

можна вирішувати за допомогою застарілих управлінських технологій. Зміст і форми підвищення кваліфікації управлінських кадрів необхідно наблизити до сучасної практики та зробити їх ефективнішими в подоланні конкретних місцевих проблем. Інструментом для підвищення кадрового потенціалу державного управління є комплексне вдосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. При цьому така система має бути гнучкою, здатною адаптуватися до нових завдань, що виникають у ході проведення політичної, адміністративної, муніципальної й інших системних реформ, перерозподілу владних повноважень тощо.

Особливу увагу слід приділити створенню на рівні держави нового мотиваційного механізму – такого, що змушує посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь, навичок.

Результатом упровадження ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації повинно стати:

- підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, надання якісних та ефективних послуг населенню;
- здатність самостійно обирати засоби прийняття оптимальних рішень;
- прогнозування і планування діяльності місцевої влади та комплексне оцінювання результатів цієї діяльності;
- підвищення відповідальності управлінців за територію, яка їм підпорядкована;
- забезпечення набуття та розвитку навичок і вмінь організації управлінської діяльності, культури управління і спілкування з місцевим населенням;
- упровадження в практику управління передових методів технології, залучен-

ня до розробки важливих управлінських рішень провідних фахівців, які мешкають на підпорядкованій території, тощо.

#### IV. Висновки

Ефективне функціонування системи навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню персоналу нового типу саме управлінського апарату, спроможного приймати державні рішення та забезпечувати успіх соціально-економічних та політичних перетворень. А в практику управлінської діяльності місцевого самоврядування запроваджуватимуться нові принципи і підходи, нова організаційна культура, нові технології і техніка, формуватиметься нова психологія, що стануть суттєвими складовими інтелектуально-технологічної інфраструктури місцевого управління в Україні.

#### Література

1. Вдосконалення системи надання управлінських послуг (аналіз, дослідження, пропозиції) / за заг. ред. О.С. Мірошник. – Х. : Харківський Фонд місцевої демократії, 2003. – 67 с.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас. – Л. : Літопис, 2000. – 318 с.
3. Гонціаж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
4. Державне управління : словник-довідник / укл. : В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

УДК 35.077(477)

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ У ДЕРЖАВІ

**Ільяшенко В.А.**

доктор наук з державного управління, доцент  
Класичний приватний університет

#### Annotation

The author explores development of legislation of Ukraine in the field of administrative services, mechanisms of estimation of quality of providing services by public organs, legal and administrative collisions of providing of normatively-legal level of functioning of the system of providing administrative services citizens in the article.

#### Анотація

У статті досліджено розвиток законодавства України у сфері управлінських послуг,

механізми оцінювання якості надання послуг державними органами, правові й управлінські колізії забезпечення нормативно-правового рівня функціонування системи надання управлінських послуг громадянам.

#### Ключові слова

Управлінські послуги, органи державної влади, держава, державно-управлінські відносини, державна служба, апарат.

#### I. Вступ

Нові підходи до економічних і соціальних відносин, що визначаються сучасними

об'єднаними чинниками українського суспільства, посилюють тенденції руху України до демократичних цінностей Європейського Союзу й інших розвинених країн світу. Суспільно-політичні трансформації, що відбуваються в Україні, супроводжуються змінами державно-управлінських відносин, які обумовлюють переорієнтування управлінської діяльності органів влади щодо реалізації конституційних прав і свобод громадян на надання послуг фізичним і юридичним особам. Головним критерієм оцінювання діяльності органів влади стає задоволення потреб громадян в отриманні якісних управлінських послуг.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг у державі.

