності» та «принципу пріоритету прав і свобод людини»), так і зі специфічних, зокрема: «принципу забезпечення рівного доступу до послуг органів влади», «принципу забезпечення якості послуг органів влади», «принципу єдності правових та організаційних основ системи послуг органів влади», «принципу підзвітності (підконтрольності) надання послуг» та «принципу ролі держави у наданні послуг» [2, с. 10–11]. Здійснення такої градації системи правового регулювання має на меті досягнення балансу у забезпеченні інтересів конкретних одержувачів послуг та суспільства як цілісної соціальної системи, де роль держави полягає в управлінні процесом надання різноманітних сервісів, тому й удосконалення законодавства у цій сфері знаходиться у площині впровадження розрізаних норм права.

Розглядаючи загальні принципи законності та пріоритету прав і свобод громадян, зазначимо, що вони гарантуються насамперед Конституцією України. Так зокрема, у статті 3 «права і свободи людини та їх гарантія визначають зміст і спрямованість діяльності держави», а «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». В цьому контексті слід погодитись з думкою вітчизняного науковця Т. Буренко про те, що діяльність держави спрямована на забезпечення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб, коли сама «держава в цьому випадку є партнером, що надає послуги, а фізичні та юридичні особи є одержувачами послуг» підтверджується наявністю права кожного громадянина на звернення [3, с. 80]. Згадане право на звернення до суб'єктів владних повноважень гарантується статтею 40 Конституції України, де, зокрема, зазначено, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Натомість, у цьому аспекті слід згадати й дещо про інші за юридичною природою права громадян, наприклад, «право на доступ до інформації», а також «право здійснювати владу» та «право брати участь у державному управлінні», які конституційно гарантуються статтями 5, 34, 38 та 50 (ч. 2) [4].

В контексті реалізації зазначених вище специфічних принципів першим кроком в унормуванні процедури сервісної діяльності на рівні держави, що започатковував окремий шлях розвитку правового забезпечення сфери надання послуг органами виконавчої влади став Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., який було ухвалено з метою забезпечення можливості громадян України відстоювати свої права і законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення. Відповідно до цього законодавчого акту, «...громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [5]. Упродовж 1997–2013 рр., на підзаконному рівні було ухвалено ряд нормативно-правових актів, які значною мірою удосконалили роботу із зверненнями громадян відповідних підрозділів виконавчої влади. З метою підвищення ефективності діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної з розглядом звернень громадян, Постановою Кабінету Міністрів України № 858 від 24 вересня 2008 р. затверджено Класифікатор звернень громадян, які було охарактеризовано за формою (подано особисто, через уповноважену особу, через ЗМІ тощо) та ознакою надходження (первинні, повторні, масові тощо); за видами (пропозиції, зауваження, заяви, клопотання, скарги), типом (телеграми, листи тощо), суб'єктом (індивідуальні, колективні, анонімні; статеву приналежністю, категорією (від учасника війни, інваліда, багатодітної сім'ї, дитини тощо) та соціальним станом (від робітника, селянина, підприємця тощо) авторів звернення; за результатом розгляду (вирішено позитивно, відмовлено у задоволенні, дано роз'яснення тощо) [6].

Відповідно до Указу Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 [7] та «Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» (Постанова Кабінету Міністрів України № 348 від 14 квітня 1997 р. [8]), розроблено Методику оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, яку було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630, відповідно до якої «...рівень організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади оцінюється за результатами проведеної перевірки виконання вимог нормативно-правових актів посадовими і службовими особами таких органів, аналізу відомостей, які містяться у реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації звернень громадян, що ведуться на паперових та/або електронних

носіях, відповідях, довідках, архівних і аналітичних матеріалах, інших документах тощо». Також зазначено, що оцінюється належний рівень організації роботи із зверненнями за такими показниками як, наприклад, дотримання порядку звернень та формування справ (картотек), строків розгляду, а також «...розміщення на веб-сайті органу виконавчої влади узагальнених матеріалів про організацію роботи із зверненнями громадян, графіка особистого прийому посадовими особами органу виконавчої влади громадян, роз'яснень на найбільш актуальні питання громадян» тощо [9].

