

УДК 342.951

Н. І. Ільчаніновааспірант кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено визначенню методологічного аспекту дослідження механізму надання адміністративних послуг, його перетворенню в умовах реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Встановлено сутність базових категорій. Розглянуто характерні особливості процесу децентралізації та класифікацію послуг, що надаються населенню. Виходячи з аналізу даної проблематики, запропоновано авторське визначення механізму надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, децентралізація, деконцентрація, передача повноважень, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальна реформа полягає у перегляді функцій та повноважень органів публічного управління, визначенні сфер їх безпосередньої відповідальності, фінансовому перерозподілі, спонуканні до вирішення проблемних питань на якомога нижчому рівні та автономізації територій у прийнятті та реалізації управлінських рішень. Децентралізація в Україні має створити сприятливі умови для стабілізації в соціально-економічній сфері та налагодження співпраці влади із суспільством. Наразі для оптимізації процесу децентралізації адміністративних послуг важливим є уточнення понятійно-категоріального апарату та встановлення характерних особливостей дослідження механізму надання адміністративних послуг в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання методології є одним із основоположних у визначенні характерних особливостей механізму надання адміністративних послуг. Окрім енциклопедичних видань за авторством В.Д. Бакуменка, Ю.В. Ковбасюка, В.Я. Малиновського, А.М. Михненка, Ю.П. Сурміна, даному питанню присвячено праці Т.О. Булковського, О.М. Буханевича, Т.І. Гладкої, Д.Ю. Записного, І.В. Космідайла, А.Б. Лиса, В.В. Мамонової, В.П. Тимошука. Водночас методологічні аспекти потребують докладнішого вивчення, оскільки більшість досліджень присвячуються практичній складовій частині.

Мета дослідження. Метою даної статті є уточнення методологічної бази дослідження механізму надання адміністративних послуг, а також надання пропозицій щодо визначення са-

мої категорії «механізм надання адміністративних послуг».

Виклад основного матеріалу. Якщо звернутися до тлумачення категорії «децентралізація», то, відповідно до «Енциклопедичного словника з державного управління», вона передбачає передачу функцій та повноважень від центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень. Серед отримувачів зазначаються як органи виконавчої влади, так і самоврядні органи. Поряд із цим міститься ще визначення «децентралізація державної влади», яке тлумачиться як «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей під час збереження єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [4, с. 166]. Цікавим є зауваження, що в реальності це означає передачу окремих функцій не тільки самоврядним органам, але й державним органам на місцевому рівні.

Згідно з «Енциклопедією державного управління», під децентралізацією розуміється спосіб організації влади, за якого право приймати рішення регіонального та місцевого значення передається органам, які не входять до структури органів виконавчої влади. Також наводиться класифікація, згідно з якою децентралізація може бути політичною, адміністративною та фінансовою. Під політичною розуміється передача регіональним органам управління політичної влади із певними функціями та забезпечення їх необхідними ресурсами. Вбачається певний сенс у тому, що зазначені органи несуть політич-

ну відповідальність перед громадою, яка бере безпосередню участь у їх формуванні. За умов адміністративної децентралізації управлінські функції від центральних органів передаються місцевим органам. За цього типу фіксується поділ на деконцентрацію та безпосередню децентралізацію. Останній тип – фінансова децентралізація. Під нею розуміється поділ як функцій, так і фінансів, за використання яких несеться відповідальність. Певна фіскальна свобода місцевих органів надає автономію більшою мірою, оскільки від фінансового забезпечення залежить фактичне виконання переданих функцій. Тобто, мало передати на місця права приймати владні рішення, для ефективного функціонування повинні бути ще й можливості їх реалізувати [5, с. 167].

Отже, хоча в ідеалі під децентралізацією може розумітись майже повна передача функцій та повноважень, у сучасних реаліях можлива лише передача обмеженого кола питань.

Цікаву думку висловлює кандидат наук з державного управління Т.І. Гладка у своєму дослідженні, розподіляючи децентралізацію на такі типи: демократичний та адміністративний. Під демократичною децентралізацією розуміється такий тип, за якого будується розвинена система самоврядних органів, котрі можуть вирішувати проблеми самостійно замість органів виконавчої влади. Під адміністративною децентралізацією – такий тип, за якого місцеві державні органи отримують великий об'єм компетенцій, що дозволяє ефективно працювати майже незалежно від центральних органів [3]. Другий тип фактично є деконцентрацією, під якою в «Енциклопедії державного управління» розуміється передача владних повноважень органам виконавчої влади нижнього рівня, завдяки якій забезпечується баланс у відносинах між центром та периферією шляхом поділу сфер впливу [5, с. 125].

