

## МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077(477)

### СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Журба О.В.**

начальник Управління державної служби Голодержслужби України у Запорізькій області

#### **Annotation**

The author examines a mechanism of action of plenary powers of public, feature of redistribution of plenary powers authorities between the branches of power, plenary powers of public authorities in the field of providing administrative services in the article.

#### **Анотація**

У статті досліджено механізм дії повноважень органів державної влади, особливості перерозподілу повноважень між гілками влади, повноваження органів державної влади у сфері надання управлінських послуг.

#### **Ключові слова**

Повноваження, орган державної влади, управлінські послуги, громадяни, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа.

#### **I. Вступ**

Стратегія розвитку держави можлива за умови спроможності системи державного управління швидко та ефективно реагувати на зміни у суспільстві на глобальному рівні, переформувувати зміст державно-управлінських відносин залежно від потреб громадян. Це у свою чергу, вимагає пристосування структур, роботи та оперативних завдань до механізмів цих змін, до яких від кінця минулого століття належить і сфера управлінських послуг, що здатна забезпечити стійкість системи державно-управлінських відносин. Світовий досвід формування механізмів надання управлінських послуг громадянам з боку органів влади вказує на наявність різних підходів та форм в організації такого роду діяльності, що може залежати від сутності державно-управлінських відносин в цілому та зосередженості на їх боці певних учасників владно-розпорядчих повноважень. Цим визначаються особливості надання управлінських послуг, які полягають у тому, що їх мають надавати органи влади: виконавчої чи місцевого самоврядування.

#### **II. Постановка завдання**

Мета статті – визначити сучасний стан надання управлінських послуг органами державної влади в Україні.

#### **III. Результати**

Слід виділити таких вітчизняних науковців, як: Р. Безсмертного, І. Голосніченка, І. Коліушка, В. Тимощука, які досліджували роль управлінських послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; В. Авер'янова, А. Вишневського, які розглядали послуги як чинник реформування державної служби та вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади; В. Долечека, Т. Мотренка – щодо нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільності платності послуг та форми їх оплати; В. Бакуменка, П. Надолішнього – стосовно питань маркетинга управлінських послуг; В. Князева – щодо доцільності застосування поняття “послуга” на позначення управлінської діяльності; О. Берданової, М. Лесечка, Р. Рудницької, А. Чемериса, Н. Чухранової, які ідентифікували адміністративні та інші види послуг місцевих органів державної виконавчої влади; В. Сороки, який розглядав питання стандартизації державних послуг; В. Євдокименка, Є. Матвіїшина – щодо підходів до формування економічного механізму надання послуг; А. Кабанця, Н. Нижника – про підвищення якості послуг у процесі реформування державного управління; Ю. Шарова – стосовно муніципальних послуг та їх якості у контексті становлення громадянського суспільства; О. Сушинського – щодо комунальних послуг органів місцевого самоврядування.

Виходячи із цього, дослідження питання можна проводити кількома шляхами, починаючи від визначення мережі органів, які надають управлінські послуги. Оскільки першою ознакою державного органу в системі органів влади є державно-владні повноваження [13], то постає потреба визна-

## Держава та регіони

чення повноважень органів влади щодо надання управлінських послуг. Цей підхід важливий для дослідження, насамперед, у контексті аналізу поняття повноваження органів влади: яким чином у державному управлінні функціонує система повноважень, які органи наділені і якими саме повноваженнями у сфері надання управлінських послуг?

Візьмемо за основу точку зору дослідників Н. Нижник, С. Дубенко, Н. Плахотнюк, які визначають механізм дії повноважень таким чином: державні органи з певними законодавчо наділеними повноваженнями у своїй сукупності утворюють державний апарат. Останній, у свою чергу, входить як складова до механізму держави, іншими складовими якого є державні установи, організації й підприємства. Але, на відміну від державних органів, ці три структури не мають державно-владних повноважень, хоча виступають частиною механізму, а не апарату держави. Одночасно ці дослідники зауважують, що владні повноваження в Україні мають не тільки державні органи, а й органи місцевого самоврядування. Однак владні повноваження останніх не мають державного характеру й не здійснюються від імені України [13, с. 17, 28]. Хоча цей аспект не може бути визначальним для громадян, які на підставі потреби в управлінні мають право та можуть звертатися не лише до органів виконавчої влади, а й до органів місцевого самоврядування для безпосереднього отримання управлінських послуг.

