

УДК 35:352/354:343.35(477)

О. Карпенко

КЛАСИФІКАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Здійснено компаративний аналіз законних та підзаконних актів у сфері надання державно-управлінських послуг в Україні. Класифіковано напрями нормативно-правового забезпечення процесу сервісної діяльності органів виконавчої влади та визначено етапи його розвитку. Обґрунтовано необхідність реформування правових засад механізмів надання державних та муніципальних послуг.

Ключові слова: управлінські послуги, сервісна діяльність, адміністративні послуги, соціальні послуги, дозвільні послуги.

Глибока політична криза в Україні упродовж останніх років значно знизила рівень довіри громадян до державних інституцій. Центральна виконавча влада перетворила збалансоване формування державної політики в сфері надання державно-управлінських послуг у безсистемний нормотворчий процес штампування постанов та розпоряджень, що часто суперечили одна одній, а наступна відняла попередню. Шляхом виходу із цього становища правляча політична еліта вбачала у встановленні прозорих та відкритих відношень між державою та громадянином, але на практиці це здебільшого залишалось деклараціями та популізмом. Не розуміючи самої ідеології сервісної держави урядом розпочато запровадження лише деяких практичних заходів із її реалізації, як то створення Центрів надання так званих “адміністративних” послуг (далі – ЦНАП), або введення в експлуатацію електронного ресурсу “Єдиний державний портал адміністративних послуг”, затрати на який не виправдали сподівання споживачів (користувачів) щодо його функціоналу, зокрема інтерактивних сервісів. Ідея сервісної держави відображає політику поміркованого патерналізму через реалізацію інструментарію “надавач клієнтських відношень” із безумовним наданням з боку держави ефективних управлінських послуг як для окремих громадян, так і для суспільства загалом. Для розбудови європейської сервісної держави потрібно створити дієву нормативно-правову базу (з 1 – 2 законних та до 10 підзаконних актів) замість існуючої, які тільки на центральному рівні містять майже 100 регулюючих документів.

Науково-теоретичному обґрунтуванню правових засад сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування значну увагу приділено у вітчизняних дослідженнях В. Бакуменка, Є. Бородіна, Н. Гончарук, Н. Грицяк, В. Дрешпака, А. Каляєва, О. Кучабського, А. Ліпенцева, Л. Прокопенка, Ю. Сірого, О. Сушинського, П. Петровського, В. Тертички, В. Троня та Ю. Шарова. Натомість, не вирішеною частиною загальної проблеми є подолання правових колізій, неузгоджених змін та протиріч вітчизняного законодавства, що регулює сферу надання державних та муніципальних послуг.

Мета статті – здійснення класифікації нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів влади України, а також визначення основних етапів його розвитку.

Враховуючи здійснений автором у попередніх дослідженнях [1 – 4] компаративний аналіз законних та підзаконних актів, регулюючих сферу сервісної діяльності органів влади, розглянутий нормотворчий процес умовно можна поділити на чотири етапи (періоду розвитку) розвитку:

На думку автора окрім Конституції України (1996 р.), ключовими актами першого етапу (1991 – 2004 рр.), що фактично створили передумови для здійснення сервісної діяльності органів влади, потрібно вважати Закони України “Про захист прав споживача” (1991 р.), “Про інформацію” (1992 р.), “Про звернення громадян” (1996 р.), “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” (1996 р.), “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (2000 р.), “Про оподаткування прибутку підприємств”, “Про соціальні послуги” (2003 р.), а також Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адмінреформи в Україні» (1997 р.).

Початком другого етапу (2005 – 2008 рр.), слід вважати ухвалення Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (2005 р.), який передував низці підзаконних актів, що регулювали процедури надання державно-управлінських послуг здебільшого дозвільно-породжуваного спрямування з поступовим переходом у 2007 – 2008 рр. до виконавчо-розпорядчих сервісів.