Здійснення ефективної державної політики у сфері реалізації сервісної діяльності органів влади потребує налагодження ефективних механізмів взаємодії з громадськістю, насамперед забезпечення оперативного реагування на суспільні потреби за допомогою зворотного зв'язку (тобто реагування на звернення фізичних та юридичних осіб). Оскільки суб'єкти виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях проводили роботу з опрацювання переважно письмових звернень, мало місце не тільки ускладнення оперативного вжиття заходів для вирішення проблемних питань громадян України, але й надання елементарних інформаційних послуг щодо діяльності зазначених органів влади. Тому для спрощення механізмів подачі звернень заявників та з метою підвищення оперативності їхнього розгляду центральні органи державної влади почали використовувати таку комунікаційну технологію, як телефонна «гаряча лінія». Так було налагоджено роботу державної установи «Соціальний контактний центр» (згодом перейменованого на «Урядовий контактний центр» [10]), яка у взаємодії з органами виконавчої влади розпочала забезпечувати оперативний розгляд звернень, що надходили на урядову телефонну «гарячу лінію», а також вживати заходів для вирішення порушених у них питань із забезпечення законних прав та інтересів заявників. Згодом, відповідною Постановою Кабінету Міністрів України «Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи «Соціальний контактний центр» від 12 серпня 2009 р. № 898 було затверджено Порядок взаємодії органів виконавчої влади з «Соціальним контактним центром», який окрім прийому (реєстрації) та розподілу звернень, розпочав здійснювати моніторинг їхнього розгляду, із застосуванням відповідної бази даних, інформація з якої оперативно надходила в електронному вигляді відповідальному органу виконавчої влади, який, відповідно до своєї компетенції, мав забезпечити об'єктивний і вчасний розгляд звернень, а також у разі потреби перевірити викладені факти, з метою подальшого прийняття відповідного управлінського рішення [11].

Зазначимо, що приклад функціонування Урядового контактного центру не набув системного поширення подібних установ (або структурних підрозділів) в рамках всієї країни, зокрема на місцевому й, насамперед, районному рівні, внаслідок чого оперативне реагування на проблемні питання місцевого значення продовжували здійснюватися не в повному обсязі. Окрім того, ситуація погіршувалась відсутністю сучасного технічного та програмного забезпечення, зокрема, єдиної на державному рівні інформаційної системи, що сприяла би можливості зручного звернення громадян до влади в режимі «єдиного вікна». Тому ці та інші проблеми, серед яких недосконалість нормативно-правової бази з питань забезпечення розгляду органами виконавчої влади звернень, що подаються за допомогою телефонного зв'язку та мережі Інтернет, складність в організації регіональ-

них та місцевих контакт-центрів (через обмеженість матеріально-технічних ресурсів) та неузгодженість їхньої взаємодії з Урядовим контактним центром спонукали владу до розробки Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади (далі – Національна система опрацювання звернень). Тому згодом Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 589-р. було схвалено відповідну Концепцію про створення такої системи, метою якої стало: визначення основних засад систематизації процесу опрацювання звернень для забезпечення оперативного реагування на проблеми громадськості, проведення моніторингу основних проблемних питань, що потребують прийняття державно-управлінських рішень, а також інформування громадян про пріоритетні питання державної політики, що у подальшому спричинило би запровадження механізмів електронної взаємодії «влада – громадянин», у свою чергу підвищивши ефективність та якість підготовки управлінських рішень з найважливіших питань державного і суспільного життя [12]. В рамках Концепції було врегульовано порядок взаємодії Урядового контактного центру, контактних центрів, а також телефонних гарячих ліній, довідкових телефонних служб. Згодом Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21 було затверджено:

- Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади, під якою розумілась «...система контактних центрів, телефонних гарячих ліній, довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, які за допомогою засобів телекомунікації забезпечують за принципом єдиного вікна оперативний розгляд органами виконавчої влади звернень громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців, органів місцевого самоврядування», що повинна була складатися з центральних та регіональних контакт-центрів, телефонних гарячих ліній та довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, об'єднаних на базі «Урядового контактного центру. Основними завданнями такої системи було визначено: прийняття, реєстрація та попередній розгляд звернень, «...що надходять за допомогою засобів телекомунікації, надсилання їх органам виконавчої влади відповідно до компетенції для розгляду та вирішення по суті порушених у таких зверненнях питань; проведення аналізу результатів розгляду звернень органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції; проведення моніторингу та аналізу громадської думки; інформування заявників щодо норм законодавства, надання необхідних консультаційних послуг і роз'яснень з пріоритетних питань державної політики»;
- «Типове положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя» з подібними завданнями та функціями [13, с. 120].

