

ність, недоторканність і безпеку найвищими соціальними цінностями, сприяє створенню в нашій державі належних умов для формування сучасних соціальних інститутів.

Список використаної літератури

1. *Скрипнюк О.В.* Проблеми соціальної держави в контексті концепції «державного мінімалізму» // *Право України*. – 2000. – № 11. – С. 17.
2. Рішення Конституційного суду України (п.2.1.) від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 у справі № 1-11/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
4. Рішення Конституційного Суду України від 8 жовтня 2008 р. № 20-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
5. Загальна декларація прав людини 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

Надійшла до редакції 04.09.2012

МАКУШЕВ П.В.,

кандидат юридичних наук, доцент
(*Дніпропетровський гуманітарний університет*)

ПОТІШ М.М., здобувач

(*Запорізький національний університет*)

УДК 342.5 : 352.075

ЩОДО ЯКОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто фактори (процедури, процеси), що впливають на якість реалізації компетенцій органами державної влади та місцевого самоврядування при наданні послуг.

Ключові слова: *система управління якістю, суб'єкти послуг, процедура, система критеріїв здатності державного органу, адміністративна послуга.*

Рассматриваются факторы (процедуры, процессы), влияющие на качество реализации компетенции органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении услуг.

Ключевые слова: *система управления качеством, субъекты услуг, процедура, система критериев способности государственного органа, административная услуга.*

The factors (procedures and processes) that affect the quality of the national authorities and local authorities in the provision of services are considered.

Keywords: *quality management system, agents services, procedures, system capacity criteria state agency administrative services.*

Становлення України як демократичної, соціальної, правової держави зумовлює необхідність ефективного функціонування державного механізму у єдності вищих, центральних і місцевих органів та самоврядних організацій. Цьому сприяють сучасні політичні й економічні перетворення в Україні, яким властиве забезпечення наближення влади до народу, підвищення якості надання адміністративних послуг громадянам. Окреслені перетворення вимагають від владних державних та місцевих структур ефективної діяльності відповідно до пріоритету загальнолюдських цінностей, прав та свобод людини і громадянина, реформації пріоритетних сфер суспільного життя з орієнтацією на якість послуг населенню.

Питання якості надання адміністративних послуг на сьогодні займає одну з ключових позицій у доктринах державного управління та адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Таким чином, якість послуг, що надається громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування, прямо залежить від якості реалізації ними власної компетенції, тобто алгоритмічних можливостей професійно діяти у межах законних повноважень,



задовольняючи потреби та інтереси населення.

Однак дієвість визначених алгоритмічних можливостей низька через недостатній рівень розробленості змісту самої компетенції та її результативності у сучасній вітчизняній юриспруденції. Жваве обговорення змісту компетенції влади як загальнотеоретичного явища (С.В. Воробйова, Ю.А. Тихомиров) та важливого елемента державного управління (Л.П. Волкова, Т.М. Бялкіна) відбувається в Росії, що зумовлено особливістю державного устрою, в якому виникає велика кількість суперечок при розмежуванні компетенції федерації, її органів та органів місцевого самоврядування. В Україні питання компетенції висвітлюється в контексті конституційної реформи (П.М. Любченко) або ж розкривається з огляду на конкретні сфери державного управління (В.М. Норов, І.Б. Ковтун, Т.О. Коваленко та ін.). Незважаючи на те, що компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування стала темою багатьох наукових досліджень, наразі у вітчизняному правознавстві немає жодної масштабної спроби дослідити якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування як явища.

Розкриття визначеної проблеми ускладнюється й тим, що питання розвитку та підвищення ефективності систем управління якістю в різних типах організацій, у тому числі органах державної влади та місцевого самоврядування, вивчають та широко висвітлюють переважно зарубіжні автори, а у вітчизняній юриспруденції воно тільки-но починає викликати зацікавленість як критерій, що сприяє підвищенню ефективності діяльності будь-якої організації, в тому числі регіональної, державної чи наддержавної.

Метою нашої роботи виступає узагальнення основних положень якості реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування через з'ясування сутності цього явища, вивчення та узагальнення факторів, які мають вплив на нього; здійснення оцінки впливу системи управління якістю на підвищення конкурентоспроможності органів державної влади та місцевого самоврядування як організації.

