

УДК: 35.073.51: 316.77:335

Д. А. ТЕРЕЩЕНКО

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА СПОЖИВАЧАМИ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення формування механізму комунікації між органами влади та споживачами управлінських послуг; надано пропозиції щодо його вдосконалення.

Normative-legal providing of formin mechanism of communication between administrative bodies and consumeres of managerial services is analysed, suggestions as to improvements are given

Упровадження нової ідеології функціонування органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо надання якісних управлінських послуг громадянам [6] вимагає переосмислення органами влади власної концепції управління суспільними комунікаціями. Вирішення цього важливого завдання неможливе без комплексного дослідження та законодавчого врегулювання діяльності цих органів, спрямованої на задоволення комунікативних потреб споживачів управлінських послуг.

Останнім часом питанням комунікативного забезпечення діяльності органів державного управління й місцевого самоврядування та правового регулювання надання управлінських послуг приділяють увагу багато вчених (В. Авер'янов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, Т. Безверхнюк, Р. Безсмертний, І. Голосніченко, Н. Дніпренко, В. Долечек, В. Князев, І. Коліушко, В. Корженко, Ю. Куц, В. Луговий, А. Мельник, Н. Нижник, В. Рубцов, А. Чемерис та ін.).

Поряд із цим, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз і поліпшення стану системи надання управлінських послуг, з одного боку, та формування комунікативного простору державного сектора – з іншого, усе ще недостатньо розробленою залишається проблема нормативно-правового забезпечення формування механізму комунікації між органами державної виконавчої влади й місцевого самоврядування та споживачами управлінських послуг. Це й зумовило вибір напрямку дослідження, його мету і завдання.

Метою цього дослідження є аналіз чинної нормативно-правової бази з питань комунікативного забезпечення потреб споживачів управлінських послуг в Україні та вироблення пропозицій з її удосконалення. Та перш ніж перейти до розгляду окресленої проблеми, зупинімося на поняттях “комунікативне забезпечення” та “управлінські послуги”.

Під комунікативним забезпеченням у нашому дослідженні розумітимемо керований процес із формування організаційних зв'язків, відносин і комунікативних процесів у системі органів державного управління і місцевого самоврядування. При

цьому до комунікативних потреб автор відносить як потреби в інформації (нових відомостях, що зменшують невизначеність знань стосовно якого-небудь об'єкта), так і комунікативні потреби, тобто потреби в спілкуванні й ефективних зворотних зв'язках.

Стосовно поняття “управлінські послуги” слід сказати, що його специфіка виходить із характеристик державної влади та управління, внаслідок чого управлінські послуги можна розуміти як законодавчо визначені регулятивні дії (функції) органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які реально забезпечують гарантовані Конституцією України права та інтереси фізичних і юридичних осіб [12].

Правовою основою комунікативного забезпечення споживачів управлінських послуг є, перш за все, Конституція України. Основний обсяг прав на інформацію міститься у ст. 34 Конституції України: “Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір” [1].

Право на отримання інформації від державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів закріплено в ст. 40 Конституції України, що надає змогу отримувати будь-яку інформацію, яка не є державною таємницею. Базові правові принципи щодо організації відносин між особистістю та державою також закладено в Основному Законі: у розділі 2 “Права, свободи та обов'язки людини і громадянина” чітко виписано державні гарантії щодо захисту його прав і свобод [Там же].

Проведений аналіз інших нормативно-правових актів, які містять положення щодо формування механізму комунікації між органами влади та громадянами – споживачами управлінських послуг, дозволяє виокремити кілька напрямів законодавчого вирішення цієї проблеми:

1. Законодавчі акти, що акцентують на якнайкращому інформуванні населення про діяльність державних службовців; висвітленні діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування засобами масової інформації та запровадженні механізмів відкритості та прозорості діяльності цих органів.

2. Нормативно-правові документи щодо розвитку в Україні інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційних технологій у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

3. Нормативно-правові акти, що регламентують основні аспекти комунікативної діяльності суб'єктів державного управління й місцевого самоврядування.

Розглядаючи правове забезпечення інформування населення про діяльність органів державного управління й місцевого самоврядування, слід підкреслити, що важливим кроком у напрямку його розвитку було прийняття в 1992 р. Закону України “Про інформацію” [4]. Цей документ встановлює загальні правові основи одержання, використання та зберігання інформації, визначає принципи інформаційних відносин та статус їхніх учасників, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України та закладає правові основи інформаційної діяльності.