### III. Результати

Аналіз зарубіжних і вітчизняних джерел, які присвячені послугам, що надаються органами влади, свідчить про наявність різних тлумачень поняття послуги в державному управлінні, зокрема: адміністративні, громадські, державні, муніципальні, публічні, управлінські. Так, аналізу суті та застосуванню цього поняття приділяли увагу Е. Вокопола, Б. Гурне, Д. Мартін, Г. Райт, Д. Ру, Д. Сульє; класифікували послуги Д. Амборський, В. Ванкович, М. Джоб; проблеми забезпечення довготермінових заходів щодо покращення якості послуг досліджували Дж. Генрі, Р. Каплан, М. Майлакович, М. Мастонон, Д. Нортон; оцінювання надання послуг було в центрі уваги С. Вільямса, Ш. Кулі, А. Матесона, Е. Роуза, Дж. Скенлена, І. Сумми, Р. Теннер, С. Трози; над їх стандартизацією працювали Т. Потканський, Г. Труєн та ін.

Серед вітчизняних відомі праці Р. Безмертного, І. Голосніченка, І. Коліушка, В. Тимощука, які досліджували роль управлінських послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; В. Авер'янов, А. Вишневський розглядали послуги як чинник реформування державної служби й удосконалення діяльності керівника в органах державної влади; Т. Мотренко, В. Долечек – нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільність платності послуг та форми їх оплати; В. Бакуменко, П. Надолішній – питання маркетизації управлінських послуг; В. Князев – доцільність застосування поняття “послуга” на позначення управлінської діяльності; М. Лесечко, О. Берданова, А. Чемерис, Н. Чухранова, Р. Рудницька ідентифікували адміністративні та інші види послуг місцевих органів державної виконавчої влади; В. Сороко розглядав питання стандартизації державних послуг; В. Євдокименко, Є. Матвіїшин – підходи до формування економічного механізму надання послуг; Н. Нижник, А. Кабанець – підвищення якості

послуг у процесі реформування державного управління; Ю. Шаров – муніципальні послуги та їх якість у контексті становлення громадянського суспільства; О. Сушинський – комунальні послуги органів місцевого самоврядування.

Функціонування системи надання управлінських послуг, формування якої в державному управлінні багатьох країн світу відбуваються у зв'язку зі змінами державно-управлінських відносин, базується на застосуванні відповідних норм та правил. Установлено, що в Україні процеси створення нормативно-правової бази надання послуг органами влади розпочалися з моменту прийняття у 1994 р. Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, а продовжено проголошенням адміністративної реформи 1998 р., яка розглядалася як концептуально осмислений перехід до нової філософії управління, що потребувала проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади, адже виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для забезпечення прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських послуг [7, с. 3].

Оскільки перший етап реформ відповідно до Концепції передбачав створення нової правової бази, що мала регламентувати державне управління в Україні в цілому, то формування й оновлення законодавства стосувалося і надання управлінських послуг. Постає питання про законодавство, яке регулює сферу надання управлінських послуг і створює умови для ефективного управління нею, адже дія правових норм дає можливість установити основу змістовності надання управлінських послуг, взаємозв'язки учасників надання, розподіл завдань, відповідальності тощо. Тому аналіз нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг органами державної влади ми здійснили шляхом систематизації законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів за останніх десять років.

Насамперед, важливо осмислити наявну законодавчу базу щодо застосування понять “послуга”, “якість”, “платність”, “оцінювання”, оскільки вони становлять визначену нами вище сутність послуг, які надаються органами влади в розвинених країнах світу. Так, у Законі України “Про місцеве державне адміністрування” [5], що регламентує діяльність органів виконавчої влади, поняття “послуга” зустрічається лише в контексті: житлово-комунальні послуги (ст. 18), послуги підприємств (ст. 20). Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] дає тлумачення основних термінів, що використовуються в Законі. Поняття “послуга” подано в

контексті: “соціальна послуга” (ст. 1), “виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади” (ст. 27). У Законі закладені такі поняття: “місцеві ініціативи” (ст. 9), що гіпотетично надає право розгляду в раді питання про управлінські послуги; “громадські слухання” (ст. 13), що дає право заслуховувати та порушувати питання про послуги, в тому числі управлінські; а також загальні збори громадян для звітування та вирішення інших питань, якими в перспективі можуть бути ті, які стосуватимуться надання управлінських послуг (ст. 8, 42) тощо.