На третьому етапі (2009 – 2011 рр.) всі існуючі сервіси органів влади були необґрунтовано трансформовані у об’єднуючу категорію “адміністративні” послуги (з паралельним унормуванням дозвільних центрів як основного місця їхнього надання). Позитивними подіями цього етапу потрібно вважати ухвалення у 2010 р. Бюджетного та Податкового Кодексів України, а також прийняття у 2011 р. таких законів України: “Про доступ до публічної інформації”, “Про захист персональних даних”, “Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”, “Про безоплатну правову допомогу”, якими впроваджено новітні процедури реалізації сервісної діяльності держави, яка відтепер фактично стає надавачем, а громадянин – одержувачем державних та муніципальних послуг. Окрім цього, упродовж зазначеного етапу вітчизняним урядом ухвалено 14 підзаконних актів, які, часто відмінюючи один одного, були покликані впорядкувати державні та муніципальні сервіси з метою прийняття базового законопроекту зазначеної сфери, значущими серед яких стали Розпорядження та Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги” та “Про Реєстр адміністративних послуг” (2011 р.).

Все це стало відповідною базою для прийняття у 2012 р. Закону України “Про адміністративні послуги” – з якого й розпочався сучасний – четвертий етап розвитку (2012 – 2014 рр.) правового забезпечення формування та реалізації державно-управлінських послуг.

У цей період в інформаційно-комунікативному напрямі правового розвитку сервісної діяльності органів влади були ухвалені такі розпорядження КМУ (табл. 1): “Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р.” № 614-р від 24.07.2013 р.; “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів” № 517-р від 11.07.2013 р.; “Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” № 718-р від 11.09.2013 р.; “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності” № 809-р від 17.10.2013 р.

Таблиця 1

**Інформаційно-комунікативний напрям розвитку нормативно-правових засад
сервісної діяльності органів державного управління України**

Етапи	Дата/Номер/Назва нормативно-правового акту
I	02.10.1992 р. № 2657-ХІІ – Закон України “Про інформацію”; 02.10.1996 р. № 352 – Закон України “Про звернення громадян”
II	22.05.2003 р. № 851-IV – Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг”; 22.05.2003 р. № 852-IV – Закон України “Про електронний цифровий підпис”; 28.10.2004 р. № 1453 – Постанова КМУ “Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади”; 24.09.2008 р. № 858 – Постанова КМУ “Про затвердження Класифікатора звернень громадян”; 07.02.2008 р. № 109/2008 – Указ Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”
III	01.06.2010 р. № 2797-VI – Закон України “Про захист персональних даних”; 24.06.2009 р. № 630 – Постанова КМУ “Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади”; 12.08.2009 р. № 898 – Постанова КМУ “Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи “Соціальний контактний центр”; 06.01.2010 р. № 10 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики”; 03.11.2010 р. № 996 – Постанова КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; 13.12.2010 р. № 2250-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні”; 13.01.2011 р. № 2939-VI – Закон України “Про доступ до публічної інформації”; 02.06.2011 р. № 3460-VI – Закон України “Про безоплатну правову допомогу”; 09.06.2011 р. № 589-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади”
IV	03.01.2013 р. № 13 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” 18.01.2012 р. № 21 – Постанова КМУ “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” 06.09.2012 р. № 5207-VI – Закон України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні” 24.07.2013 р. № 614-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року” 11.07.2013 р. № 517-р – Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів” 11.09.2013 р. № 718-р – Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” 17.10.2013 р. № 809-р – Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”

Аналізуючи сучасний етап дозвільно-погоджувального напрямку розвитку нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів влади в Україні (табл. 2), зазначимо, що тут спостерігається прийняття відповідних підзаконних актів на центральному рівні, пов'язаних із оптимізацією дозвільних процедур відповідно до законодавства сфери так званих “адміністративних послуг”. У цьому контексті потрібно згадати Закони України “Про внесення змін до Закону України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” № 4619-VI від 22.03.2012 р. та № 4840-VI від 24.05.2012 р., “Про внесення змін до Закону України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” щодо вилучення з Переліку документів, які за своєю сутністю не є дозвільними” № 4781-VI від 17.05.2012 р., “Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” № 4782-VI від 17.05.2012 р. Однак спостерігається й децентралізаційна тенденція у процесі надання управлінських послуг у частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування (Законом України № 4403-VI від 10.02.2012 р. внесено зміни до ст. 4 – 1 Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” щодо рішень представницьких органів місцевого самоврядування, які можуть розглядати та приймати на пленарних засіданнях рішення щодо видачі, переоформлення (видачі дублікатів), анулювання або відмови у видачі документів дозвільного типу у сфері господарської діяльності протягом місяця із дня одержання від суб’єкта господарювання відповідної заяви) [5].

