

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075

В. В. Мамонова,

*д.держ.упр., проф., професор кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків*

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ГРОМАДІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Обґрунтовано комплексний організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді, визначено його частини – структурно-організаційна (сукупність суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг, а також їх повноваження і відповідальність) та функціонально-методологічна (включає такі блоки – види діяльності, перелік і реєстр послуг, моніторинг; методологія; технології та інструментарій).

Ключові слова: організаційний механізм, адміністративні послуги, структура, громада, децентралізація.

V. V. Mamonova,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Department
of Regional Development and Local Government, KRI NAPA, Kharkiv*

ORGANIZATIONAL MECHANISM OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE COMMUNITY IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Is substantiated a complex organizational mechanism of administrative services in the community, defined its part – the structurally-organizational (aggregate of subjects appeal and subjects administrative services, and their powers and responsibilities) and functionally-methodological (includes the following components – kinds of activity, list and registry services, monitoring; methodology; technology and toolkit).

Key words: organizational mechanism, administrative services, structure, community, decentralization.

Для останніх десятиліть ХХ ст. і початку ХХІ ст. характерним є становлення постіндустріального суспільства у багатьох країнах, що супроводжується посиленням ролі сфери послуг у розвитку економіці, збільшенням у населення частки видатків на споживання різноманітних послуг. Іншими словами, йдеться про формування «сервісної держави», в якій найголовнішим завданням органів

державного управління та місцевого самоврядування є надання публічних послуг населенню, забезпечення їх доступності і якості. Проте сьогодні ще не в усіх громадах надаються адміністративні послуги широкого спектру, а надані послуги не завжди відповідають чинним стандартам і тому не повною мірою задовольняють населення, що актуалізує дослідження механізмів надання адміністративних послуг у громаді.

Сьогодні в галузі науки державного управління відсутня єдність думки вчених і фахівців стосовно механізмів управління, має місце велике різноманіття термінів і тлумачень їхнього змісту. Загалом, вживання категорії «механізм» в управлінні перейнято з механіки як науки, що вивчає переміщення у просторі, де він трактується як пристрій для передачі та перетворення руху або система ланок, в якій рух однієї чи декількох з них викликає переміщення інших. Однак для управління суспільними справами така інтерпретація не зовсім підходить, оскільки механізми державного управління та місцевого самоврядування за своєю сутністю є дуже складними системами: одним із основних елементів в них виступає людина [7, с. 33]. Так, ще у 80-х рр. ХХ-го ст. М. Моїсєєв підкреслював, що питання про механізм є одним з центральних у проблемі управління будь-якими суспільними процесами та визначав його як систему процедур, які формують рішення або правила його прийняття, а також устрій, що визначає порядок певного виду діяльності» [5, с. 45]. Н. Нижник тлумачить механізм управління як категорію управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління соціальним та організаційним потенціалами [6, с. 37]. У Словнику-довіднику з державного управління механізми державного управління визначаються як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [2, с. 116].

Крім того, існує множина механізмів публічного управління, серед яких у першу чергу відзначимо організаційний механізм, який спрямований на реалізацію однієї з найважливіших функцій публічного управління – функції організації. Між тим, у наукових колах усе ще продовжується дискусія й стосовно визначення поняття «організаційний механізм управління».

Метою статті є обґрунтування складових організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді, визначення його структури в умовах децентралізації влади.

Для використання у даному дослідженні вважаємо найбільш адекватним визначення механізму управління як засобу розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовної реалізації дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [1, с. 12]. Подібне визначення надається й в Енциклопедичному словнику з державного управління, де уточнюється, що «...за формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми» [3, с. 421].

З позицій обраного предмету дослідження (механізм надання адміністративних послуг), до визначення сутності організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді може бути застосовано формулювання, надане в Енциклопедичному словнику з державного управління, а саме: «це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи)» [3, с. 422]. При цьому, як зазначає В. Калюжний, дія організаційного механізму «може бути направлена на кон'югацію (з'єднання комплексів), інгресію (входження елемента одного комплексу в інший) і дезінгресію (розпад комплексу)» [Там само]. Кінцевим результатом функціонування організаційного механізму є «побудова організаційної системи, коли виявляється: 1) внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлена його будовою; 2) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого» [Там само].