Закони України “Про соціальні послуги” 2003 р. [6] та “Про житлово-комунальні послуги” 2004 р. [3] застосовують поняття послуг. Так, наприклад, соціальними послугами визначено комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (далі – особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [6, с. 52]. Закон визначає види соціальних послуг і подає їх тлумачення: соціально-побутові послуги, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги, соціально-медичні послуги тощо.

Що стосується законодавства України про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування, то, на думку Т.В. Мотренка, в них відсутнє законодавче закріплення інституту надання послуг і правил поведінки державних службовців з визначенням відповідальності за їх порушення, тому редакція Закону України “Про державну службу” 1993 р. [2] та інші 600 підзаконних актів також ускладнюють державно-службові відносини в органах державної влади та їх апаратах [8, с. 4]. Крім того, під час надання послуг має бути забезпечена правова гарантія отримання саме якісних управлінських послуг зі зрозумілим та чітким розмежуванням критерію платності чи на безкоштовній основі; необхідно забезпечити нормами законодавства створення умов та обов'язку якісного надання управлінських послуг тощо.

З метою встановлення суті правових норм наявного та оновленого законодавства під час надання управлінських послуг, всі законодавчі та нормативно-правові акти у сфері послуг, що надаються органами влади, ми умовно розділили на дві групи за хронологічним принципом: а) від початку 1990-х рр. до 1998 р. та б) від 2000 р. до сьогодні, межею для яких було прийняття Концепції з проведення адміністративної реформи в Україні [7]. Нормативно-правові акти у сфері надання управлінських послуг під час аналізу першого етапу доцільно умовно

поділити на дві групи: 1) про послуги на безоплатній основі; 2) про послуги на платній основі [11]. Такий підхід визначив Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств”, який трактує норму державних послуг як одного з видів платних послуг.

Основним законодавчим актом, який регулює відносини у сфері надання управлінських послуг громадянам, є Конституція України. У її нормах немає прямих посилань на надання послуг інститутами держави, але, на нашу думку, всі статті, якими визначаються засади надання прав та свобод громадян, гарантують надання таких послуг. Це статті 1, 6, 7, 13, 14, 21, 38 та ряд інших. Зокрема, у ст. 40 Конституції зазначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений Законом строк. Тому до нормативно-правових актів, які конкретизують ст. 40 Основного закону, належать також Закон України “Про звернення громадян” та Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на звернення” від 2002 р., де зазначається, що одним із пріоритетних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування є забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян.

До групи законів, які зорієнтовані на безоплатне надання управлінських послуг населенню, належить також Закон України “Про соціальні послуги”, який регламентує надання послуг окремим групам населення [6]. Розвиток сфери управлінських послуг неможливий без законодавчого врегулювання захисту прав споживачів. Це здійснюється згідно з іншими актами чинного законодавства України, які регулюють відносини між споживачами робіт і послуг та виробниками, продавцями в умовах ринку, встановлює права споживачів і визначає механізми реалізації державного захисту їх прав.

При аналізі ситуації від 1990-х рр. до сьогодні ми відзначили, що в Україні почався швидкий розвиток сфери послуг на основі скорочення державного фінансування забезпечення діяльності органів влади. Це призвело до збільшення частки платних послуг населенню й організаціям, за які стягуються і державне мито, і податкові збори, й інші форми платежів. Практика цього періоду свідчить, що надання органами влади різноманітних послуг населенню (хоча такі послуги входять до повноважень органів влади) є альтернативним засобом фінансу-

вання діяльності органів влади та додатковим до фінансування з державного бюджету. Але якщо перехідний період потребує такої форми додаткового фінансового навантаження на громадян країни, то повинні бути чітко обумовлені тарифи на послуги, які надаються органами влади різних рівнів.