Наголосимо, що відповідно до вищезазначеного Закону, регламентовано лише інформаційну діяльність органів влади і місцевого самоврядування. Поряд із цим у

нормах Закону відсутні положення, які забезпечують зворотний зв'язок із громадянами і створюють механізми комунікації [Там же].

Серед законодавчих актів щодо відкритості й прозорості діяльності влади слід виділити Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, який “визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування” [5].

У цьому разі не розглядаються процеси взаємодії між державою і споживачами її послуг. Регламентация комунікативної діяльності суб'єктів державного управління в контексті цього Закону – це одержання, збирання, створення, поширення, використання та зберігання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Отже, законодавством визначена лише форма комунікації, а технології її здійснення та ефективність залежать від конкретного виконавця, який упроваджує в життя статті Закону [Там же].

Серед інших нормативно-правових документів, якими окреслені певні вимоги до інформаційної діяльності суб'єктів державного управління і місцевого самоврядування, – Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”. Ст. 2 цього Закону визначає “право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації” [2].

Аналіз загальних правових засад комунікаційного забезпечення потреб споживачів управлінських послуг не буде достатнім, якщо не зупинитися на нормативно-правових актах щодо розвитку в Україні інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційних технологій у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Національне (державне, публічне) право України має значний масив нормативних актів (законів та підзаконних актів), які прямо чи опосередковано регулюють інформаційну діяльність у суспільстві. За дослідженнями фахівців, це понад 3450 документів [11].

Зрозуміло, що ми не маємо можливості розглянути ці документи, лише наголосимо, що зазначеними законами і підзаконними актами передбачено вдосконалення нормативно-правової бази з питань розроблення й упровадження новітніх інформаційних технологій, адаптацію законодавства України з цих питань до законодавства Європейського Союзу та організацію роботи з надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг на основі використання електронної інформаційної системи “Електронний уряд” [7].

Звертаючися до третьої групи виокремлених нами нормативно-правових документів, що регламентують основні аспекти комунікативної діяльності суб'єктів державного управління і місцевого самоврядування, слід виділити Закон України “Про звернення громадян” [3, с. 3].

Саме в реалізації цього Закону і проявляються комунікативні аспекти діяльності суб'єктів державного управління й місцевого самоврядування. Звернення громадян, як прояв зворотного зв'язку і необхідний елемент моделі комунікації, дає можливість розглядати цей Закон як один із важливих нормативно-правових документів щодо комунікативного забезпечення потреб споживачів управлінських послуг.

Також можна виділити інший документ, що вказує на аспекти комунікативної діяльності у процесі взаємодії державної влади і громадськості, – наказ Головного управління державної служби України “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця”. Наказ видано з метою створення умов для підвищення авторитету державної служби та інформування громадян про поведінку, на яку вони мають очікувати від державних службовців. У п. 5 наголошено: “...поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України” [10].

Таким чином, цей документ вимагає від суб'єктів управління володіння методами і технологіями суспільних зв'язків із громадянами, які б формували комунікативну компетентність державного службовця.

На важливості володіння методами і технологіями комунікативної діяльності наголошено у Програмі розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. Згідно з цим нормативно-правовим документом державна служба розуміється як складова державного управління, що спрямована на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти [8].

Можна визначити перелік цілей і основних завдань програми, які передбачають саме організацію комунікації між органами влади і громадянами. По-перше, це цілі Програми, якими визначено необхідність надання послуг шляхом створення прозорої системи управління персоналом державної служби. По-друге, згідно з принципами взаємодії системи державної служби та громадянського суспільства передбачено інформування громадян України про діяльність державних органів і державних службовців. По-третє, реалізація Програми передбачає проведення громадської оцінки результатів діяльності державного органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян для визначення рівня задоволення їхніх потреб у послугах; дослідження оцінки громадянами порядку надання послуг та їхньої якості.

Серед законодавчих актів щодо налагодження суспільного комунікативного простору слід виділити постанову Кабінету Міністрів України “Про утворення центру комунікації” [9], де відзначено, що на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” та з метою розвитку суспільних комунікацій, створення сучасного механізму взаємодії виконавчої влади і громадянського суспільства необхідно утворити Центр комунікації (як відокремлений структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України з правами юридичної особи).

Згідно з названою постановою до основних завдань Центру віднесено: сприяння прозорості діяльності органів виконавчої влади та розвитку громадянського

суспільства шляхом створення вільної комунікації та діалогу між ними; проведення моніторингу та аналізу суспільної думки щодо соціально-економічної ситуації та діяльності органів виконавчої влади, запровадження демократичних стандартів комунікації влади і суспільства [Там же].