Зауважимо, що деякі терміни Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя: постанова Кабінету Міністрів України» від 18 січня 2012 р. № 21 мають інше значення, аніж у базовому Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., так наприклад під «зверненням» тут розуміють пропозиції (зауваження), заяви

(клопотання), скарги, «...що надходить від громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців, органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади за допомогою засобів телекомунікації» [4], замість законодавчо унормованого: «...викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги». Окрім цього, у базовому законодавчому акті, взагалі відсутнє підзаконне унормування поняття «заявник», під яким у розуміється «... громадянин, підприємство, установа та організація, фізична особа – підприємець, орган місцевого самоврядування» [13, с. 119]. Цікавим є той факт, що таке визначення майже збігається за смисловим навантаженням з такою дефініцією, як «запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень», що міститься у Законі України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, за винятком наявності органів влади в якості заявника [14, с. 32]. Тут, на думку автора, не зайвим було б розглянути різницю правової природи виникнення термінів «запит на інформацію» та «звернення громадян», як ефективних інструментів спонукання процесу надання послуг «заявного» характеру органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На перший погляд, реалізація прав на звернення громадян та доступ до інформації через запит, що регулюються, відповідно, Законами України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. та «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., схожі за своєю формою та способом (хіба що є певна відмінність щодо строків надання відповіді: на запит – 5 робочих днів, а на звернення – 30 календарних днів). В обох випадках заявник та запитувач інформації звертаються до суб'єктів реалізації сервісної діяльності (надання послуг), але за змістом по-різному: запит на інформацію є фактично законною вимогою надати певну інформаційну послугу, а звернення – спонуканням щодо надання різних видів управлінських послуг відповідним суб'єктом владних повноважень, тобто до вчинення певних дій щодо відстоювання (відновлення) або реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав громадян у разі їх порушення, що викладено у їхніх пропозиціях, заявах чи скаргах.

З точки зору комунікативної взаємодії, рух інформації між суб'єктом та об'єктом сервісної діяльності під час звернення громадян та запитом на отримання інформації відбувається у протилежному напрямку. Наприклад, якщо розглядати зазначену проблему в аспекті функціонування органів державної влади, ця відмінність полягає у тому, що при реалізації права на звернення повідомляється певна інформація, зокрема, про виявлені порушення у процесі діяльності цих органів, а при реалізації права на доступ до інформації через запит – за вимогою надається необхідна інформація саме про конкретні дії суб'єктів владних повноважень, якщо вона не належить до конфіденційної, таємної або службової. Таким чином, при зверненні громадянин виступає заявником-інформатором, а владні органи – суб'єктами отримання інформації, яка спонукає їх до надання управлінських послуг, натомість, у разі направлення запиту на інформацію суб'єкти владних повноважень виступають надавачем інформаційної послуги (розпорядником інформації), а запитувач – її одержувачем (суб'єктом отримання інформації).

Прикладом правового унормування деяких передумов децентралізації та делегування органами державної влади надання управлінських послуг недержавному

сектору є визначення Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI поняття «розпорядники інформації», під яким розуміється не тільки «...суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання» та «...юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів», але й особи, що «...виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків» та «суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг...» [14, с. 32].

У контексті правового забезпечення процесів делегування та децентралізації сервісної діяльності влади важливо відзначити унормування діяльності таких інститутів громадянського суспільства, як недержавні громадські організації та громадські ради, консультації з якими проводяться з метою обговорення законодавчого реформування сфери надання державних і муніципальних послуг та застосування громадського контролю за механізмами їх реалізації. Зазначимо, що основні вимоги до організації органами влади таких консультацій з громадськістю, було визначено Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6 січня 2010 р. № 10 [15] та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [16]. Серед механізмів реалізації впливу зазначених інститутів громадянського суспільства слід відзначити інструменти запобігання та протидії проявам дискримінаційних дій з боку органів державної влади щодо реалізації прав і свобод громадянина з метою забезпечення рівних можливостей (зокрема, отримати будь-яку державну та муніципальну послугу), організаційно-правові засади яких регулюються Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 р. № 5207-VI. Дія цього Закону поширюється на такі сфери суспільних відносин, як громадсько-політична діяльність, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, а також на доступ до товарів та послуг [17].