В Україні державні послуги на платній основі виписані також у Законах України “Про оподаткування прибутку підприємств”, “Про систему оподаткування”, “Про захист економічної конкуренції” тощо. Саме ці нормативно-правові акти є основою прийняття численних постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів міністерств і відомств про послуги. Їх метою є організація надання послуг органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, бюджетними установами та організаціями, де передбачена обов’язковість придбання цих послуг з метою зарахування компенсації вартості до державного чи місцевого бюджетів.

Концепція адміністративної реформи в Україні як нова форма мінімізації втручання держави у життєзабезпечення громадян вперше ставить питання про якість надання управлінських послуг. У зв’язку із цим нам важливо було встановити використання термінів “послуга” та “якість послуг” у законодавстві України в цілому. Але, оскільки практику аналізу використання у нормативно-правових актах поняття “ефективність” уже розглядали українські вчені в галузі державного управління Ю. Бажал та О. Кілієвич, то ми зупинимось на цьому детальніше. Вони проаналізували тексти законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих у період від 1997 до 2001 р., за допомогою яких визначили, що в законах терміни “ефективність” та “ефективний” зустрічаються у 189 документах. В указах Президента – у 605 документах (у назвах – 16), у постановах Кабінету Міністрів України – у 1114 документах (у назвах – 35) [1, с. 52–53].

В основному всі випадки вживання терміна “якість надання послуг” зводилися до декларації мети або визначення рівня виконання поставлених завдань, за якими дуже важко визначити дієвість державної політики. Застосувавши аналогічний підхід, ми проаналізували ряд постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують надання послуг на платній основі, з метою проведення аналізу поняття “якість надання послуг”.

Розгляд цих постанов Кабінету Міністрів України виявив, що термін “якість” у цих документах не зустрічається жодного разу. Це свідчить про відсутність цілей у документах, де-юре зорієнтованих на поліпшення життя населення в нашій державі, і про те, що питання ефективності та якості роботи органів влади у сфері надання управлінських послуг

законодавством цього періоду були розроблені недостатньо.

У зв’язку із цим постає необхідність розглянути застосування понять “якість” та “оцінювання” в законодавстві України від 2000 р., який є початком другого етапу прийняття нормативно-правових актів у сфері надання управлінських послуг і перегляду показника оновлення та повноти законодавства. Тут доцільно навести думку А. Чемериса, який вважає, що поняття “показник поліпшення законодавства” оцінюється за критеріями його повноти, послідовності (координації зі програмами), творчості [16, с. 23]. Оновлене законодавство має не тільки систематизувати процедурні питання проходження державної служби, а й визначити з урахуванням європейського досвіду особливості відповідальності державних службовців за якість своєї роботи, підставою якої має бути надання державної, зокрема управлінської, послуги [9, с. 9].

Акцентуючи увагу на наявності та потребі розробки нормативно-правових документів за напрямками, які вивели б діяльність суб’єктів надання управлінських послуг на відповідний рівень якості, ми розглянули у хронологічному порядку закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та накази центральних органів виконавчої влади від 2000 р., що стосуються сфери надання управлінських послуг, та узагальнили підходи, визначені цими документами. Так, правову основу для підготовки державної служби до праці в умовах змін формував Указ Президента України від 2000 р. “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні”, який передбачав необхідність розробки критеріїв оцінювання надання державних послуг фізичним і юридичним особам, принципів взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадськістю та громадянами, запровадження принципово нового типу відносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування.

Правове забезпечення заходів щодо створення сприятливого середовища життєдіяльності людини було визначено прийнятим у 2002 р. Законом України “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, який визначав державну політику з адаптації законодавства України як основу забезпечення єдиних підходів до нормотворення, обов’язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу, адже в Україні – демократичній, правовій державі – особливим пріоритетом є всебічний захист прав і свобод громадян,

що є умовою переходу на європейські принципи управління.