Для здійснення порівняльного аналізу можливостей різних органів влади щодо задоволення потреб громадян у наданні управлінських послуг та в контексті Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 2004 р. [8], який передбачає інший, ніж досі, перерозподіл повноважень між Верховною Радою України та центральними органами виконавчої влади, більш детально зупинимось на цих питаннях. Це важливо ще й з погляду пріоритетів комплексної політичної реформи, про яку йшлося в посланні Президента України до Верховної Ради України у 2006 р. [14]. У цьому документі визначається потреба підвищення дієздатності та ефективності функціонування системи влади через збалансований розподіл повноважень і функцій між гілками та органами; передача місцевим громадам функцій виконавчих органів та одночасно достатніх ресурсів для їх реалізації.

Зважаючи на формування нового підходу щодо перерозподілу повноважень між гілками влади в цілому, ми проаналізуємо це питання в кількох напрямках:

- перерозподіл повноважень щодо надання управлінських послуг органами

виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- перерозподіл повноважень між їх структурними підрозділами та посадовими особами.

Погляд на перерозподіл повноважень між посадовими особами є новим явищем в українській науковій думці, оскільки вважається, що саме такий підхід може бути визначальним під час реформування державного управління та державної служби України для надання управлінських послуг. На думку В. Бакуменка та П. Надолішнього, запровадження нової ролі та функцій органів виконавчої влади потребує проведення глибокого аналізу питання оптимальної організації регіональних органів влади з метою створення сильної й дієвої влади, спроможної автономно вирішувати численні громадські та державні справи. У сфері розмежування функцій і повноважень, реорганізації системи функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування планується зосередити зусилля в тому числі й на визначенні обсягу державних послуг, які надаватимуться місцевими органами влади [3, с. 210]. Позиція А. Вишневського є аналогічною попередній, але дослідник при цьому визначає перерозподіл повноважень у цій сфері між трьома рівнями влади. Це стосується визначення регіональних стратегій розвитку та надання послуг населенню між урядом, місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. При цьому вчений визнає, що існує гостра потреба в розвитку навичок та процедур, інакше від структурних змін, перерозподілу функцій між установами не буде бажаного ефекту [15, с. 32, 49].

Аналізуючи проблеми реалізації завдань адміністративної реформи в Україні у сфері повноважень органів влади, цей дослідник також визначає ряд неузгоджених питань, оскільки, на його думку, повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування розмиті й дублюються. Тому постає потреба чіткого визначення власних повноважень, якими законодавство наділяє органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, місцеві, районні та обласні ради; слід переглянути галузевий підхід до визначення повноважень місцевих державних адміністрацій, закріплений чинним Законом України "Про місцеві державні адміністрації" тощо [15, с. 50–52].

Аналіз питань розмежування повноважень ці дослідники здійснюють у цілому, не акцентуючи уваги на розмежуванні повноважень у сфері надання управлінських послуг. При визначенні існування позицій саме з таких міркувань привертає увагу дослідження ефективності місцевих державних

адміністрацій В. Дубовичем, який вважає, що основними повноваженнями місцевих державних адміністрацій як основного елемента їх правового статусу з-поміж інших має бути: надання управлінських послуг, забезпечення прав і свобод громадян [6, с. 263]. Що стосується повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання управлінських послуг, то, наприклад, Н. Чухранова зауважує, що одним з принципів розмежування повноважень, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватися органами місцевого самоврядування, є міра можливості задоволення потреб населення в управлінських послугах [16, с. 119].

Р. Безсмертний також визначає потребу зміни повноважень органів місцевого самоврядування, які мають охопити всі територіальні громади наданням управлінських послуг [2, с. 9, 11]. Проте відсутність інформації про механізм такого перерозподілу є найбільшою і незрозумілою проблемою для громадськості, про що свідчить обговорення положень адміністративно-територіальної реформи, яка поки що не знаходить підтримки у населення України. У цілому серед завдань адміністративно-територіальної реформи в Україні найважливішими є: підвищення ефективності управління територіями; зниження витрат на утримання органів влади; надання органами влади послуг населенню незалежно від їх місця проживання; перехід до нових функцій публічної влади, яка за своїм змістом спрямовується на надання державних та громадських послуг; перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на базі встановлення переліку державних і громадських послуг, їх класифікації, визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі [7, с. 100].