Враховуючи нестабільність суспільних відносин в Україні, а також постійно-перманентний стан реформування державного управління, що спричиняється внаслідок чисельних адміністративних реформ в Україні, саме сучасний (2012 – 2014 рр.) економічно-організаційний напрям розвитку правового забезпечення сервісної діяльності органів влади є важливим базисом легітимного функціонування фінансово обґрунтованих механізмів реалізації державної політики у сфері надання управлінських послуг. Так, Постановами КМУ № 141 від 22.02.2012 р. та № 204 від 27.03.2013 р. затверджується Порядок та умови надання у 2012 – 2013 рр. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів із реформування системи надання адмінпослуг.

З метою прискорення реформування сфери надання “адмінпослуг” Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ” № 327/2013 від 02.06.2013 р доручено Уряду подати до Верховної Ради України законопроекти про “перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, передбачивши справляння такої плати одноразово за весь комплекс дій та рішень суб’єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб’єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів із реєстрів тощо)” та “про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органами виконавчої влади адміністративних послуг, зокрема, у сферах державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації земельних ділянок, видачі документів, що посвідчують особу чи її спеціальний статус, через центри надання адміністративних послуг”. Окрім цього, КМУ постановлено забезпечити належне функціонування створеної упродовж 2013 р. мережі центрів надання адміністративних послуг, які матимуть доступ до необхідної інформації з державних реєстрів, інших інформаційних

систем (баз даних), з недопущенням “встановлення адміністраторами і держателями таких реєстрів, інформаційних баз (систем) необґрунтованої плати за підключення та користування ними” [6]. Згідно із зазначеним вище указом, необхідно невідкладно запровадити порядок обліку коштів – “оплати за надання адміністративних послуг, у розрізі видів таких послуг та суб’єктів їх надання”, що й було зроблено відповідною Постановою КМУ “Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг” № 600 від 07.08.2013 р.

Таблиця 2

Дозвільно-погоджувальний напрям розвитку нормативно-правових засад сервісної діяльності органів державного управління України

Етапи	Дата/Номер/Назва нормативно-правового акта
I	23.03.1996 р. № 98 – Закон України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”; 01.06.2000 р. № 1775 – Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”
II	06.09.2005 р. № 2806-IV – Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”; 11.07.2007 р. № 511-р – Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів на 2007 р. щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності”
III	21.05.2009 р. № 526 – “Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”; 19.08.2009 р. № 987 – Постанова КМУ “Деякі питання видачі документів дозвільного характеру”; 27.01.2010 р. № 77 – Постанова КМУ “Про деякі питання застосування принципу мовчазної згоди”; 11.02.2010 р. № 1869-VI та 07.04.2011 р. № 3204-VI – Закони України “Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності””; 19.05.2011 р. № 3392-VI – Закон України “Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”; 03.11.2011 р. № 3993-VI – Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” щодо розширення мережі дозвільних центрів”
IV	10.02.2012 р. № 4403-VI – Закон України “Про внесення зміни до статті 4 – 1 Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” щодо рішень представницьких органів місцевого самоврядування”; 22.03.2012 р. № 4619-VI та 24.05.2012 р. № 4840-VI – Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності””; 17.05.2012 р. № 4781-VI – Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” щодо вилучення з Переліку документів, які за своєю природою не є дозвільними”; 17.05.2012 р. № 4782-VI – Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”; 08.10.2013 р. № 623-VI “Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру”

24 грудня 2012 р. у контексті проведення адміністративної реформи Президентом України утворено Міністерство доходів і зборів України, внаслідок чого у Податковий Кодекс України були внесені зміни, відповідно до Закону України № 404-VII 04.07.2013 р., а органи державної податкової служби необґрунтовано “перетворились” на контролюючі органи, функціями яких встановлено надання адміністративних послуг платникам податків, зборів, платежів [7].

