

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПОТРЕБ ГРОМАДЯН НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*Поведено аналіз публічної служби щодо реалізації соціальних потреб громадян. Розкрито сутність публічної служби як засобу реалізації соціальних проблем громадян та проаналізовано її ефективність щодо вирішення цих питань на регіональному рівні. Запропоновано оптимальні методи вирішення публічною службою соціальних потреб громадян на регіональному рівні. Визначено шляхи реформування публічної служби в Україні.*

*Led analysis of public service to implement the social needs of citizens. The essence of public service as a means of social problems of citizens and analyzed its performance on these issues at the regional level. Propose optimal solutions to public service social needs of citizens at the regional level. The ways of reforming the public service in Ukraine.*

*Ключові слова: соціальна політика, соціальна сфера, публічна служба, служба в органах місцевого самоврядування, державна служба, реформування системи державної служби, механізми забезпечення соціальних потреб громадян.*

*Keywords: social policy, social affairs, public service, service in local government, civil service, civil service reform, the mechanisms of the social needs of citizens.*

### ВСТУП

На початку XXI ст. Україна, як перехідне суспільство, переживає процес формування нових політичних та соціально-економічних відносин, що відбувається на фоні суспільно-політичних та економічних криз. В умовах пошуку оптимального шляху виходу з глобальної економічної кризи відбувається активний пошук моделі державного управління, яка має забезпечити оптимальне відношення результативності до затрат на досягнення цілі. Натомість мало уваги приділяється визначенню соціальних наслідків діяльності органів влади як результату досягнення мети управління. З метою виходу України з економічної кризи Президент України В. Янукович за підтримки парламенту розпочав проведення адміністративної, податкової, пенсійної, економічної реформ. Запорукою успіху реформ є підтримка їх громадськістю і основна вага в забезпеченні її падає на плечі органів виконавчої влади на місцевому рівні та органів місцевого самоврядування. Проте перший аналіз низки соціальних реформ дозволяє зробити висновок про те, що реформи не знайшли свого соціального адресата.

Свідченням тому є вивчення інформації про роботу зі зверненнями громадян до місцевих органів державної влади за I квартал 2011 року, яке показало, що основними проблемами, які турбують суспільство, є питання соціального захисту; аграрної політики і земельних відносин; комунального господарства; житлового фонду. Кількість звернень до органів виконавчої влади за вказаний період зросла відносно відповідного періоду 2010 року.

Вирішення лівової частки соціальних проблем органами публічної служби на місцевому рівні лягає на плечі органів публічної служби. Саме тому визначення соціальної ефективності діяльності публічної служби як засобу реалізації соціальних потреб громадян на регіональному рівні має бути предметом дослідження науковців та державних діячів.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблема публічної служби щодо реалізації соціальних потреб громадян актуальна для сучасних українських дослідників, зокрема праці Н. Борецької, Н. Власенко, О. Власюка, І. Гнибіденка, В. Гошовської, І. Ка-

лачової, А. Колота, І. Курило, Е. Лібанової, О. Макарової, О. Новікової, Ю. Саєнка, В. Скуратівського, О. Палій, О. Пещуліної, С. Телешуна та інших, де представлено широкий спектр досліджень проблем у сфері соціального захисту населення як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях.

Питання соціальної політики, а також діяльність публічної служби розробляють фахівці Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи, Інституту соціології, Інституту регіональних досліджень та Ради по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України. Дослідження стану та проблем соціального захисту населення, аналіз динаміки соціально-економічної захищеності громадян, моніторинг громадської думки є науковим інтересом експертів центрів соціально-економічних і політичних досліджень: Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, Українського інституту соціальних досліджень ім. О. Яременка, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, Українського центру соціальних реформ, Інституту соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України, Українського незалежного центру політичних досліджень та Центру "Соціальний моніторинг".

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишаються розкриття сутності публічної служби як засобу реалізації соціальних потреб громадян та визначення оптимальних методів вирішення публічною службою соціальних потреб громадян.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати наукову базу реалізації соціальних потреб громадян органами публічної служби; визначити інструменти та механізми, за допомогою яких органами публічної служби здійснюється забезпечення основних прав і свобод населення регіонів. Завданнями дослідження є:

- 1) визначити сутність публічної служби як засобу реалізації соціальних потреб громадян;
- 2) визначити оптимальні методи вирішення соціальних потреб громадян.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За визначенням вітчизняних та зарубіжних фахівців, публічна служба — правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом. Є два види публічної служби: державна служба та муніципальна служба (служба в органах місцевого самоврядування) [4, с. 169]. Публічна служба на місцевому рівні спрямована на надання соціальних послуг громадянам.

На думку більшості фахівців, організаційна діяльність публічної служби діє на принципах демократизму; законності; гласності; колегіальності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; виборності; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, віданості справи; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством країни; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; служіння народу України; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Базовими цілями публічної служби в контексті задоволення соціальних потреб громадян є: охорона конституційного устрою; створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства; захист прав і свобод людини і громадянина; виконання завдань і функцій держави; забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній сферах шляхом запровадження механізмів політичного і соціального партнерства; забезпечення суспільного добробуту.