Повертаючись до аналізу основних положень Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., яким визначається порядок їхнього розгляду, зазначимо, на існуванні таких звернень, що спричиняють іншу форму правовідносин. Зокрема, це звернення громадян про надання безоплатної правової допомоги (або надання юридично-правових послуг), які регулюються Законом України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. № 3460-VI Цим законодавчим актом визначено зміст, підстави та умови надання гарантованої державою безоплатної правової допомоги, що повністю або частково надається за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, та являє собою «...надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина,

захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення» [18, с. 13].

✎ Аналіз різних наукових підходів щодо комунікативного та дозвоільного векторів розвитку правових засад сервісної діяльності органів державної влади в Україні, дає можливість сформулювати ряд висновків.

1. Синтезування існуючих наукових підходів щодо формування законодавчого унормування сервісної діяльності органів державної влади в Україні дало змогу виявити різні вектори його розвитку: «інформаційно-комунікативний», «дозвоільно-погоджувальний», «виконавчо-розпорядчий (адміністративний)» та «соціально-економічний».

2. Доведено недосконалість унормування сфери надання управлінських послуг в контексті відсутності стратегії вироблення єдиних правовідносин, що відповідають європейським принципам побудови сучасної сервісної держави.

3. Розглянуто відмінність норм права на звернення громадян та на доступ до інформації через запит схожих за формою реалізації в контексті надання управлінських послуг «заявного» характеру органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що заявник та запитувач інформації по суті (або за змістом) по-різному звертаються до суб'єктів надання послуг: запит на інформацію є фактично законною вимогою надати певну інформаційну послугу, а звернення – спонуканням щодо надання різних видів управлінських послуг суб'єктом владних повноважень для відстоювання (відновлення) або реалізації прав і свобод громадян.

Аналізу існуючих протиріч у процесі правового забезпечення сервісної діяльності органів державного управління в аспекті «дозвоільно-погоджувального», «виконавчо-розпорядчого» та «соціально-економічного» напрямку розвитку автор приділить увагу в подальших наукових дослідженнях.

#### Література.

1. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский ; сост. Ю. Н. Давыдов, В. В. Сапов; Русский Христианский гуманитар. ин-т. – С.Пб.: 1998. – 800 с.

2. Морозова Е. В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Морозова Елена Владимировна; М-во образования и науки РФ, Рос. ун-т кооп. – Мытищи, 2009. – 198 с.

3. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні: дисертація ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Буренко Тамара Олексіївна; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2011. – 224 с.

4. Конституція України [Електронний ресурс]: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р.: [тлумачення від 12.06.2013] // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2013. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 352 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

6. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : постанова Кабінету Міністрів України 24 вересня 2008 р. № 858 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 73. – Ст. 2461.

7. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звер-

нення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 7 лют. 2008 р. № 109/2008 // Офіц. вісн. Президента України. – 2008. – № 5. – С. 31. – Ст. 207.

8. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів від 14 квітня 1997 р. № 348 // Законодавство України. – К., 1997. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>.

9. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України 24 червня 2009 р. № 630 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 47. – Ст. 1582.

10. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 898 : постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2010 р. № 636 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 57. – Ст. 1953.

11. Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи «Соціальний контактний центр»: постанова Кабінету Міністрів України від 12 серп. 2009 р. № 898 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 65. – Ст. 2269.

12. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 черв. 2011 р. № 589-р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 47. – Ст. 1925.

13. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – Ст. 171.

14. Про доступ до публічної інформації : Закон України 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.

15. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 6 січ. 2010 р. № 10 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 1. – Ст. 28.

16. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 76. – Ст. 3071.

17. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 76. – Ст. 3071.

18. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 черв. 2011 р. № 3460-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 51. – Ст. 2009.