Стандарти якості послуг як відповідне право споживачів відображено у Законі України “Про захист прав споживачів” № 1023-XII від 12.05.1991 р., який пізніше зі змінами ухвалено у новій редакції № 3161-IV від 01.12.2005 р. Відповідно до нього, споживачі мають право на: гарантований рівень споживання, необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про послуги, відшкодування збитків, завданих послугами неналежної якості, звернення до суду та інших уповноважених державних органів за захистом порушених прав, об’єднання в громадські організації споживачів тощо. Окрім цього, невід’ємним правом споживача є вільний вибір послуги, а держава всіляко сприяє можливостям вибору, відповідній кваліфікації і поінформованості громадян для прийняття самостійних рішень. Органи місцевого самоврядування мають право створювати відповідні структурні підрозділи, що розглядають звернення, консультують споживачів, надають поради аналітичного спрямування. Як зазначає Указ Президента України “Про заходи щодо посилення державного захисту прав споживачів” № 16/2002 від 12.01.2002 р., політика в сфері якості послуг повинна базуватись, зокрема, на розширенні можливостей доступу споживачів до корисної для них інформації, підвищення рівня споживацьких знань, налагодження співпраці і взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями споживачів [8]. З метою запровадження системного підходу до вирішення проблем у сфері захисту прав споживачів та здійснення адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, згідно із Розпорядженням КМУ від 5 червня 2013 № 777-р. схвалено Концепцію державної політики у сфері захисту прав споживачів (табл. 3).

Упродовж четвертого етапу розвитку правових засад сервісної діяльності органів влади в Україні (табл. 4) разом з проаналізованими вище інформаційно-комунікативним, дозвоільно-погоджувальним та економічно-організаційним активно розвивався й соціально-забезпечувальний напрям. Так, у період з 2012 – 2014 рр. на центральному рівні було ухвалено низку законних та підзаконних актів, основними серед яких є: Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг” № 4523-VI від 15.03.2012 р.; Постанови КМУ “Про утворення Ради з питань розвитку системи надання соціальних послуг” № 469 від 31.05.2012 р., “Про затвердження критеріїв діяльності суб’єктів, що надають соціальні послуги” № 1417 від 14.11.2012 р., “Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг)” № 1184 від 19.12.2012 р., “Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім’ї до 2016 року” № 341 від 15.05.2013 р., “Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді” № 573 від 01.08.2013 р., “Про затвердження Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб)” від 21.11.2013 р., якою серед іншого визначені

категорії потенційних отримувачів соціальних послуг та класифікується перелік складних життєвих обставин; Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів на 2013 – 2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг” № 208-р від 13.03.2013 р.

Таблиця 3

Економічно-організаційний напрям розвитку нормативно-правових засад сервісної діяльності органів державного управління України

Етапи	Дата/Номер/Назва нормативно-правового акта
I	12.05.1991 р. № 1023-ХІІ – Закон України “Про захист прав споживачів”; 28.12.1994 р. № 334/94-ВР – Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств”; 25.06.2001 р. № 702 – Постанова КМУ “Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади відповідно до законодавства, та їх розміри”; 12.01.2002 р. № 16/2002 – Указ Президента України “Про заходи щодо посилення державного захисту прав споживачів”; 17.05.2002 р. № 659 – Постанова КМУ “Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання”; 11.12.2002 р. № 1148/2002 – Указ Президента України “Про Програму захисту прав споживачів на 2003 – 2005 роки”
II	11.05.2006 р. № 614 – Постанова КМУ “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”
III	08.07.2010 р. № 2456-VI – “Бюджетний кодекс України”; 02.12.2010 р. № 2755-VI – “Податковий кодекс України”
IV	22.02.2012 р. № 141 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку та умов надання у 2012 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів з реформування системи надання адміністративних послуг”; 27.03.2013 р. № 204 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку та умов надання у 2013 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів з реформування системи надання адміністративних послуг”; 02.06.2013 р. № 327/2013 – Указ Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ”; 05.06.2013 № 777-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів”; 07.08.2013 р. № 600 – Постанова КМУ “Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг”; 04.07.2013 р. № 404-VII – Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв’язку з проведенням адміністративної реформи”