Серед основних завдань публічної служби як гаранту вирішення соціальних потреб громадян є: захист прав, свобод і законних інтересів громадян; охорона та зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення дії принципу прозорості в своїй діяльності, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції, розвиток місцевої демократії.

До системи органів публічної служби відносять органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Систему органів виконавчої влади на регіональному рівні представляють місцеві, обласні державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в межах своїх повноважень на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані цим органам відповідною радою. Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Фундаментальними функціями органів публічної служби є: нормотворча, установча, контрольна і правоохоронна, забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; бюджетно-фінансова; управління комунальною власністю та місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; сприяння соціального захисту населення; зовнішньоекономічна; сприяння оборонній діяльності держави; сприяння розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікова; дозвільно-реєстраційна; інформаційна.

Основними напрямками діяльності публічної служби, що направлені на забезпечення соціальних потреб гро-

мадян, є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; володіння, використання та управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; захист прав місцевого самоврядування [6, с. 169].

Методами діяльності органів публічної служби є прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, які спрямовані на наближення органів влади до громадянина як носія влади.

Вивчення аналітичної інформації щодо звернень громадян до органів виконавчої влади в розрізі соціального статусу заявників показав, що соціальна політика в Україні залишається спрямованою переважно на підтримку незапрацевдатних та малозабезпечених верств суспільства, а не на забезпечення соціально-економічних прав працевдатних громадян, тобто права на працю, її гідну та своєчасну оплату.

За інформацією Кабінету Міністрів України, в 2010 році зареєстровано 35985 звернень громадян: 35691 — з регіонів України та 294 — з-за кордону. У порівнянні з 2009 роком спостерігається збільшення звернень від громадян Харківської області (25%), Запорізької (18%), Луганської (14%), Донецької (11%) областей та м. Києва (7%). Зменшилась кількість звернень від громадян Чернівецької (38%), Івано-Франківської (35%), Закарпатської (34%), Тернопільської (32%) областей. За соціальним станом в 2010 році найбільше звернень надійшло від пенсіонерів — 61% та від інвалідів — 23% [8].

У розрахунку на сто тисяч населення найбільшу кількість звернень зареєстровано від жителів м. Києва (221), Київської (117), Чернігівської (101) та Полтавської (95) областей; найменше — Тернопільської (40), Закарпатської (41), Чернівецької (43) та Волинської (50) областей [8].

У зверненнях найчастіше порушувались питання призначення, перерахунку та виплати пенсії — 41% від загальної кількості; отримання соціальних виплат, надання пільг — 15%; соціального захисту інвалідів — 8%; оплати праці — 6%; нагляду за дотриманням законодавства про працю — 4%; житлових субсидій — 4%; соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС — 3% [8].

Кількість повторних звернень у 2010 році складає 17%, що на 6% більше, ніж у 2009 році [8]. Повторно громадяни звертались з питань обчислення пенсій, забезпечення інвалідів засобами пересування, надання пільг, нагляду за дотриманням законодавства про працю, санаторно-курортного лікування. Збільшення кількості повторних звернень свідчить про недосконалість соціальної політики країни загалом та недостатній рівень надання адміністративних та соціальних послуг органами публічної влади.

Роль органів публічної служби як складової регіональної соціальної політики та відповідальність його в рішенні завдань соціальної політики зростає. Це пов'язано з тим, що місцевому самоврядуванню як складовій публічної служби притаманне прагнення налагоджувати соціальну політику з урахуванням соціально-економічних умов конкретної території, знаходити можливі альтернативні рішення низки соціальних проблем, здійснювати маневр ресурсами тощо. Публічна служба в системі соціального управління має забезпечувати комплексне вирішення питань з обслуговування населення і сприяти тим самим досягненню в суспільстві політичної й соціальної стабільності. Слід мати на увазі, що громадяни задовольняють більшість своїх потреб саме "за місцем проживання" [2, с. 30—31].

В умовах реформування українського суспільства слід виділити кілька основних напрямів соціальної по-

літики, що потребують першочергового вдосконалення на регіональному рівні та у вирішенні яких зростає роль зокрема органів місцевого самоврядування.

1. Контроль за дотриманням законодавства про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії та прийняття нового закону України про державні соціальні стандарти та гарантії; здійснення адекватних сучасним умовам пріоритетів і соціальних стандартів задоволення тих чи інших потреб населення, на базі котрих відтворюються рівні основних державних гарантії [7, с. 56].

Головними соціальними питаннями місцевого значення виступають питання, пов'язані з наданням послуг населенню, які гарантовані загальнодержавними стандартами (мінімум благ, які мають право отримувати громадяни в межах усієї України незалежно від місця проживання), їх доступність для всіх і адресність. У цьому випадку "місцеве самоврядування стає природним і єдиним локальним простором реалізації таких стандартів, а у перспективі й простором репродукування, становлення і розвитку нових соціальних стандартів" [1, с. 81].

2. Соціальний захист населення як комплексна система організаційно-правових і економічних заходів (соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальна допомога, соціальна підтримка і правовий захист), спрямованих на забезпечення необхідної якості життя кожного члена територіальної громади в конкретних соціально-економічних умовах.