Ці думки в сукупності зводяться до того, що дослідники значну увагу приділяють одному з видів перерозподілу повноважень, тобто між гілками влади, і це пов'язано з проблемами пошуку місця управлінських послуг в системі державного управління та його механізмах. Адже на сьогодні проблема управлінських послуг в Україні розглядається по-різному: то як "напрямок проведення адміністративної реформи в Україні" [11]; то як "нові функції публічної влади" [7]; то як "основні повноваження місцевих державних адміністрацій" [6], "повноваження органів місцевого самоврядування" [4], "новий стиль діяльності органів державної влади" [3]; то як "один з видів процедурних відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридич-

ними особами"; то як "парадигма державної служби" тощо. Весь спектр думок не дає однозначних відповідей на вирішення проблеми, а ще більше загострює її. Тому дослідження перерозподілу повноважень між структурними підрозділами органів влади спонукає до проведення аналізу застосування поняття "повноваження" органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко визначають повноваження органу виконавчої влади як закріплені за ним права й обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, виражає їх компетенцію [4, с. 205]. Оскільки одним із завдань нашого дослідження є аналіз стану надання управлінських послуг органами державної влади, то, насамперед, важливо знайти місце повноважень цих органів влади у сфері надання управлінських послуг. Для цього ми синтезували норми законодавства України, акцентуючи увагу на понятті "повноваження".

Так, ст. 119 Конституції України визначає коло повноважень МДА таким чином: місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, указів та розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок, додержання прав та свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Це є свідченням того, що органам виконавчої влади належить виконувати всі нормативно-правові документи у сфері надання управлінських послуг. Аналогічно, повноваження органів місцевого самоврядування відображені в ст. 143 Конституції України. Але цитування статті ми обмежимо лише питанням делегованих повноважень, зокрема, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету.

У статті 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" дано визначення поняття "делеговані повноваження" як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [9, с. 101]. Щодо повноважень органів місцевого самоврядування, то статті 25–40 визначають повноваження сільських, селищних, міських голів та повноваження виконавчих органів сільсь-

ких, селищних, міських рад; статті 43–44 – повноваження районних і обласних рад.

У Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [10], що регламентує діяльність органів виконавчої влади, також є поняття “повноваження”. Що стосується статей закону, які регламентують відносини МДА з іншими суб’єктами управління (статті 30–38), то, відповідно до статей 37, 38, відносини МДА з об’єднаннями громадян та громадянами будуються на засадах забезпечення й дотримання прав і свобод громадян при їх зверненнях. Так, ст. 38 Закону передбачає, що місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій для вирішення питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій [10, с. 23]. Стаття 13 цього Закону подає перелік питань, що вирішуються державними адміністраціями, а статті 17–27 – деталізують основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме в галузях: економічного та соціального розвитку; бюджету і фінансів; управління майном, приватизації та підприємництва; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв’язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля; науки, освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім’ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту; зайнятості населення, праці та заробітної плати; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи, виконання завдань яких направлені на забезпечення державної політики в цих галузях. Таким чином, коло питань, які мають вирішувати місцеві державні адміністрації, є досить широким, але в них чітко не прописані повноваження у сфері надання управлінських послуг.

Отже, аналіз свідчить, що повноваження органів державної влади у сфері надання управлінських послуг є незрозумілими, не доступними споживачеві, що виявляється через відсутність поняття “повноваження” у сфері надання управлінських послуг, а також того, що державна служба, служба в органах місцевого самоврядування або якась частина їх діяльності – це надання управлінських послуг громадянам. Пошуки шляхів вирішення цієї проблеми залишаються актуальними й тому є предметом уваги науковців. Вони пропонують, на підставі зафіксованих у законодавчих актах власних або делегованих повноважень уже сьогодні вважати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування суб’єктами надання адміністративних послуг. Інші, вважаючи, що управлінську діяльність можуть

здійснювати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, недержавні організації, пропонують окремі повноваження передати, адже функції та повноваження виконавчої влади можуть бути делеговані державою [1, с. 15]. Окремі науковці радять при цьому враховувати можливість невідповідності між завданнями та повноваженнями органів виконавчої влади в результаті так званого “старіння” компетенційних актів та в разі додаткового покладення на них завдань без внесення відповідних змін у сферу їх повноважень [12, с. 406].