Враховуючи паралельне співіснування зазначених напрямів досліджуваного нормативно-правового забезпечення, розглянемо сучасний стан його виконавчо-розпорядчої складової, як такої, що останнім часом пріоритетно розвивається (лобіюється) в Україні. Отже, як зазначалось вище, базовим нормативно-правовим актом, що визначає основні умови здійснення сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування став Закон України “Про адміністративні послуги” № 5203-VI від 06.09.2012 р. Цей законодавчий акт визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері так званих

“адміністративних” послуг, які реалізуються суб’єктами їхнього надання (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх уповноваженими посадовими особами) безпосередньо, через спеціально утворені ЦНАП та/або через “Єдиний державний портал адміністративних послуг”.

Таблиця 4
Соціально-забезпечувальний напрям розвитку нормативно-правових засад сервісної діяльності органів державного управління України

Етапи	Дата/Номер/Назва нормативно-правового акта
I	05.10.2000 р. № 2017-III – Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”; 21.06.2001 р. № 2558-III – Закон України “Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю”; 19.06.2003 р. № 966 – Закон України “Про соціальні послуги”; 14.01.2004 р. № 12 – Постанова КМУ “Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку”; 28.01.2004 р. № 87 – Постанова КМУ “Про затвердження Типового положення про центр соціально-психологічної реабілітації дітей”
II	09.04.2005 р. № 268 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги”; 17.11.2005 р. № 3117-IV – Постанова ВРУ “Про деякі питання вдосконалення системи надання державних соціальних послуг населенню на місцевому рівні”; 31.01.2007 р. № 80 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку надання інвалідам та дітям-інвалідам реабілітаційних послуг”; 13.04.2007 № 178-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг”; 30.07.2008 № 1052-р – Розпорядження КМУ “Про затвердження плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 р.”
III	29.12.2009 р. № 1417 – Постанова КМУ “Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)”; 14.07.2010 р. № 621 – Постанова КМУ “Про посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг”;
IV	15.03.2012 р. № 4523-VI – Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг”; 31.05.2012 р. № 469 – Постанова КМУ “Про утворення Ради з питань розвитку системи надання соціальних послуг”; 08.08.2012 р. № 556-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг”; 14.11.2012 р. № 1039 – Постанова КМУ “Про затвердження критеріїв діяльності суб’єктів, що надають соціальні послуги”; 19.12.2012 р. № 1184 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг”; 13.03.2013 р. № 208-р. – Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів на 2013 – 2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг”; 15.05.2013 р. № 341 – Постанова КМУ “Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім’ї до 2016 року”; 01.08.2013 р. № 573 – Постанова КМУ “Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді”; 21.11.2013 р. № 896 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб)”

Стратегічною метою закону – є надання адміністративних послуг в електронній формі та ліквідація “корупційного чинника” – зведення до мінімуму безпосереднього спілкування громадянина (заявника-одержувача послуги) з чиновником (виконавцем-надавачем послуги). Вимоги цього закону поширюються на надання витягів та виписок із реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші, передбачені законом дії, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Дія цього нормативного акта не поширюється на відносини щодо: здійснення державного контролю та нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання й досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об’єктів, обмежених у цивільному обігу. Окрім цього, цим законом встановлено, що на кожну “адміністративну” послугу, перелік яких розміщено у єдиному Реєстрі, затверджуються інформаційна й технологічна картки. Зокрема, серед іншого, інформаційна картка містить інформацію про: суб’єкти та/або центри з її надання; перелік необхідних документів для отримання, строки, порядок та спосіб їх подання; платність чи безплатність (розмір та порядок внесення плати); можливі способи отримання відповіді; кінцевий результат. Натомість у технологічній картці зазначається виключно порядок надання адмінпослуги: етапи опрацювання звернення; відповідальна посадова особа; структурні підрозділи, строки/відповідальні за етапи (дію, рішення) та їх виконання [9].