Пізніше увага до управлінських послуг значно розширилася, зокрема завдяки Указу Президента України “Про заходи щодо детінізації економіки на 2002–2004 рр.”, яким було визначено необхідність прийняття закону про управлінські послуги як одне з важливих завдань Кабінету Міністрів України і нові, зорієнтовані на споживачів принципи діяльності органів влади в цілому. Але закон не прийнятий і досі.

Укази Президента України “Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2004 р.” та “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 2004 р. стосувалися тлумачення поняття послуг та питань оцінювання надання управлінських послуг. У них ставилися завдання Міністерству економіки, Голодержслужбі, Міністерству праці, Міністерству юстиції України розробити критерії оцінювання якості надання управлінських послуг органами державної влади і встановлювався порядок надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців. При цьому основою для встановлення порядку надання державних послуг мало стати нормативне визначення поняття “державні послуги”, а в межах компетенції кожного органу на рівні стандартів також пропонувалося визначити обсяги державних послуг, порядок надання та критерії оцінювання їх якості, передбачивши запровадження відповідальності за порушення порядку надання таких послуг [14, с. 76–78].

Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України у 2004 р., має за мету визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування з орієнтацією на надання державних послуг; забезпечення моніторингу ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб щодо реалізації стратегічних документів і надання послуг. Програма передбачає, починаючи з 2005 р., здійснення аналізу діяльності державних органів та їх апарату шляхом функціонального обстеження щодо: доцільності надання певних послуг конкретними державними органами; визначення груп споживачів послуг і складання переліків послуг, які їм надаються; встановлення порядку і регламенту надання послуг; визначення критеріїв оцінювання їх якості; міри відповідальності державних службовців тощо.

Для оцінювання якості надання послуг державними органами та їх апаратом, забезпечення виконання функцій держави з урахуванням громадської думки необхідно запо-

чаткувати з 2007 р. дієвий моніторинг ефективності надання послуг, який включатиме: здійснення контент-аналізу ЗМІ щодо оцінки результативності діяльності державних органів; соціологічні дослідження з метою визначення оцінки громадянами порядку надання послуг та їх якості; проведення громадських слухань тощо. Для запровадження моніторингу необхідно затвердити стандарти надання послуг, які повинні бути науково обґрунтовані, а їх удосконалення здійснюватиметься з урахуванням результатів соціологічних досліджень. Цією Програмою також передбачено, що надання послуг державними службовцями стане складовою їхньої професійної діяльності з 2006 р. Це потребує вжиття таких заходів: визначення груп споживачів послуг; складання переліків послуг, які їм надаються, встановлення порядку й регламенту надання послуг; визначення критеріїв оцінювання їх якості; міри відповідальності державних службовців тощо [13, с. 11]. На нашу думку, завдання цієї Програми в частині здійснення перелічених заходів може бути виконане і завдяки одержаним результатам. Саме на цій основі Голодержслужбою України у 2004 р. було прийнято Положення “Про типову структуру Управління державної служби Голодержслужби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі”, яким передбачалася участь територіальних управлінь Голодержслужби в оцінюванні ефективності надання місцевими органами виконавчої влади державних послуг фізичним і юридичним особам [10, с. 82].

Прийняття у 2006 р. Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка частково врахувала наші пропозиції від 2004 р., створює системні умови для підвищення ефективності державного управління у цій сфері. Крім того, його коротка характеристика стосується того, що вперше одним документом визначається плата за адміністративні послуги, підвищення якості їх надання та оцінка цієї якості [12, с. 168]. Окремі положення цих актів суперечать прийнятим попередньо, що може бути свідченням їх незавершеності. Так, на нашу думку, певним недоліком цього документа є те, що відсутня суттєва різниця у визначеннях понять державних та муніципальних послуг, а адміністративні послуги вважаються не окремими складовими державних і муніципальних. Інакше кажучи, всі послуги, які надаються органами влади, згідно з цим документом, є публічними, поділяються на державні та муніципальні, а адміністративні є лише частиною останніх двох видів. Така класифікація послуг визначає винесення складової видів послуг у назву всієї концепції, що певним чином суперечить розумінню їх сутності та визначенню пріоритетів. Підвищення якості