В обох випадках реалізація може відбуватися доволі повільно, причинами чого називаються:

- 1) надмірна централізація, яка обумовлена унітарністю держави;
- 2) брак реальних повноважень, закріплених за самоврядними органами в діючому законодавстві;
- 3) замалий рівень громадської активності до демократизації суспільних відносин.

Визнаним є той факт, що децентралізація лежить в основі демократичних перетворень, розширює самоврядні повноваження зі збере-

женням державної єдності, спонукає громаду власними силами забезпечувати свої права та інтереси, обмежує сферу державного впливу на суспільні відносини завдяки підвищенню ролі саморегуляції, дозволяє значно скоротити витрати державних коштів на утримання великого управлінського апарату. Поряд зі значною кількістю вагомих переваг, децентралізація може також призвести до появи певних загроз стабільності в державі. Відповідно до цього, децентралізація повинна базуватись не на поділі державної влади, а на поділі повноважень між центром та територіями, а її метою повинне бути посилення держави, підвищення ефективності функціонування системи публічного управління в розбудові громадянського суспільства, створенні належних умов для забезпечення прав та інтересів громадян [3].

Проведення децентралізації адміністративних послуг має наступні позитивні характеристики:

- 1) забезпечення більш якісного процесу надання адміністративних послуг завдяки наближеності надавача послуг до споживачів та можливості впливати на чиновників у разі незадоволення потреб у повному обсязі.

- 2) економічна доцільність утримання єдиного органу, що дозволяє об'єднати у собі роботу багатьох службовців, та забезпечення продуктивності праці [1, с. 42].

Процес передачі повноважень із надання адміністративних послуг може призводити до певних ризиків – зловживання владою, корупційних проявів тощо. Для мінімізації цих ризиків держава залишає за собою наступні важелі впливу:

- 1) створення відповідної нормативно-правової бази загальнодержавного рівня, введення в уживання загальних стандартів;
- 2) прерогатива держави на утримання реєстрів із відповідною гарантією доступу та можливістю використання інформації;
- 3) повноваження з видачі допуску представникам місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг у певних сферах;
- 4) контроль за прийняттям рішень самоврядними органами, а також оскарження у разі необхідності [1, с. 43].

Адміністративні послуги можуть надаватися державними та недержавними суб'єктами. До недержавних суб'єктів надання адміністративних послуг слід віднести органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та інші суб'єкти господарювання, що на-

ділені повноваженнями надавати певні адміністративні послуги. Відповідно, адміністративні послуги слід розділяти на державні послуги та послуги, відмінні від державних. У загальному ж сенсі всі вони можуть бути віднесені до публічних. При цьому слід відзначити існування серед пересічних громадян помилкової думки, що будь-яка послуга, яка надається органами влади, є адміністративною.

Якщо звернутись до структурування послуг, що надаються населенню, то систематизуючи сучасні дослідження, можна запропонувати таку схему (рис. 1).

Згідно з «Енциклопедичним словником з державного управління», державні послуги визначаються як послуги, що надаються державними органами громадянам з метою задоволення їх потреб. Також зазначається, що державні послуги можуть надаватися недержавними організаціями через використання владних повноважень. Загалом у цьому виданні послуги населенню поділяються на державні та такі, що «можуть називатися муніципальними послугами», однак відсутність цієї категорії у національному законодавстві не дозволяє застосовувати її в науковій літературі стосовно українських реалій. Окремо в «Енциклопедичному словнику» виділяються соціальні послуги, основною ознакою яких є пов'язаність із соціальною сферою без уточнення, якими органами вони мають надаватися [4, с. 549].

Якщо звернутися до «Словника термінів і понять з державного управління», зустрічаємо доволі стисле визначення загальної категорії «публічні послуги» – «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами» [7, с. 163]. Що стосується саме категорії «адміністративна послуга», то під нею розуміється «результат публічно-владної діяльності адміністративного органу», яка спрямована на забезпечення умов для реалізації законних прав та інтересів заявника [7, с. 9].

У фундаментальному виданні «Енциклопедії державного управління», що містить напрацювання багатьох видатних українських вчених у галузі державного управління, зустрічаємо трохи інший варіант терміну «суб'єкт надання публічної послуги» – уповноважений суб'єкт. Тлумачиться він у такому вигляді: орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, державні установи, підприємства та організації, які, виконуючи встановлені законом повноваження, надають адміністративні послуги [5, с. 18–19].