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правової бази щодо комунікативного забезпечення потреб споживачів управлінських послуг дозволяє дійти нижченаведених висновків.

Зазначимо, що основну увагу Уряду і владних органів зосереджено на процесах якнайкращого інформування населення та інформатизації надання послуг громадянам (забезпечення своєчасності, швидкості тощо); поряд із цим питанню комунікативних зв'язків у системі надання управлінських послуг приділяється недостатньо уваги.

Відсутні правові акти, що взаємопов'язують і координують внутрішньо-організаційні комунікації органів влади і місцевого самоврядування, які тією чи іншою мірою здійснюють вплив на споживача управлінських послуг.

Запровадженням у системі державного управління (зокрема, у сфері надання управлінських послуг) інноваційних комунікативних технологій не опікується жоден орган державної влади, тоді як саме ця складова відповідає за дієспроможність системи надання управлінських послуг у цілому.

Відповідальність за реалізацію державної політики в інформаційній сфері розосереджено серед досить великої кількості державних органів. Поряд із цим недостатньо врегульовано питання їхньої координації на місцевому рівні. Зокрема, потребують доопрацювання питання щодо налагодження "горизонтальних" зв'язків між органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування і громадянами-споживачами на місцях надання послуг.

У регуляторних актах на національному рівні не прописано критеріїв оцінки ефективності та результативності комунікативної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

У ситуації переважного законодавчого врегулювання односторонніх зв'язків між органами влади і громадянами практично не створено передумов для системного налагодження комунікації "влада – споживачі управлінських послуг". Тому необхідно:

– поліпшити правову регламентацію комунікативної діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в напрямку чіткого і обґрунтованого закріплення комунікативних функцій та повноважень цих органів, уточнення й деталізації їхніх взаємовідносин зі споживачами управлінських послуг;

– доповнити і конкретизувати чинні акти законодавства України положеннями щодо координації внутрішньоорганізаційних комунікацій органів влади і місцевого самоврядування, що тією чи іншою мірою здійснюють вплив на споживачів управлінських послуг;

– передбачити певні організаційно-правові форми координації діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування щодо комунікативного забезпечення потреб споживачів управлінських послуг, відповідальність органів і посадових осіб за неякісне

комунікативне забезпечення потреб споживачів управлінських послуг або неналежним чином надані управлінські послуги;

– привести у відповідність до нових функцій і завдань у межах адміністративної реформи (згідно з принципом “служіння людям”) організаційні структури органів державної виконавчої влади, права й обов’язки державних службовців та їхню перепідготовку в нових умовах;

– розробити нормативні акти, що надаватимуть можливість здійснювати суспільне управління із застосуванням адаптованих до державної служби методів бізнес-маркетингу;

– законодавчо закріпити механізм налагодження „горизонтальних” зв’язків між органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування й громадянами-споживачами на місцях надання послуг та законодавчо закріпити його впровадження;

– регламентувати правові й організаційні засади формування корпусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що знаються на комунікативних технологіях, а також методах аналізу їхньої ефективності;

– визначити принципи та засади формування комунікативної політики органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на всіх рівнях державного управління та основоположні стандарти до її планування;

– на національному рівні розробити політику щодо запровадження критеріїв оцінювання комунікативної діяльності органів влади і місцевого самоврядування.

Чітке законодавче визначення механізму реалізації прав громадян щодо задоволення потреб в інформації та комунікації сприятиме подальшому забезпеченню конституційних прав громадян як складової частини демократичної правової держави України.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

2. Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” // Закони України / Ін-т законодавства ВР України. – К., 1996. – Т. 4. – Ст. 183.

3. Закон України “Про звернення громадян”. – К. : Парлам. вид-во, 2000. – 17 с.

4. Закон України “Про інформацію” // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 651.

5. Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” // ВВР України – 1997. – № 49.

6. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 21. – Ст. 32.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” від 24 лютого 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. – С. 378.

8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки” від 8 черв. 2004 р. № 746/2004. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Центру комунікації” від 25 лип. 2005 р. № 26 (26-2006-п). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

10. Наказ Головного управління державної служби України “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” від 23 жовт. 2000 р. № 58/2000. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

11. Брижко В. Юридичні та організаційні основи побудови системи інформатизації в Україні / В. Брижко, В. Цимбалюк, М. Швець // *Правова інформатика*. – 2005. – № 1 (5). – С. 18 – 31.

12. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади : [монографія] / Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін [та ін.]; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 192 с.

Надійшла до редколегії 15.07.2008 р.