послуг, відповідно до цього документа, вважається як децентралізація їх надання, вироблення мотивації працівників органів влади до праці; розробка стандартів і сучасних форм надання цих послуг, що в цілому не окреслює та не орієнтує на вироблення механізмів та інструментів якості послуг. Порівняльний аналіз текстів дає підстави виявити деякі розбіжності, задекларовані декілька років тому проєктом Концепції та прийнятим нещодавно документом. Але саме цей документ створює правові основи для системного розвитку цієї сфери в Україні.

Крім того, важливими для аналізу є такі два документи: Концепція розвитку законодавства про державну службу (2004 р.) та Концепція розвитку законодавства про державну службу (2006 р.), оскільки у них зазначається, що професійний рівень багатьох державних службовців не відповідає сучасним потребам державного управління; відсутні чітко регламентовані адміністративні процедури та національні стандарти щодо надання таких послуг. Це зумовлює потребу в удосконаленні правового регулювання надання управлінських послуг державними службовцями; розподіл повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, уповноваженими надавати управлінські послуги. Концепція 2006 р. однією з актуальних проблем удосконалення законодавства визначає низьку якість управлінських послуг [15, с. 40]. Але цей указ Президента України не акцентує уваги на необхідність розроблення законодавства про формування системи надання управлінських послуг органами влади на регіональному рівні, що, на нашу думку, є певним недоліком, оскільки саме цей аспект визначає побудову цілісної системи законотворення, що реально може наближати послуги до споживачів. Реалізація цих концепцій має забезпечити суттєве поліпшення умов надання органами влади управлінських послуг громадянам, усебічне задоволення їх законних прав та інтересів, підвищення ефективності державного управління зміцнення потенціалу та авторитету державної служби.

Щодо інших напрямів, то, наприклад, Указ Президента України “Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку” від 2005 р. впровадження системи управлінських послуг визначає як один з пріоритетних завдань становлення механізму державного будівництва в Україні.

У цілому, аналіз документів з цього питання, прийнятих у 2006 р., декларує серйозність намірів Президента України на сучасному етапі та відповідність урядових ініціатив потребам громадян, що є свідченням поступового руху України до стандартів ЄС.

Аналіз законодавства за 2000–2007 рр. свідчить про те, що найбільш важливими є питання: встановлення порядку надання державних послуг та нормативне визначення поняття “державні послуги”; планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг; розробка критеріїв оцінювання надання державних послуг фізичним і юридичним особам; оцінювання ефективності надання місцевими органами виконавчої влади державних послуг фізичним і юридичним особам; розгляд засад формування демократичної системи надання адміністративних послуг; упровадження системи управлінських послуг, що є одним із пріоритетних завдань становлення механізму державного будівництва в Україні; удосконалення правового регулювання надання управлінських послуг державними службовцями; підвищення якості управлінських послуг, які надаються державними службовцями; розробка критеріїв оцінювання якості надання управлінських послуг органами державної влади; підготовка та прийняття закону про управлінські послуги; розвиток системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, а також системи управління якістю в органах виконавчої влади тощо.

