

УДК 351.85

*В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ, В. В. КОНЯЄВА*

## **СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЙНО-НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ**

*Проаналізовано сучасний стан надання державних послуг населенню органами влади. Виявлено проблеми в організаційно-нормативному забезпеченні процесу надання органами влади послуг.*

**Ключові слова:** державні послуги, органи влади, організаційно-правові механізми, організаційно-нормативне забезпечення.

*The modern state of grant of state services to the population of power organs is analysed. The found out problems is in the organizationally-normative providing of process of grant of power of services organs.*

**Key words:** state services, organs of power, organizaciyno-pravovi mechanisms, organizaciyno-normative providing.

Служба в органах влади виступає одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль гілок влади, створення професійних кадрів для роботи в органах державного управління.

Більшість громадян оцінює роботу органів влади та окремих чиновників саме так, як задовольняються їх щоденні потреби. Тому від відповідальності кожного з посадовців залежить сьогодні успішність діяльності органів влади та результативність надання державних послуг населенню.

Посилення відповідальності влади перед населенням породжує не тільки необхідність, але й прагнення до підвищення якості державних послуг, що покладає відповідальність за організацію і надання послуг на регіональному та місцевому рівнях на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Питання надання державних послуг органами влади перебувають у центрі уваги передусім таких вітчизняних науковців, як В. Долечек, І. Коліушко, С. Краснопорова, В. Мамонова, О. Поляк, В. Сороко, В. Тимошук.

Якість обслуговування населення, надання доступних, затребуваних послуг визначає цінність системи державного управління для громадян. Вживання системних організаційних заходів, знаходження ефективних шляхів надання державних послуг населенню призводить до надання ними саме якісних державних послуг. Тому в сучасних умовах державного управління важливо шукати слабкі місця, виявляти причини невдоволення споживачів і визначати напрями усунення недоліків шляхом аналізу та вдосконалення організаційно-правових механізмів державного управління у сфері надання державних послуг регіональними органами влади населенню.

Складовими зазначених механізмів виступає організаційно-нормативне забезпечення процесу надання послуг.

Досягнення вищезазначених цілей перед органами влади зумовлює необхідність вирішення таких завдань: створення необхідних умов для споживачів у процесі отримання послуг; забезпечення інформаційного супроводження надання послуг; проведення постійного моніторингу якості їх надання; визначення напрямків реформування механізмів державного управління надання державних послуг; запровадження новітніх технологій надання послуг.

Виходячи з цього, метою статті є аналіз сучасного стану організаційно-нормативного забезпечення надання органами влади державних послуг населенню.

До складових організаційно-нормативного забезпечення організаційно-правових механізмів надання державних послуг належать такі складові: суб'єкти, об'єкти, цілі, завдання, функції, методи, інструменти.

Для задоволення потреб у наданні державних послуг громадянам у державному управлінні в Україні на регіональному рівні діють місцеві органи державної влади (обласні державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування (обласні ради), які надають послуги згідно з їх власними та делегованими повноваженнями.

Перед органами влади на етапах розвитку сфери надання державних послуг постають ті чи інші завдання, засобом вирішення яких є професійна діяльність державних службовців. Формування складу та визначення змістовної характеристики функцій державного управління безпосередньо залежить від основних напрямів діяльності держави, спрямованої на досягнення взаємоузгодженості та задоволення різноманітних інтересів окремих громадян, соціальних груп і суспільства в цілому.

Основні функції державного управління беруть участь у здійсненні будь-якого управлінського циклу і включають до свого складу:

- планування – забезпечення, на основі проведених моніторингів (опитувань) серед населення щодо якості послуг, формулювання проблем, визначення пріоритетів, вибір перспективних цілей, складання прогнозів у зазначеній сфері, розроблення критеріїв, комплексну оцінку якості надання послуг, розподіл видів послуг між органами влади, планування організаційних та фінансових ресурсів на їх надання;

- організацію – визначення діючої структури органів влади;

- мотивацію – спрямованість мотиваційних регуляторів на досягнення більш ефективного надання державних послуг, застосування конкретних мотиваційних важелів залежно від ціннісної орієнтації працівників; створення умов отримання посадовими особами (надавачами послуг) задоволення від своєї роботи; забезпечення можливостей максимальної реалізації працівниками власного творчого потенціалу, а також немало важлива матеріальна винагорода за працю, тобто достойна заробітна платня тощо;

- контроль – розподіл і здійснення контрольних повноважень між органами влади при делегуванні сфери державних послуг, орієнтації на конкретні кінцеві результати в зазначеній сфері підконтрольних об'єктів, аналізі якості надання послуг, визначенні проблемних місць у зазначеній сфері та шляхів їх розв'язання.

