

Олена Крутій

Доктор наук з державного управління, професор,
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ
при Президентіві України, м. Харків

Оксана Радченко

Кандидат наук з державного управління,
Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто теоретичні основи організаційно-правового механізму державного управління. Охарактеризовано організаційно-правовий механізм надання публічних послуг в Україні.

Ключові слова: механізм, публічні послуги, державне управління, адміністративні послуги, стратегія.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформаційні процеси, які відбуваються у нашій державі останніми роками мають стимулювати невідворотні зміни у різних галузях сфери державного управління. Однією з головних ознак дійсно демократичної та правової країни – є дотримання прав людини. Дотримання цих прав має стати першочерговим завданням у розбудові сучасного українського суспільства й в той же час, має поставити собі за мету створення абсолютно нової системи взаємовідносин між державою та людиною. Надзвичайно важливими для дотримання прав людини та створення нової системи взаємовідносин у державі мають стати інструменти сфери публічних послуг, система управління якими в сучасних умовах є нерациональною та неефективною.

На даний час в Україні дуже повільно йде впровадження ефективних механізмів планування та надання послуг з урахуванням наявних потреб громадян. При цьому під час надання послуг вкрай рідко запроваджується зворотній зв'язок між органами влади та громадськістю, особливо в області інформаційного обміну. Наявна система надання публічних послуг, як стверджують автори, недостатньо враховує сучасні тенденції

інфраструктурного та інформаційного розвитку щодо реалізацію інтересів громадян як споживачів послуг. Крім того, організаційно-правові механізми, що забезпечують ефективну діяльність державних інститутів, спрямованих на розробку стратегії розвитку сфери державних послуг, є недосконалим. Створення відповідного інституційного середовища для надання публічних послуг, забезпечення і здійснення прийняття ефективних управлінських рішень, регулювання використанням потенціалу сфери послуг, є першочерговим завданням для України [16].

Реалізація реформ в Україні потребує змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між органами влади і приватними (фізичними та юридичними) особами. Надання органами влади різноманітних публічних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин. Основою таких взаємовідносин є організаційно-правовий механізм надання публічних послуг, що досі залишається малодослідженим та дискусійним в державному управлінні й потребує як наукового осмислення, так і практичних рекомендацій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сформульовані в дослідженні, теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і зарубіжних учених: О. Дамаскін, В. Дьяченко, З. Зайнашева, Дж. М. Кларк, О. Крутій, Ф. Котлер, Л. Кулачок, А. Шастітко та ін. Проте розгляд сучасних особливостей організаційно-правового механізму надання публічних послуг в Україні все ще потребує детального висвітлення [2–7; 16].

Мета статті. Визначити особливості організаційно-правового механізму надання публічних послуг в Україні та можливі його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. На даному етапі трансформаційних процесів у державному управлінні існує проблема розмежування механізмів управління в науці за підходами до розуміння їхнього змісту. Проведений аналіз наукових публікацій вказує на неоднозначність тлумачення поняття механізму навіть у межах однієї наукової праці, часто

застосовані поняття суперечать одне одному. Так, Н. Нижник та О. Машков наводять такі тези: «Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей шляхом впливу на конкретні фактори» та «Механізм управління... включає: цілі управління, елементи об'єкта та їхні зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей; методи впливу; матеріальні і фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали» [4]. Таким чином, трактуючи механізм управління як сукупність певних методів, які мають цілеспрямовано впливати на цілком конкретні фактори, що визначають стан і перспективи розвитку системи управління, автори одночасно подають механізм управління як взаємодію елементів системи, тобто з процесуального його боку.