3. Зайнятість населення і регулювання ринку праці, котрі забезпечуються розробкою територіальних програм зайнятості населення, затверджених відповідними районними і обласними радами, а також заходами відносно соціальної захищеності різних груп населення від безробіття [3, с. 87—96].

4. Розширення реальних можливостей участі територіальної громади як первісного суб'єкта публічної служби на місцевому рівні, основного носія його функцій і повноважень у здійсненні регіональної соціальної політики, вдосконалення механізмів функціонування інституту самоврядування. Важлива роль органів публічної служби на місцевому рівні в системі регіональної соціальної політики пояснюється тим, що вони створюють сприятливі умови для забезпечення життєвих інтересів населення і здійснюють превентивні заходи щодо його соціального захисту [3, с. 108—113].

Проте, слід зазначити про недостатній рівень розробленості проблеми концептуальних моделей організації влади на місцях, зокрема дослідження публічної служби на місцевому рівні в аспекті механізмів здійснення регіональної соціальної політики, налагодження партнерських відносин між органами державної влади, з одного боку, та територіальними громадами, органами місцевого самоврядування — з іншого.

Дослідження публічної служби на місцевому рівні як механізму здійснення забезпечення соціальних потреб громадян пов'язане з вивченням передусім самоврядувального потенціалу територіальної громади. Аналіз наукових теорій місцевого самоврядування має особливе за змістом навантаження, котре відбиває передумови його функціональний аспект як спроможність територіальних суб'єктів (громад) і сформованих ними органів використовувати свій самоврядувальний потенціал для самостійного вирішення місцевих проблем.

Задоволення соціальних потреб громадян органами публічної служби шляхом надання соціальних послуг здійснюється також в рамках виконання ряду регіональних, державних, обласних та місцевих програм. Метою регіональних програм соціально-економічного розвитку, є забезпечення максимально можливого в запланованому періоді підвищення добробуту населення за даних об'єктивно існуючих обмеженнях. В кожному регіоні виконуються програми розвитку внутрішньої торгівлі, розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності, соціально-економічного та культурного розвитку, розвитку освіти, медичного забезпечення, буді-

вництва індивідуального житла на селі. Фінансовими джерелами забезпечення надання соціальних послуг є: бюджет (державний та місцевий); спеціалізовані фонди; грошові внески за надані послуги; місцеві фонди; національні програми; міжнародні програми; дотації. Але недостатнє фінансування цих програм є основною проблемою регіонів. Тому пошук альтернативних шляхів фінансування соціальних програм залишається основною проблемою публічної служби на місцевому рівні.

## ВИСНОВКИ

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду дозволяє зробити висновки:

1) якісне реформування адміністративної та соціальної системи неможливе за умов відсутності ефективних механізмів реалізації повноважень органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування;

2) є необхідність у створенні єдиного правового поля що дозволяє розмежувати функції органів публічної влади та місцевого самоврядування;

3) забезпечення органів місцевої влади фінансово-матеріальними ресурсами, кадровим потенціалом у здійсненні своїх функціональних повноважень щодо реформування соціальної складової публічної політики.

На думку більшості фахівців, реформи в Україні мають бути соціально орієнтованими та зрозумілими суспільству. У роботі органів публічної служби більше уваги необхідно приділяти прогнозуванню наслідків при прийнятті рішень щодо впровадження програм і реформ.

Перспективним напрямом дослідження в подальшому вбачається концептуальна розробка ефективних механізмів реалізації повноважень органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

## Література:

1. Баймуратов М.А. Роль територіальних громад в обеспеченні населення мінімальними державними соціальними стандартами / М.А.Баймуратов В.С. Косей // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. / Відп. ред. Л.І. Корміч. — Одеса: Астропринт, 1997. — Вип. 1/2. — С. 79—81.

2. Соціальна політика регіону / [Говоруха В.В., Бульба В.Г., Тамм А.Є. та ін.] За ред. В.В. Говоруха. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 272 с.

3. Куц Ю.О. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: монографія / Куц Ю.О., Болдирев С.В., Тамм А.Є.; за заг. ред. Ю.О. Куца. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — 180 с.

4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — 2. вид., доп. й перероб. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2005. — 254 с.

5. Телешун О.С. Публічна політика та управління: наук. розробка / [С.О. Телешун, О.С. Титаренко, С.В. Ситник, С.І. Вировий]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Каф. політ. аналітики та прогнозування. — К.: [НАДУ], 2010. — 34 с.

6. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О.Н. Ярмиш, В.О. Сergygin. — Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 — 532 с.

7. Яценко М.А. Самоврядувальний механізм здійснення регіональної соціальної політики за умов трансформації українського суспільства: дис. ... к.соц.н. — Одеса, 2004. — 182 с.

8. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу.: [http://www.kmu.gov.ua/zvg/control/uk/publish/article?art\\_id=102216&cat\\_id=49789](http://www.kmu.gov.ua/zvg/control/uk/publish/article?art_id=102216&cat_id=49789)

Стаття надійшла до редакції 08.09.2011 р.