Саме у вищепереліченому спостерігається певна суперечність, адже в огляді встановлено, що державні послуги лише потребують розробки, а управлінські послуги визначені як такі, що вже виконуються; питання якості стосуються надання і державних, й управлінських послуг. Крім того, у законодавстві України в період від 2000 р. застосовуються різні терміни: “адміністративні”, “громадські”, “публічні”, “управлінські послуги”. Ці висновки свідчать про відсутність чіткого правового упорядкування питання послуг, які надаються органами влади, оскільки їх неможливо оцінити за критеріями повноти, послідовності, креативності. Цими документами не визначена перспектива розробки напрямів нормативно-правового забезпечення для місцевих органів влади, серед яких ми визначили: отримання управлінських послуг та можливість оскарження в разі неякісного їх надання; стандартизацію якості послуг на основі чітко розроблених і доступних споживачам критеріїв оцінювання; норми щодо обов'язку надання управлінських послуг; систематизацію процедурних питань проходження державної служби у сфері надання управлінських послуг; норми відповідальності за порушення прав громадян при наданні управлінських послуг.

Аналіз законодавства України та законодавчих ініціатив у цілому свідчить про певні правові й управлінські колізії та недостатність забезпечення нормативно-правового рівня функціонування системи надання управлінських

ких послуг громадянам. Наступним питанням для розробки є формування нормативно-правової бази надання управлінських послуг на локальному рівні. На цьому рівні, насамперед, необхідно прийняти законодавчі документи щодо процедури надання управлінських послуг, яка визначатиме вирішення всього комплексу питань цієї системи. Проблема поглиблюється тим, що й досі відсутні законодавчі ініціативи місцевих органів влади щодо спеціального правового регулювання провадження управлінських послуг, що пов'язано з певними особливостями.

#### IV. Висновки

У розвитку законодавства України у сфері послуг, що надаються органами влади, умовно виділено два етапи: від початку 1990-х рр. до 1998 р.; від 2000 р. до сьогодні. Визначено, що перший етап характеризувався прийняттям нормативно-правових актів про послуги на безоплатній основі та про послуги на платній основі. Нормативно-правові документи, прийняті на другому етапі, засвідчили недосконалість стандартів послуг, критеріїв якості та показників оцінювання якості, а також норм, які кваліфікують державну службу як надання управлінських послуг громадянам. Аналіз нормативно-правових документів показав відсутність чіткості правового упорядкування питання надання управлінських послуг органами влади на регіональному рівні, що зумовлено існуючими правовими й управлінськими колізіями.

Суперечності в підходах до кваліфікації послуг демонструють існування особливостей надання управлінських послуг, першою з яких є те, що об'єктом надання управлінських послуг є власне управлінська послуга, реалізація якої забезпечує потребу громадян в управлінні, а друга особливість стосується такого функціонування її суб'єктів, коли розроблені механізми відносин закріплені законодавчо та однаковою мірою стосуються і використання, і виконання ними прав та обов'язків під час вироблення, надання й отримання управлінських послуг.

#### Література

1. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: К.І.С., 2002. – 420 с.
2. Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII: Зі змінами і доповненнями включно на 16.01.2003 р. // Місцеве самоврядування: поняття, терміни, визначення: словник-довідник / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор; наук. ред. М.Д. Лесечко. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – С. 322–339.
3. Закон України “Про житлово-комунальні послуги” від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – С. 49–64.

4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями) // Практикум з місцевого самоврядування / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – Л.: ЛФ УАДУ, 2001. – С. 100–145.
5. Закон України “Про місцеві державні адміністрації”. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 30 с.
6. Закон України “Про соціальні послуги” від 19 червня 2003 р. № 966-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 52–60.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 52 с.
8. Мотренко Т.В. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 р. та завдання на 2004 р. / Т.В. Мотренко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 4–10.
9. Мотренко Т.В. Про нормотворчу діяльність Головдержслужби України / Т.В. Мотренко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 8–11.
10. Наказ Головного управління державної служби України від 25 листопада 2004 р. № 209 “Про типову структуру Управління державної служби Головдержслужби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі” // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 80–82.
11. Поляк О.В. Нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг / О.В. Поляк // Економічні науки: зб. наук. праць / за ред. М.І. Маніліча. – Чернівці: Букрек, 2005. – С. 77–88.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 7. – С. 167–170.
13. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
14. Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 76–78.
15. Указ Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – С. 39–43.
16. Чемерис А.О. Оцінка інституційної ефективності державного управління: управлінський аспект / А.О. Чемерис // Ефекти-

УДК 353.1

### НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ АДАПТИВНОСТІ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ

**Іорданов А.Є.**

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

#### Annotation

The author offered the measures of public regional policy on the increase of adaptive possibility of labour force in the conditions of globalization and acceleration of rates of socio-economic changes in the article.