Сьогодні в Україні на задоволення очікувань громадян орієнтована повною мірою професійна діяльність посадовців.

Методи управління представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти [12]. Вони розподіляються за такою класифікацією: правові (чітке нормативне регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між учасниками процесу надання державних послуг), організаційно-розпорядчі (адміністративні) (постанови, накази, вказівки, регламентування, нормування, методичні вказівки щодо надання послуг), економічні (узгодженість цілей з метою розвитку надання якісних послуг), соціально-політичні (напрямок, способи на процес надання послуг), морально-етичні (формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, вироблення навиків етичної поведінки у відносинах зі споживачами державних послуг).

Інструменти структурно-функціонального забезпечення організаційно-правових механізмів надання державних послуг включають різноманітні цільові державні програми.

Зазначеними інструментами виступають атестація державних службовців, щорічні Всеукраїнські конкурси "Кращий державний службовець", серед органів виконавчої влади "Приязна адміністрація", що спрямовані на підвищення ефективності діяльності посадовців і відповідальності за доручену справу; оцінювання їх результатів роботи, ділових і професійні якостей; удосконалення роботи органів влади з населенням щодо поліпшення якості послуг та своєчасності їх надання; підвищення рівня відкритості та прозорості в діяльності органів виконавчої влади; спрямування роботи державних службовців на задоволення потреб громадян.

Критерії визначені для відбору конкурсантів у конкурсі "Кращий державний службовець", на нашу думку, не розкривають у повній мірі професійної діяльності посадовців, яка має бути спрямована на етичність саме зі споживачами послуг, професіоналізм і компетентність у питаннях, з якими звертається споживач. У цілому, державні службовці, як не прикро це усвідомлювати, ще не набули достатнього авторитету в суспільстві, рівень довіри населення до них низький.

Запропоновані критерії "приязної адміністрації" можуть виступати елементами організаційно-правових механізмів надання органами влади державних послуг населенню та допомагати підготовці штатів професіоналів на державній службі, здатних забезпечити надання якісних державних послуг населенню.

На наш погляд, вищезазначені конкурси потрібно запровадити й серед органів місцевого самоврядування, працівники яких також надають державні послуги населенню й потребують удосконалення своїх посадових обов'язків.

Інформаційна складова структурно-функціонального забезпечення вищезазначених механізмів відіграє важливу роль у процесі надання державних послуг.

Сучасний стан інформаційного супроводження зазначеного напрямку діяльності органів влади в Україні характеризується неповною, в цілому, доступністю інформації, необхідної для отримання послуг. Хоча, виходячи із положень Закону України "Про інформацію", всі громадяни, юридичні особи й державні органи

мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій за винятком випадків, передбачених цим Законом та Законом України “Про доступ до публічної інформації” [1; 2].

Надання державних послуг громадянам регіональними органами влади через власні веб-ресурси, в основному, обмежується інформаційними послугами, тобто надання відомостей про діяльність органу влади, контактних даних стосовно посадовців, до яких потрібно звертатися з питань отримання тих чи інших послуг, наведенням переліків і зразків документів, що повинен підготувати заявник, тощо.

Наприклад, розпорядженням голови Харківської обласної державної адміністрації передбачено розміщення на офіційних веб-сайтах такої інформації щодо надання державних послуг: перелік послуг, розмір їх плати в разі надання їх на платній основі, розпорядок роботи організації, прізвища і посади відповідальних осіб із зазначенням контактних телефонів та адрес електронної пошти, перелік необхідних документів щодо отримання послуг та зразки їх оформлення, строки надання тощо [11].

Формування завдань і цілей структурно-функціонального забезпечення організаційно-правових механізмів надання державних послуг не завжди відповідає результату, а саме отриманню якісної послуги.

Необхідною умовою ефективного функціонування діяльності органів влади в зазначеній сфері є нормативне забезпечення процесу надання державних послуг.

Для діяльності органів влади щодо надання державних послуг основою нормативного забезпечення виступають відповідні законодавчі та нормативно-правові акти.

Надання послуг державними органами нерозривно поєднано зі здійсненням громадянами їх конституційних прав і свобод, адже відповідно до Конституції України – права і свободи людини та їх гарантії є головним обов’язком держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, тому вони визначають зміст і спрямованість державної політики [10].

У Законі України “Про місцеві державні адміністрації” термін “послуга” зустрічається лише в контексті соціально-економічного розвитку, де адміністрація проводить розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення, передбаченого законодавством, рівня мінімальних соціальних потреб (ст. 17) та в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян (ст. 25). Однак в його другій главі зустрічаються такі терміни, як “соціальні потреби”, “для задоволення потреб”, “...у поданні допомоги”, “медичного обслуговування” тощо, що можна розглядати як вирішення питань надання послуг населенню.