Вимоги до створення технологічної картки унормовано відповідною Постановою КМУ “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги” № 44 від 30.01.2013 р., відповідно до якої, головними критеріями створення технологічної картки є мінімізація дій, витрат часу та інших ресурсів як надавача, так і одержувача послуги, а також оперативність й своєчасність її надання [10].

Законодавчо визначено, що Реєстр “адміністративних” послуг формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику економічного розвитку, які одночасно є “держателем” “Єдиного державного порталу адміністративних послуг” (станом на 1.01.2014 р. ці функції виконує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України). Механізми ведення реєстру, як “...єдиної інформаційної комп’ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб’єктами надання адміністративних послуг”, а також порталу як офіційного джерела надання адмінпослуг в е-формі та доступ суб’єктів звернення до інформації про них із використанням мережі Інтернет здійснюється згідно із відповідними Постановами КМУ “Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг” № 57 від 30.01.2013 р. та “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” № 13 від 03.01.2013 р..

З метою забезпечення приведення існуючих нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність до Закону України “Про адміністративні послуги” (згідно ст. 20), КМУ було ухвалено відповідну Постанову “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг” № 309 від 24 квітня 2013 р. Відповідно до цього документа внесено зміни у Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання державних платних

(адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру” № 724 від 01.07.2009 р. та “Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг” № 66 від 27 січня 2010 р., а Постанови КМУ “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг” № 737 від 17.07.2009 р. та від “Деякі питання надання платних адміністративних послуг” № 33 від 05.01.2011 р. взагалі втратили чинність (табл. 5).

Таблиця 5

Виконавчо-розпорядчий (адміністративний) напрям розвитку нормативно-правових засад сервісної діяльності органів державного управління України

Етапи	Дата/Номер/Назва нормативно-правового акту
1	2
I	07.07.1997 р. № 620/97 – Указ Президента України “Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи”; 22.07.1998 р. № 810/98 – Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”
II	15.02.2006 р. № 90 – Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”; 27.06.2007 р. № 494-р – Постанова КМУ “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”
III	25.02.2009 р. № 251-р – Розпорядження КМУ “Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг”; 03.07.2009 р. № 508/2009 – Указ Президента України “Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних/юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг”; 11.03.2009 р. № 234 – Постанова КМУ “Деякі питання платних державних послуг”; 20.05.2009 р. № 486 – Постанова КМУ “Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг”; 27.05.2009 р. № 532 – Постанова КМУ “Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг”; 17.06.2009 р. № 682-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги»”; 01.07.2009 р. № 724 – Постанова КМУ “Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру”; 17.07.2009 р. № 737 – Постанова КМУ “Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг”; 27.01.2010 № 66 – Постанова КМУ “Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг”; 11.10.2010 р. № 915 – Постанова КМУ “Деякі питання надання адміністративних послуг”; 11.10.2010 р. № 1949-р – Розпорядження КМУ “Про утворення міжвідомчої робочої групи з проведення аналізу (інвентаризації) послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади і підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління”; 05.01.2011 р. № 33 – Постанова КМУ “Деякі питання надання платних адміністративних послуг”; 26.10.2011 р. № 1076-р – Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг”; 05.12.2011 р. № 1274 – Постанова КМУ “Про Реєстр адміністративних послуг”

Закінчення табл. 5

1	2
IV	<p>05.04.2012 р. № 220-р – Розпорядження КМУ “Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство «Відкритий Уряд”;</p> <p>13.06.2012 р. № 671 – Постанова КМУ “Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”;</p> <p>18.07.2012 р. №514-р. – Постанова КМУ “Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”;</p> <p>06.09.2012 р. № 5203-VI – Закон України “Про адміністративні послуги”;</p> <p>30.01.2013 р. № 44 – Постанова КМУ “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги”;</p> <p>30.01.2013 р. № 57 – Постанова КМУ “Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг”;</p> <p>20.02.2013 р. № 118 – Постанова КМУ “Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг”;</p> <p>15.04.2013 р. № 316 – Постанова КМУ “Про затвердження нового складу Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”;</p> <p>24.04.2013 р. № 309 – Постанова КМУ “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг”;</p> <p>29.05.2013 р. № 379 – Постанова КМУ “Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов’язаних з наданням адміністративних послуг”;</p> <p>01.08.2013 р. № 588 – Постанова КМУ “Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг”</p>