#### Анотація

У статті запропоновано заходи державної регіональної політики щодо підвищення адаптивної спроможності робочої сили в умовах глобалізації та прискорення темпів соціально-економічних змін.

#### Ключові слова

Державне регулювання, регіональний розвиток, людські ресурси, трудовий потенціал, робоча сила, адаптивність людських ресурсів.

#### I. Вступ

Головною метою державної регіональної політики України має стати створення таких умов, які б дали регіонам змогу повністю реалізувати наявний у них потенціал, максимально збільшити внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на світових ринках.

Сьогодні політика підтримки регіонального розвитку повинна бути спрямована на активізацію всього ресурсного потенціалу регіонів як основи зміцнення їх конкурентоспроможності, і насамперед на розвиток людських ресурсів.

Важливі аспекти розвитку людських ресурсів, питання продуктивної зайнятості та стану ринку праці в умовах динамічних ринкових відносин розглядаються у працях західних дослідників різних напрямів соціальної науки – Дж.Р. Еренберга, Дж. Кейнса, В. Нордхауса, Л. Робінса, П. Самуельсона, М. Фрідмена, Ф. Хайєка та ін. Зазначена проблематика досліджувалась у працях таких українських науковців, як: А. Ачкасов, Д. Богиня, І. Бондар, Н. Борецька, В. Васильченко, М. Долішній, Т. Заєць, С. Злупко, М. Кім, А. Колот, І. Кравченко, Ю. Лебединський, Е. Лібанова, В. Онікієнко, В. Петюх, В. Скуратівський, В. Федоренко та ін.

Проте, незважаючи на цінність проведених досліджень, окремі завдання державного регулювання розвитку людських ресурсів залишились невирішеними. Так, потребують

подальшого вивчення теоретичні засади розробки державної регіональної політики підвищення якості людських ресурсів. Сьогодні, коли внаслідок прискорення технологічного вдосконалення та глобалізації зміни стали визначальною ознакою економічного життя, особливої актуальності набуває розробка державних заходів щодо посилення адаптивної спроможності робочої сили.

Підвищення рівня знань та формування адаптивної робочої сили, що могла би адекватно сприймати виклики високотехнологічної економіки, є головною запорукою продуктивності праці та зростання рівня зайнятості в умовах сучасної економіки.

#### II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування заходів державної регіональної політики, що мають на меті підвищення адаптивної спроможності трудового потенціалу в умовах глобалізації та прискорення темпів соціально-економічних змін.

#### III. Результати

Однією із стратегічних цілей регіональної політики в Україні визначено розвиток людських ресурсів та підвищення їх якості, що є запорукою динамічного розвитку країни та регіонів [4]. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. зазначено, що політика розвитку людських ресурсів буде здійснюватись з урахуванням регіональних особливостей демографічної ситуації, зайнятості населення, рівня життя, концентруватиметься на активному сприянні створенню нових робочих місць, насамперед в інноваційних секторах, перекваліфікації вивільнених працівників, створенні сприятливих соціально-трудова відносин між роботодавцями і найманими працівниками, розвитку самозайнятості населення, фермерства, селянських господарств, підготовці та перепідготовці працівників, що вивільняються, підтримці малого і середнього бізнесу.

Саме кількісні та якісні параметри трудового потенціалу стають у сучасних умовах головним чинником соціально-економічного розвитку регіонів. "Якість робочої сили" – це комплексне поняття, яке охоплює сукупність таких властивостей людини, як рівень освіти, кваліфікації, фізіологічні, фізичні, соціально-психологічні ха-