І це, на нашу думку, відбувається зі системою управлінських послуг від моменту прийняття Законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, адже вони були затверджені вищим законодавчим органом України майже одночасно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, яка визначала надання управлінських послуг органами державної влади. Оскільки аналіз цих підходів через велику кількість суперечностей не дає системного бачення його вирішення, тому це питання потребує додаткових наукових досліджень.

З погляду користувачів послуг, найбільш проблемними питаннями є: відсутність ефективних форм контролю за діяльністю органів управління з боку представницьких інституцій, громадян; низький соціальний статус та рівень доходів державних службовців; високий рівень корупції в системі державного управління; слабка виконавська дисципліна; низькі ділові та особисті якості найвищих посадових осіб у системі державного управління. З погляду державних службовців низький соціальний статус та рівень доходів державних службовців; відсутність ефективних форм контролю за діяльністю органів управління з боку представницьких інституцій, громадян; слабкість матеріальної бази державного управління; функціональна невпорядкованість функцій між державними інститутами та іншими структурами управління; функціональна невпорядкованість функцій управління всередині державної системи управління. Причому надзвичайно важко розділити фактори, які впливають на перерозподіл повноважень між структурними підрозділами органів влади, з одного боку, і на перерозподіл між посадовими особами – з іншого, оскільки цей аспект потребує додаткових наукових досліджень.

Таким чином, узагальнення відповідей державних службовців серед визначених факторів, характерних для системи органів місцевої влади, окреслюють найбільшу проблемність у сфері розмежування функцій. Ми погоджуємося з В. Авер’яновим, який зазначає, що на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміні-

страцій, органів місцевого самоврядування не тільки приводить до узгоджених дій, а й нерідко спричинює різні проблеми щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, а також те, що законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в межах існуючого законодавства розмежування функцій та повноважень органів влади [5, с. 103, 104].

Для державного управління України у зв'язку з проведенням конституційної реформи, яка передбачає дію нового механізму перерозподілу повноважень і функцій, саме зараз настає унікальна можливість на законодавчому рівні закріпити чіткий і прозорий механізм надання управлінських послуг. Щодо синтезу результатів відповідей користувачів послуг, то його суть зводиться до характеристики статусу, низької дієвості та ділових якостей державних службовців, що може бути одним із факторів, які негативно впливають на якість надання управлінських послуг узагалі, що ми розглянемо надалі.

#### IV. Висновки

Стан надання управлінських послуг місцевими органами влади зумовлений необхідністю здійснення перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; між структурними підрозділами органів влади; між посадовими особами структурних підрозділів органів влади, що визначає потребу введення у законодавство поняття "повноваження у сфері управлінських послуг".

#### Література

1. Авер'янов В.Б. Державне управління та виконавча влада: зміст і співвідношення / В.Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 13–16.
2. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації і критерії ефективності: Матеріали "круглого столу" / [за ред. З.С. Варналія] – К. : НІСД, 2005. – 73 с.
3. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; [за заг ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Дубович В. До питання про ефективність діяльності місцевої державної адмініст-

рації / В. Дубович // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 261–263.

7. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / [за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева ; кол. авт. : В.Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л.М. Гогіна, І.В. Козюра, С.О. Кравченко, Ю.Г. Кальниш, Л.Т. Штика]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
8. Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Офіційний вісник України : щотижневий збірник актів законодавства. – 2004. – № 49. – С. 21–47.
9. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями) // Лазор О.Я., Лазор О.Д. Практикум з місцевого самоврядування / О.Я. Лазор, О.Д. Лазор. – Л. : ЛФ УАДУ, 2001. – С. 100–145.
10. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" : офіційне видання. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 30 с.
11. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 52 с.
12. Малиновський В.Я. Проблеми вдосконалення правової регламентації управлінських функцій у системі виконавчої влади / В.Я. Малиновський // 36. наук. праць НАДУ при Президентові України / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – С. 401–408.
13. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / [кол. авт.: Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін.; за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : ЗАТ "НІЧЛАВА", 2003. – 288 с.
14. Послання Президента України до Верховної Ради України від 9 лютого 2006 р. "Аналіз внутрішнього та зовнішнього становища України у 2005 році та стратегічні кроки на наступний рік" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
15. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні. – К., 2002. – 82 с.
16. Теорія та практика державного управління. – Вип. 9: Державне управління та місцеве самоврядування: Тези IV Міжнарод. наук. конгресу, 26 лютого 2004 р. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ "Магістр", 2004. – 328 с.