Проаналізована нормативна база, що регулює сферу надання управлінських послуг в Україні, характеризується розрізненістю й дублюванням правових норм, різними підходами щодо регулювання однотипних видів та умов реалізації відповідних механізмів державного управління, а також високим ступенем проблемності, відсутністю єдиного підходу щодо шляху подальшого розвитку та удосконалення необхідного правового забезпечення.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження зазначимо, що здійснений компаративний аналіз вітчизняних законних та підзаконних актів виявив наявність п’яти напрямів нормативно-правового забезпечення процесу сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування: інформаційно-комунікативного, дозвольно-погоджувального, економічно-організаційного, соціально-орієнтованого та виконавчо-розпорядчого. Розвиток цих напрямів відбувався у чотири етапи, які умовно можна охарактеризувати як “передування” (1991 – 2004 рр.) “започаткування” (2005 – 2008 рр.) “формування” (2009 – 2011 рр.) та “становлення” (2012 – 2014 рр.). Натомість, всі ці етапи не вирішили наявні проблеми у сфері надання управлінських послуг, тому, враховуючи конституційні зміни в Україні, перехід до новітнього етапу “розвиток” повинен здійснюватись на основі єдиної обґрунтованої з правового боку стратегії щодо реалізації державної політики, ефективність якої можлива лише за умови ухвалення законодавчого підґрунтя, що визначатиме пріоритетність побудови сервісної держави (починаючи з правильності використання термінологічного апарату і завершуючи чіткими інструкціями щодо реалізаційних дій, інструментів та процедур).

Теоретичному обґрунтуванню реформування нормативно-правових засад процесу надання управлінських послуг автор приділить увагу у подальших наукових розробках.

Література

1. Карпенко О. В. Правові колізії надання державних та муніципальних по слуг в Україні / О. В. Карпенко // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2. — К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2013. — С. 172—176. — (Серія “Управління”).
2. Карпенко О. В. Нормативно-правове забезпечення сфери надання дозвільних послуг органами виконавчої влади України / О. В. Карпенко // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст]. — Вип. 4. — К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2013. — С. 128—136. — (Серія “Управління”).
3. Карпенко О. Формування правових засад сервісної діяльності органів державної влади в Україні: комунікативний аспект розвитку / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4(56). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. — С. 61—71.
4. Карпенко О. Виконавчо-розпорядчий аспект нормативно-правового забезпечення сфери надання управлінських послуг в Україні (2006 — 2011 рр.) / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1(57). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. — С. 43—53.
5. Про внесення зміни до статті 4-1 Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” щодо рішень представницьких органів місцевого самоврядування : Закон України № 4403-VI від 10.02.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 19. — Ст. 710.
6. Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ : Указ Президента України № 327/2013 від 02.06.2013 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2013. — № 46. — Ст. 1633.
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв’язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України № 404-VII від 04.07.2013 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2013. — № 60. — Ст. 2134.
8. Сухінін Д. В. Формування політики надання якісних муніципальних послуг [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Сухінін Дмитро Валентинович ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2008. — 177 с.
9. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 76. — Ст. 3067.
10. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України № 44 від 30.01.2013 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2013. — № 9. — Ст. 333.

О. Karpenko

CLASSIFICATION OF NORMATIVE AND LEGAL FRAMEWORK OF SERVICE DELIVERY AT THE PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

The comparative analysis of legal acts and bylaws in the delivery of public administration services in Ukraine is carried out. The ways of normative and legal provision of the process of service activity of public authorities and local self-governments bodies are

classified, and stages of its development are defined. Necessity of legal principles reforming of mechanisms of public and municipal services delivery is substantiated.

Key words: government services, service activity, administrative services, social services, licensing services.