Разом із категорією «адміністративна послуга» варто визначитись із тим, що є механізмом надання адміністративних послуг. Така словесна конструкція часто зустрічається у науковій літературі, однак бракує їй чіткого тлумачення.

Заступник керуючого справами, начальник управління організаційно-інформаційної ро-

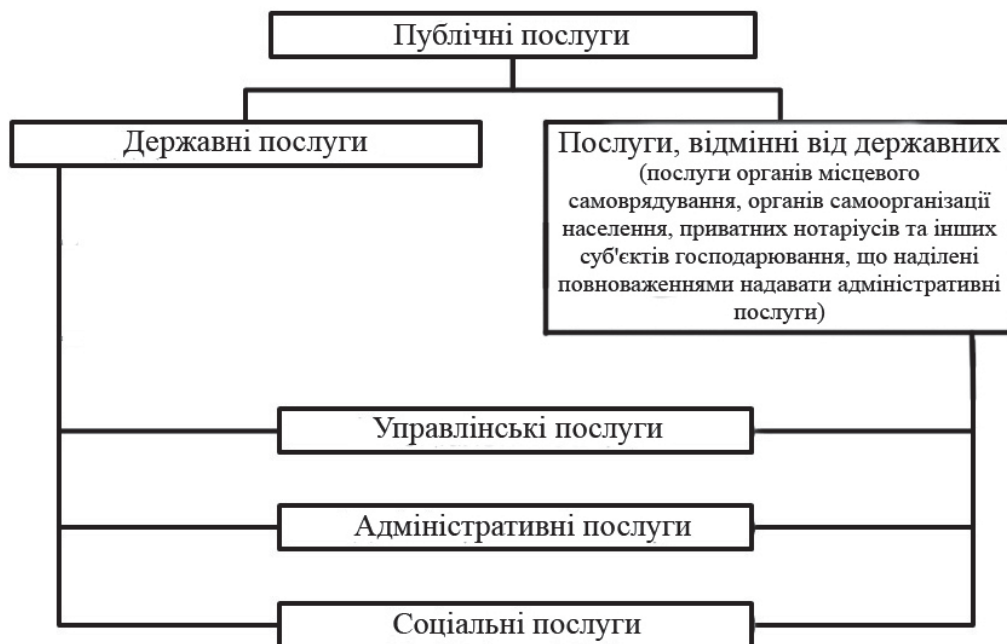


Рис. 1. Схема надання послуг

Джерело: систематизовано за даними [4; 5; 7]

боти та контролю Івано-Франківської міської ради А.Б. Лис у своєму дисертаційному дослідженні пропонує введення категорії «механізми державного управління у сфері надання адміністративних послуг населенню», що розуміється як «послідовність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементарних актів здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, результатом якої є набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків такої особи» [6]. На нашу думку, це визначення є достатньо формалізованим та наголошує на елементарності актів здійснення владних повноважень, хоча в українському законодавстві фіксуються чисельні суперечності, які негативно впливають на якість надання адміністративних послуг.

Близький за змістом термін зустрічаємо в кандидата юридичних наук, здобувача Інституту законодавства Верховної Ради України О.М. Буханевича. У своєму дослідженні він описує «процедуру надання адміністративної послуги» та визначає її як нормативно зафіксований порядок надання адміністративної послуги, мета якого полягає в реалізації законних прав та інтересів фізичних/юридичних осіб, що подали звернення. У цій процедурі налічується три етапи:

- 1) документальна фіксація звернення особи з приводу надання послуги;
- 2) обробка запиту та подальше погодження результатів надання послуги;
- 3) видача результату (офіційного документа) та документальна фіксація цього факту [2].

Кожному етапові відповідають конкретні дії органу публічного управління, на який покладено повноваження щодо вирішення питань відповідного характеру.

Заслуговує на увагу дослідження професора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України В.В. Мамонової, в якому розглядається «організаційний механізм надання адміністративних послуг». У її роботі описуються складові елементи цього механізму та дається докладне роз'яснення. На думку автора, організаційний механізм повинен мати комплексний характер та включати такі складові частини:

- загальна структура управлінських інститутів;
- окремі підсистеми відповідно до різних видів діяльності з власними ресурсами та каналами комунікації.