Суперечності в трактуванні механізмів управління у різних авторів з проблем державного управління, де можна знайти визначення механізму державного управління, як конкретного засобу чи стимулу досягнення цілей або, як послідовність здійснення процесу державного управління в цілому, полишаються на даний момент невирішеними. Деякі автори вказують, що «механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління» містяться в методах державного управління [5]. Отже, до складу державних механізмів управління включено конкретні механізми управління, механізми здійснення процесу управління, а також формування та взаємодії елементів системи державного управління. Кожний з вказаних механізмів державного управління являє собою сукупність методів управління, через застосування яких здійснюється вплив держави на громадськість для досягнення мети, яка спрямована на розвиток країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням визначальних демократичних принципів.

Виходячи з методів управління, що входять до складу конкретного державного механізму, може бути виділено адміністративні, організаційно-правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні механізми управління. Залежно від того, які проблеми і яким чином вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління,

він може бути складним і включати в себе декілька самостійних механізмів, у тому числі й комплексним, що охоплює комбінацію різноманітних методів [4].

У працях окремих науковців можна знайти й визначення конкретно організаційно-правового механізму державного управління. Так, М. Попов, досліджуючи організаційно-правовий механізм державного управління у сфері гендерної політики, наголошує, що “щодо гендерної сфери: організаційно-правовий механізм державного управління – це система органів державного управління, створених з метою реалізації гендерної ідеології у різних сферах суспільного життя та здійснення гендерних стратегій на основі конституційно-правових норм, прийнятих у державі” [8]. У свою чергу, О. Федорчак підкреслює, що “організаційно-правовий механізм державного управління – це сукупність управлінських ланок, що розміщені в суворій супідлеглості і забезпечують взаємозв’язок між управлінською та керованою системами на основі комплексу прийомів, засобів і способів юридичного впливу” [15].

В свою чергу, науковець Л. Приходченко, визначає “організаційно-правовий механізм з теоретичної точки зору є системою знань про сутність, закономірності дій і правила застосування організаційно-правових методів і засобів цілеспрямованого систематичного регулюючого впливу суб’єкта управління на об’єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан” [9].

Щодо практичного застосування, то організаційно-правовий механізм державного управління є сукупністю:

нормативно-правових актів, які сповна відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв’язки різних елементів системи державного управління;

методів, засобів, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей;

матеріальних і фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надають змогу ефективно функціонувати, розв’язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, усебічно враховувати інтереси громадян.

Відносно визначення терміну «публічні послуги» науковець Ю. Абраменко висловлюється наступним чином: «термін «публічні послуги» набагато ширший від «державних послуг», їх можуть надавати державні і недержавні структури. Подекуди ці терміни вважають синонімічними. Хибно змішувати ці поняття, оскільки вони мають різний зміст, і з різних сторін характеризують послуги, що надаються. Державна послуга, перш за все, характеризує суб'єкт, що її надає: це завжди органи державної влади. Органи місцевого самоврядування можуть надавати послуги, аналогічні державним, але, відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування, такі послуги не можуть розглядатися як державні. Також слід зауважити що, при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права В. Б. Авер'янов та І. Б. Коліушко» [1].

Науковець Л. Міцкевич пропонує декілька визначень поняття «публічні послуги» [12]:

1. Публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків.

2. Публічні послуги – це послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо.

3. Публічні послуги – це послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У даному випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою.

4. Публічні послуги – функції державних органів [12, с. 32]. Суб'єктом надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого

самоврядування, державні та муніципальні установи.

5. Публічні послуги – спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі).

Науковець Ю. Шаров класифікує залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, такі види (типи) публічних послуг [15, с. 56–57]:

державні послуги – дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, будь-яка платна послуга, що надається органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством;

управлінські послуги – зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;

адміністративні послуги – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку;

соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;

житлово-комунальні (муніципальні) послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної або юридичної особи в забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

Що стосується інституту саме адміністративних послуг то його було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. [13]. У 2006 р. схвалено Концепцію

розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка дала сучасне визначення адміністративних послуг як важливої складової державних і муніципальних послуг. У 2012 році був прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги» [10]. Згідно з Законом, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи. Закон увів такі поняття як «інформаційна і технологічна картки адміністративної послуги», «центр надання адміністративних послуг», «Єдиний державний портал адміністративних послуг», «Реєстр адміністративних послуг».