З суто теоретичної точки зору система управління якістю є сукупністю процедур, процесів і ресурсів, необхідних для управління якістю в організації. Її мета – сформувати у керівництва організації та у споживача упевненість у тому, що послуга, яка надається, відповідатиме встановленим вимогам якості. В такому випадку якість виступає як певна властивість послуги, що робить її більш придатною для споживання [1, с. 957].

З огляду на визначене якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування може виступати як критерієм оцінки послуги, яка надається посадовою особою (необхідною, наприклад, під час здійснення контролю діяльності), так і властивістю, що відрізняє одну й ту ж надану в різний час різним суб'єктам послугу за повнотою та результативністю у реалізації покладених на орган державної влади чи місцевого самоврядування функцій. Саме через це ми не можемо відкидати важливість даного явища, оскільки воно прямо впливає на дієвість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування та дає можливість контролювати їх діяльність як під час процесу надання послуги, так і за кінцевим результатом.

У зв'язку з цим впровадження до діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування концептуальних систем управління якістю є ефективним кроком адміністративної реформи, яка провадиться в Україні. Це підтверджує й практика, яка засвідчує: якщо в організації, у тому числі й в органах державної влади та місцевого самоврядування, не будуть вироблені чіткі цілі та політика якості, не буде визначена відповідальність керівництва та створена мотивація персоналу до поліпшення результатів державно-владної роботи, то досягти ефективності функціонування систем управління якістю в організації буде неможливим.

Ефективність будь-якого явища або діяльності ґрунтується, як відомо, на певних засадах, принципах. Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування також повинна ґрунтуватися на принципах побудови систем управління якістю, що знайшли своє відбиття у ДСТУ ISO9000: 2001 Системи управління якістю [2], зокрема, на таких як:

1) орієнтація на результат та концентрація уваги на особі, що звертається за наданням послуг до органу державної влади та місцевого самоврядування. Діяльність працівників органів державної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована на задоволення потреб усіх зацікавлених сторін – громадян (у тому числі й іноземних), підприємств, установ або організацій, підвищення авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування. На



жаль, на сьогодні орієнтація на якісний результат у посадових осіб відсутня. Звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування закінчується безрезультатним листуванням, яке виникає тільки через вимоги, висунені Законом України «Про звернення громадян»;

2) визначальна роль керівництва. Керівник органу державної влади або місцевого самоврядування повинен розвивати культуру організації, забезпечувати єдність та чіткість цілей, створювати середовище, в якому персонал досягає досконалості, управляє ресурсами та спрямовує зусилля підлеглих і всієї організації в напрямку удосконалення. На сьогодні багатьом керівникам, на жаль, не вистачає навіть базових знань з управління, не говорячи вже про спеціальну підготовку до управлінської діяльності;

3) залучення всіх співробітників. Цей принцип системи управління якістю вимагає розглядати персонал не як пасивних виконавців розпоряджень та інструкцій, а як творчу силу, яка активно впливає на результативність та якість роботи. Надання працівникам повноважень необхідно підкріплювати розгалуженою системою їх навчання та інформування, що не обмежується виконанням безпосередніх обов'язків, а охоплює питання, необхідні для розвитку професійних здатностей та самоконтролю. Розглядаючи цей принцип, стикаємося з тим, що творчий підхід працівника в органах державної влади та місцевого самоврядування не вітається керівництвом. Пострадянські уявлення про те, що зацікавленість власною діяльністю та креативність неможливі в обмежених правами та обов'язками рамках службової діяльності, дуже сильно впливає на якість послуг, які надаються працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування. А якщо говорити про підвищення кваліфікації, отримання нових навичок, то це й взагалі сприймається як додаткове нецікаве навантаження, викликає у працівників дискомфорт;

4) постійне навчання, інновації та вдосконалення. Цей принцип впливає з попереднього. Він вимагає формування в організації культури постійного вдосконалення і навчання, заохочення оригінальних думок та нововведень;

5) розвиток партнерства. Цей принцип однозначно є важливим для діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Загальновідомо, що організація є ефективною тоді, коли вона встановлює взаємовигідні зв'язки з партнерами, ґрунтовані на довірі, обміні знаннями та доцільній інтеграції. Подібні партнерські відносини можуть встановлюватися між тими ж органами державної влади та місцевого самоврядування, між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадськими організаціями і набувати різних нових організаційних форм;