Виходячи з цього, В.В. Мамонова поділяє організаційний механізм надання адміністративних послуг на структурно-організаційну та функціонально-методологічну складові частини. Структурно-організаційна характеризується поєднанням споживачів послуг, які мають визначений перелік законних прав, та надавачів послуг – владних інституцій зі своїми обов'язками, функціями та повноваженнями. Щодо повноважень із надання адміністративних послуг в умовах децентралізації, то вони можуть делегуватись за двома принципами: лінійним та функціональним. Повноваження, делеговані за лінійним принципом, передаються повністю згори донизу та відносяться до повної децентралізації влади, в результаті чого мають бути розбудовані розвинені та самодостатні органи місцевого самоврядування. Якщо говорити про делегування за функціональним принципом, то повноваження повинні передаватись відповідно до принципу субсидіарності, і, з урахуванням місцевих особливостей, конкретизувати або доповнювати ті повноваження, що вже є в наявності. Необхідною складовою частиною подібного делегування має бути врахування спроможності місцевих органів влади забезпечити належну реалізацію цих повноважень. Функціонально-методологічна складова частина організаційного механізму надання адміністративних послуг, у свою чергу, включає функціональний, методологічний та технологічний елементи. До функціонального належать безпосередньо функції, перелік послуг, що надаються споживачам, контроль за їх наданням тощо. До методологічного – цілі, методи, норми надання адміністративних послуг. До технологічного – регламент, стандарти, інструментарій надання адміністративних послуг [8].

Якщо звернутись до «Енциклопедичного словника з державного управління», то у визначенні категорії «механізми державного управління» вказується, що це «послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації», при цьому принципи позначаються як обов'язкова складова частина [4, с. 421].

Підбиваючи підсумки дослідження різних наукових поглядів на проблематику надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, виходячи з аналізу даної проблематики, можна запропонувати таке визначення. Механізм надання адміністративних послуг – це нормативно за-

фіксована послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідає їх компетенції, спрямована на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних/юридичних осіб за їх заявою, та яка реалізується на засадах відкритості, справедливості та відповідальності. На нашу думку, таке тлумачення найбільше відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та становлення демократичних принципів доброго врядування в Україні.

Висновки та пропозиції. Отже, під адміністративними послугами слід розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.

Сутність та особливості функціонування механізму надання адміністративних послуг зумовлює існування класифікації за різними критеріями: платності, порядком надання, суб'єктом надання, адміністративно-територіальним поділом, змістом адміністративної діяльності, суб'єктом отримання, обов'язковістю одержання тощо.

За результатом дослідження різних наукових поглядів на проблематику надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, виходячи з аналізу даної проблематики, можна запропонувати таке визначення. Механізм надання адміністративних послуг – це нормативно зафіксована послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямована на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних/юридичних осіб за їх заявою, та яка реалізується на засадах відкритості, справедливості та відповідальності. На нашу думку, таке тлумачення найбільше відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та становлення демократичних принципів доброго врядування в Україні. Варто також зазначити, що для більшої ефективності функціонування цього механізму розподіл компетенцій між різними органа-

ми публічного управління повинен створювати сприятливі умови для вирішення проблемних питань на максимально нижчому рівні.

Список використаної літератури:

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний, В.П. Тимошук, Є.О. Школьний та ін. – Київ, 2015. – 428 с.
2. Буханевич О.М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг / О.М. Буханевич // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 126–131.
3. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=12&y=2015>.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк та ін. ; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.ред. кол. : В.С. Загорський, С.О. Телешун та ін. ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
6. Лис А.Б. Механізми державного управління процесами надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління»/ А.Б. Лис ; Івано-Франківський Національний технічний університет нафти і газу – Івано-Франківськ, 2016. – 21 с.
7. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 251 с.
8. Мамонова В.В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації / В.В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 2. – С. 83–92.

Ильчанинова Н. И. Механизм административных услуг в контексте децентрализации: методологический аспект

Статья посвящена определению методологического аспекта изучения механизма предоставления административных услуг, его трансформации в контексте реформы административно-территориальной системы в Украине. Определяется суть основных категорий. Рассмотрены особенности процесса децентрализации и классификации услуг, предоставляемых населению. На основе анализа этой проблемы предлагается авторское определение механизма предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, общественные услуги, децентрализация, деконцентрация, передача полномочий, органы местного самоуправления.

Ilchaninova N. I. Mechanism of administrative services in the context of decentralization: methodological aspect

The article is devoted to the definition of the methodological aspect of the study of the mechanism of the provision of administrative services. Its transformation in the context of the reform of the administrative-territorial system in Ukraine. The essence of the basic categories is determined. The features of the decentralization process and the classification of services provided to the population are considered. Based on the analysis of this problem, the author's definition of the mechanism for providing administrative services is proposed.

Key words: administrative services, public services, decentralization, deconcentration, transfer of powers, bodies of local self-government.