Важливим напрямком покращення стану надання публічних послуг є реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”. “Стратегія – 2020” складається з чотирьох векторів руху: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі [11].

Метою реформ визначено досягнення європейських стандартів життя та гідного місця Україні в світі. «Стратегія – 2020» включає в себе 62 реформи. З них пріоритетними визначені 8 реформ та 2 програми. Визначено 25 ключових показників успішності розвитку країни.

Як першочергові визначені реформа системи національної безпеки і оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа та реформа правоохоронної системи, децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа системи охорони здоров'я і податкова реформа.

В процесі реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” впровадження інноваційних систем надання якісних послуг населенню має стати пріоритетним напрямом державної політики і діяльності органів публічної влади. А саме:

повноцінна децентралізація базових адміністративних послуг;

надання адміністративних послуг через ЦНАП, формування їх мережі

відповідно до нової моделі територіальної організації влади;

поширення практики впровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 на всі органи місцевого самоврядування;

запровадження критеріїв оцінювання якості: результативність, простота, строковість, оперативність, своєчасність, зручність, чутливість, відкритість, рівність та мінімальна (справедлива) вартість;

З метою зниження корупційних ризиків у роботі органів публічної влади в сфері надання адміністративних послуг пропонується впроваджувати надання послуг в електронному вигляді, мінімізувати кількість органів, залучених до надання адміністративної послуги та кількість документів, що вимагаються від особи.

Також надважливим напрямом реалізації надання публічних послуг є визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, що надають адміністративні послуги. Критерії є підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та покращуватися. Оцінка якості надання адміністративних послуг має здійснюватися на основі критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності.

Підкреслюючи, що надання органами влади якісних публічних послуг громадянам чи юридичним особам є критерієм дотримання прав людини та створення нової системи взаємовідносин у демократичній державі, необхідно визначити шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму надання публічних послуг, як основи партнерських взаємовідносин влади та громадськості в сучасній Україні. З урахуванням досліджень авторів, зарубіжного досвіду та спираючись на Стратегію сталого розвитку “Україна –

2020”, де одним з чотирьох векторів руху є відповідальність і соціальна справедливість, необхідно визначити, що для вдосконалення організаційно-правового механізму у сфері надання публічних послуг необхідно, по-перше, модернізації існуючої нормативної бази у сфері надання публічних послуг з урахуванням європейських стандартів, а по-друге, зміна організаційного забезпечення обслуговування громадян органами публічного управління, де організаційними інструментами виконання цього завдання можуть стати не тільки державні органи, а і спеціально утворені громадські ради та управлінські структури, що діють на основі підприємницької діяльності в публічній сфері [7; 11]. Такі організаційні зміни передбачають взаємодію представників влади, бізнесу, громадськості, що має відбуватися на паритетних засадах.

Крім того, для подальшого дослідження вдосконалення сфери надання публічних послуг, важливим є не тільки зміна структури процесу надання послуг, а також і особливості їх надання. Дієвість державних засобів надання публічних послуг забезпечується єдністю організаційно-правового (інституційний рівень) та соціально-психологічного (комунікаційний рівень) механізмів державного управління. Розробка соціально-психологічного механізму надання публічних послуг передбачає врахування умов формування активності громадян та реалізацію відповідних навчальних програм. Отже, одночасне врахування умов формування громадської активності та закріплення пріоритету прав та інтересів громадян у нормативних актах, які регулюють сферу надання публічних послуг, є ефективним для України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, організаційно-правовий механізм державного управління щодо надання публічних послуг вимагає необхідність у розробці нових форм та підходів щодо управління розвитком сфери публічних послуг в Україні. Відповідно практичної реалізації організаційно-правового механізму надання публічних послуг важливим є модернізація існуючої нормативної бази у сфері надання публічних послуг з урахуванням європейських стандартів та зміна організаційного забезпечення обслуговування громадян органами публічного управління. Крім того, дієвість

державних засобів надання публічних послуг забезпечується єдністю організаційно-правового (інституційний рівень) та соціально-психологічного (комунікаційний рівень) механізмів державного управління. Для подальшого дослідження вдосконалення сфери надання публічних послуг, важливим є не тільки зміна структури процесу надання послуг, а також і особливості їх надання з урахуванням умов формування активних громадян, здатних відстоювати свої інтереси і права у відносинах з організаціями, які надають послуги.