6) управління базується на процесах і фактах. Органи державної влади та місцевого самоврядування будуть діяти ефективніше, якщо всі внутрішньо пов'язані види діяльності будуть розглядатися як процеси, що системно управляються ними. І першим кроком у вирішенні цього питання має бути сприйняття діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як процесу саме законодавцем. Закріплена у нормативних актах діяльність зазначених організацій має сприйматися як системний процес, викладений у чітко визначених, прописаних алгоритмах діяльності, чого на сьогоднішній день ми, на жаль, не спостерігаємо в системі українського законодавства.

Розглянута система принципів наводить нас на думку про те, що якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування залежить від низки факторів, які ми поділили на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх факторів, які впливають на якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування, можна віднести економічні, політичні та соціальні чинники. Ще одним важливим зовнішнім фактором, який впливає на якість, що розглядається, і який вже був названий під час розгляду принципів системи управління якістю, є законодавче забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме до нього необхідно висунути такі вимоги, як гнучкість (тобто швидке пристосування до плинних умов життя суспільства), алгоритмічність (розгляд діяльності посадових осіб як процесу, який можна вирішити за допомогою визначених законом алгоритмів) та універсальність.

До внутрішніх факторів, що визначають якість реалізації компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, віднесемо: якість кадрів (компетентність, здатність до



прийняття креативних рішень у рамках наявних можливостей, бажання підвищувати свою кваліфікацію); компетентне керівництво (поєднує в собі знання, здатність до постановки цілей та контролю, креативного вирішення поставлених перед органом завдань); доцільну структуру органу (чітко встановлена підвідомчість з повно визначеним колом питань, які підлягають розв'язанню; відповідність між кількістю населення, що обслуговується, та кількістю підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування).

Визначені фактори перекликаються з Європейською моделлю ділової досконалості EFQM, що була розроблена Європейським інститутом державного управління і рекомендована до використання в бюджетних установах та органах державної влади та моделлю самооцінювання САФ. Остання модель є загальною системою самооцінки державного сектору, спрямованою на підтримку процесу управління надання високоякісних управлінських послуг і її девіз є «Вдосконалення через самооцінку». Вона спрямована на всебічний аналіз діяльності, дає змогу визначити слабкі місця управління та виробити заходи з метою його удосконалення. Цікаво, що дана система активно впроваджується Всеросійською організацією якості (ВОК) з 2006 р. До речі, слід вказати на позитивність запозичення досвіду створення в Росії самої ВОК за ініціативою як Держстандарту Росії, так і ряду громадських організацій. Її діяльність спрямована на удосконалення якості не тільки виробничих, але й управлінських процесів.

Модель САФ включає в себе дві групи критеріїв – «Можливості» і «Результати». Критерії групи «можливості» дають розуміння і допомагають оцінити, як досягаються результати. Група критеріїв «результати» включає основні показники та результати діяльності, тобто чого досягла організація, використовуючи можливості, які є в наявності. Фундаментальною основою САФ є усвідомлення того, що найкращих результатів діяльності державних організацій та відмінної якості управління досягають завдяки лідерству керівництва, яке розробляє стратегію та реалізує плани, згуртовує працівників, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує ефективне функціонування процесів. Ще один акцент у цій системі робиться на інновації та навчання, що відбивається на результатах.

Позитивною особливістю даної програми, на нашу думку, є оцінка результатів не тільки для персоналу чи організації, як це прийнято у сучасних державних організаціях, але й для громадян та суспільства. Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування на підставі такої оцінки можуть оцінити свою ефективність як частини цілого.

Концепції EFQM та САФ не є поодинокими розробками. У сучасному управлінні вироблено концепції постійного вдосконалення та поліпшення діяльності, які з певними модифікаціями можуть бути використані у практиці діяльності вітчизняних організацій різних типів. Наприклад, інтерес викликає концепція Lean («бережливого виробництва»). В її основу покладено підходи до виявлення найпроблемніших зон (ділянок) в адміністративній діяльності, де є найбільші втратив або помилки. Зокрема, до таких втрат відносять: дублювання функцій; повторна робота з документами та повторні записи; помилкові записи; нераціональні переміщення співробітників та непродуктивні дії; виконання непотрібної роботи або підготовка звітів наперед; тривалі очікування на підписи документів та їх узгодження; невикористаний потенціал працівників [3, с. 198]. Вказані проблеми існують майже в кожній ланці державних органів та органів місцевого самоврядування. Тому не можемо не погодитися, що упровадження даної концепції дає змогу узгодити рівень якості та витрати на якість (час виконання, кількість працівників тощо).