Повноваження місцевих державних адміністрацій, зазначені в цьому Законі, охоплюють вирішення питань таких сфер щодо забезпечення інтересів населення: законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; містобудування; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування; науки, освіти, культури, охорони здоров’я, фізкультури і спорту, сім’ї та молоді, материнства і дитинства; використання та охорони земель, природних ресурсів,

охорони довкілля; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати [3].

Так, і в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” прописано безліч власних і делегованих повноважень, які охоплюють усі сфери життєдіяльності населення [4].

Отже, можна зробити висновок, що в вищезазначених Законах України повноваження стосуються вирішення питань на регіональному та місцевому рівнях, у тому числі шляхом надання державних послуг населенню.

Дослідження проблематики державних послуг, на наш погляд, має бути спрямовано на вироблення єдиного правового регулювання надання цих послуг між центральними та регіональними органами влади.

У Харківському регіоні органами влади реалізуються Указ Президента України “Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг” [5], постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг” [6], розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації “Про здійснення організаційних заходів, спрямованих на покращення роботи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і державних підприємств, установ та організацій з громадськістю, якісного надання адміністративних (державних) послуг споживачам” [11].

Останнім часом у зв’язку з поширенням новітніх інформаційних технологій у всіх сферах життєдіяльності людини підвищення ефективності державного управління, а тим самим і якості надання послуг, пов’язується з упровадженням електронного урядування. Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” визначено стратегічні цілі та національну політику розвитку інформаційного суспільства в Україні [7]. План заходів щодо їх виконання, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України, передбачає розвиток законодавства у сфері інформатизації, механізму формування й виконання Національної програми інформатизації.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги” передбачено “визначення критеріїв платності чи безплатності адміністративних послуг, упорядкування розмірів плати за надання таких послуг” [8], а згідно з Указом Президента України “Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг” – “ужити заходів щодо недопущення справляння плати за надання адміністративних (державних) послуг, якщо відповідно до законодавства України такі послуги надаються безплатно або розмір плати в установленому порядку невизначений” [5].

Задоволенню потреб населення, посиленню контролю громадян за діяльністю державних структур сприяє Закон України “Про звернення громадян”, за яким усі звернення громадян до органів влади з адміністративно-правової точки зору поділяються на звернення з пропозиціями та побажаннями, зауваженнями; за державними послугами; з оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних службовців та посадових осіб чи тих органів влади, які вони представляють [9].

Однак відсутність на сучасному етапі деталізації та чіткого окреслення поняття “звернення за державною послугою” призводить до неефективності як таких звернень, так і надання послуги, окремого спеціального правового регулювання для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, покликаних їх надавати немає.

У цілому, на сьогодні немає нормативних документів, за допомогою яких люди могли б зрозуміти, що їм належить та які обов’язки мають службовці, до яких вони звертаються зі своїми потребами.

Таким чином, сучасний стан організаційно-нормативного забезпечення процесу надання державних послуг органами влади не відповідає вимогам сьогодення, а головне – сподіванням населення. Організаційно-правові механізми державного управління надання державних послуг органами влади населенню мають визначати цілі та завдання органів влади на регіональному рівні у зазначеній сфері, їх компетенцію, регламент процесу їх надання, сформувати єдиний реєстр, критерії якості державних послуг.

#### Література:

1. Про інформацію : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-17 // *Голос України*. – № 24. – 9 лютого.

2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-17 // *Голос України*. – № 24. – 9 лютого.

3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // *ВВР України*. – 1999. – № 20-21. – С. 190.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // *ВВР України*. – 1997. – № 24. – С. 170.

5. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України від 2 липня 2009 р. № 127/2009-рп / Уряд. кур’єр. – 2009. – № 126. – С. 10.

6. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // Уряд. кур’єр. – № 140. – 5 серпня.

7. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V // *Офіц. вісн. України*. – 2007. – № 8. – С. 9.

8. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р / Уряд. кур’єр. – 2009. – № 119. – С. 13.

9. Про звернення громадян : Закон України // *ВВР України*. – 1996 – № 47.

10. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Тодыка. – Х., 2000. – С. 70–80.

11. Про здійснення організаційних заходів, спрямованих на покращення роботи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і державних підприємств, установ та організацій з громадськістю, якісного надання адміністративних (державних) послуг споживачам розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від

13 серпня 2009 року № 443: Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : [http:// www.kharkivoda.gov.ua](http://www.kharkivoda.gov.ua).

12. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / [Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.]. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.

*Надійшла до редколегії 24.06.2011 р.*