Список використаних джерел

1. Абраменко Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління. *Аспекти публічного управління*. 2011. № 2. С. 5–16.
2. Дьяченко В. Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні. *Соціальна політика і соціальна робота*. 2007. № 1. С. 5–16.
3. Котлер Ф., Ли Н. Маркетинг для государственных и общественных организаций. СПб. : Питер, 2008. 384 с.
4. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.
5. Крутій О. М., Радченко О. В. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства : монографія. Х. : Вид-во АДНДУ, 2016. 396 с.
6. Крутій О. М. Організаційно-правовий механізм та його вплив на діалогову взаємодію органів влади та громадськості управління. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: <http://www.kbuara.ua>
7. Кулачок Л. В. Надання соціальних послуг в Україні: Реалії та перспективи. *Право і безпека*. 2006. № 5. С. 125–127.
8. Попов М. П. Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері гендерної політики : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2006. С. 10.
9. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. *Розвиток системи державного управління в Україні*. 2003. № 1. С. 35–42.
10. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України від 12.01.2015 № 5-2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
12. Сухінін Д. В. Формування політики надання якісних муніципальних послуг : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. ДРІДУ НАДУ. Д., 2008. 21 с.
13. Стратегія реформування системи соціальних послуг: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-p>
14. Федорчак О. Зміст, структура та класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування : науковий вісник. 2008. Вип. 14/15. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/Fedorchak.pdf
15. Шаров Ю. П., Сухінін Д. В. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія. Мелітополь : Видавн. будинок ММД, 2008. 136 с.
16. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления.

Krutii O., Radchenko O. Organizational and legal mechanism for public services delivery

One of the main features of a truly democratic and legal country is respect for human rights. The observance of these rights should become a top priority in the development of modern Ukrainian society, and at the same time it must set itself the goal of creating an entirely new system of relations between the state and society. The tools of the public service sector which in the current context are inefficient and ineffective should become public service obligations that are extremely important for the observance of human rights and the creation of a new system of interrelations in the state.

To define the organizational and legal mechanism of providing public services in Ukraine and possible directions of improvement of this sphere.

Theoretical conclusions and practical recommendations in this research are based on the works of national and foreign scientists: O. Damaskin, V. Diachenko, Z. Zaynasheva, J. M. Clark, F. Cotler, O. Krutii, L. Kulachok and oth.

At this stage of the transformation processes in public administration there is a problem of management definition mechanisms in science with approaches of understanding their content. The conducted analysis of scientific publications indicates the ambiguity of the interpretation of the mechanism concept, even within the scope of one scientific work, often applied concepts contradict each other.

Based on the management methods there are administrative, organizational, legal, economic, political, socio-psychological, moral and ethical mechanisms of management. Depends on problems solutions with the use of a specific state control mechanism it can be a complex including several independent mechanisms such as comprehensive, covering a combination of different methods.

Consequently, the organizational and legal mechanism of public administration for the provision of public services requires new forms and approaches of public service development in Ukraine. Regarding the practical implementation of the organizational and legal mechanism for the provision of public services we see the need of the creation the management systems that would have an opportunity to carry out entrepreneurial activities in the public sphere as well as the development and formation of an infrastructure system for paid public services. Such infrastructure systems must be formed on the basis of partnership and objectivity and aim at achieving European quality standards for the provision of public services in Ukraine.

Keywords: mechanism, public services, public administration, administrative services, strategy.