З огляду на викладене зазначимо, що якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування – це система критеріїв, за допомогою яких визначається здатність державного органу вирішувати питання, що входять до кола його відання, у межах законодавчо визначених за ним повноважень з метою виконання функцій держави.

Підвищення якості реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування – це актуальний, а головне, реальний процес, який можливий за таких умов: розробка та впровадження до діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування програм на ґрунті концепцій постійного вдосконалення та поліпшення діяльності; визначення чітких критеріїв оцінки якості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; удосконалення нормативно-правової бази, що забезпечує реалізацію компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, з урахуванням, що виконавча діяльність є процесом, який потребує чіт-



кої алгоритмізації; розробка та забезпечення програм реалізації підвищення кваліфікації кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування з усвідомленням ними чітких цілей не тільки самої організації, а й її ролі у створенні ефективної держави.

Список використаної літератури:

1. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика: Близько 60 000 слів / За заг. ред. проф. В.С. Калашника. – Х., 2009.
2. ДСТУ ISO9000: 2001 Системи управління якістю. Основні положення та словник. – К., 2001.
3. Попович Т. Розвиток сучасних концепцій систем управління якістю // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2011. – Вип. 16. – С. 191-200.

Надійшла до редакції 14.11.2012

ПОЛХОВСЬКА І.К., кандидат юридичних наук
(Полтавський юридичний інститут
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 342.73(477)

**ПОНЯТТЯ І ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО
СТАТУСУ ОСОБИ В УКРАЇНІ**

Здійснено теоретичний аналіз конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні, проаналізовано його структуру. Особливо наголошено на такому структурному елементі, як принципи конституційно-правового статусу особи.

Ключові слова: *правовий статус, конституційний статус, структура конституційно-правового статусу людини і громадянина, принципи конституційно-правового статусу особи.*

Проводится теоретический анализ конституционно-правового статуса человека и гражданина в Украине, анализируется его структура. Особое внимание уделяется такому структурному элементу, как принципы конституционно-правового статуса личности.

Ключевые слова: *правовой статус, конституционный статус, структура конституционно-правового статуса человека и гражданина, принципы конституционно-правового статуса личности.*

Theoretical analysis of the notion of constitutional-legal status of a person and citizen in Ukraine has been done, its structure has been analyzed. Such structural element as principles of constitutional-legal status of a person has been especially emphasized.

Keywords: *legal status, structure of constitutional-legal status of a person and citizen, principles of constitutional-legal status of a person.*

На сучасному етапі розвитку української державності залишається актуальною проблема конституційно-правового статусу людини і громадянина, передусім у частині втілення конституційних принципів, реалізації прав і свобод, їх гарантування й захисту. У преамбулі Конституції України було визначено за мету дбати про забезпечення прав і свободи людини та гідних умов її життя. Проте за 16 років чинності Основного Закону України це положення здебільшого залишається нормою-метою.

Проблема правового статусу особи привертала увагу вчених в радянські часи [4; 9; 10; 21 та ін.]. Після проголошення незалежності України та визначення нової конституційної концепції взаємин людини і держави ґрунтовно опрацьовується вітчизняними науковцями [7; 8; 11; 18; 19; 20 та ін.]. Метою нашої статті є теоретичний аналіз поняття і структури конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні, зокрема, визначення системи його принципів.

Дослідження питання принципів як окремого складового елемента конституційно-правового статусу особи потребує передусім розгляду самої категорії «правовий статус». Як зазначає М.І. Матузов, багатоманітні зв'язки права і особи можуть бути охарактеризовані через поняття правового статусу, в якому відображаються всі основні сторони юридичного буття індивіда, його інтереси, потреби, взаємини з державою, трудова і громадська діяльність, соціа-