В основу визначення складових частин організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді у даному дослідженні покладено розгляд механізму управління з позиції структурно-функціонального підходу, за яким організаційний механізм – це сукупність підрозділів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління та місцевого самоврядування відповідно до їх правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації ними свого функціонального призначення, а також технології та інструментарій надання адміністративних послуг.

У цілому організаційний механізм може бути охарактеризований за такими параметрами: діапазону охоплення (керованості) організаційних процесів; ступеню залучення організаційних одиниць до прийняття окремих рішень; швидкістю прийняття управлінських рішень; сили резонансної реакції системи на прийняті рішення; рівня обґрунтованості прийнятих рішень та залученням до процесу розробки та їх прийняття різних суб'єктів суспільних відносин; рівня самостійності органів управління, підрозділів та окремих посадових осіб у прийнятті тих чи інших рішень; діапазону контролю окремих посадових осіб; рівня контролю за виконанням рішень (наявності горизонтального контролю, само – та взаємоконтролю); ступеню жорсткості санкцій та покарань за порушення організаційних процесів, вимог внутрішніх нормативних документів, регламентів взаємодії та норм етики і культури; якості зворотного зв'язку та рівня викривлення інформації при висхідних та низхідних комунікаційних процесах; ступеню спланованості організаційних процесів.

Крім того, проведене дослідження дозволило зробити висновок, що в умовах децентралізації організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді має бути заснований на комплексному характері такого механізму, а саме – мати як загальну підсистему, яка представлена інститутами системи управління, так й фахову підсистему, що формується з окремих підсистем за видами діяльності, за якими надаються адміністративні послуги, а також їх ресурсного забезпечення та комунікаційних каналів.

Отже, комплексний організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді складається зі структурно-організаційного та функціонально-методологічного механізмів (рис. 1).



Рис. 1. Укрупнена схема комплексного організаційного механізму надання адміністративних послуг в громаді (авторська розробка)

Структурно-організаційний механізм утворюють як суб'єкти надання адміністративних послуг, так і суб'єкти звернення за отриманням адміністративних послуг. Іншими словами, структурно-організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді представлений двома частинами: перша – суб'єкти звернення, тобто фізичні та юридичні особи, які звертаються за отриманням адміністративних послуг (інакше – отримувачі послуг); друга – відображає сукупність інститутів, що мають право надавати адміністративні послуги, їх повноваження та відповідальність, тобто пов'язана з так званою департаменталізацією – формуванням організаційної структури з надання адміністративних послуг з вертикальним підпорядкуванням (ієрархією) та горизонтальною взаємодією, а також визначення повноважень і відповідальності на кожному ієрархічному рівні, забезпечення можливості координації встановлених завдань (рис. 2).



Рис. 2. Складові структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг в громаді (авторська розробка)

Суб'єктами звернення, як вже зазначалося вище, можуть бути фізична (у т. ч. фізична особа – підприємець) та/або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. При цьому фізична особа має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом, а юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта. Для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг суб'єкт звернення звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

До *суб'єктів надання адміністративних послуг* відносяться центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, а також органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Оскільки чинне законодавство передбачає, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг не лише безпосередньо, а й через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, то останні також віднесено до кола суб'єктів надання адміністративних послуг.

При цьому суб'єкти надання адміністративних послуг, згідно з чинним законодавством, зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг (кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин);

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів [4].

Слід звернути увагу, що суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг. Разом з тим, у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо). Проте надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, центром надання адміністративних послуг забороняється законом. Супутні послуги надаються суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється суб'єктом надання адміністративних послуг чи органом, що утворив центр надання адміністративних послуг, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення.

Встановлення *повноважень і відповідальності* вважаємо найважливішою складовою структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг в громаді. Як відомо, повноваження – це обмежене право використовувати матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси організації (установи) і спрямовувати зусилля підлеглих працівників на виконання встановлених завдань. Повноваження визначаються політикою, процедурами, правилами тощо і, як правило, розширюються з підвищенням рівня управління.

Згідно із законодавством повноваження можуть бути делеговані одним суб'єктом надання адміністративних послуг іншому, при цьому слід пам'ятати, що

повноваження делегуються відповідній посаді, а не особі, тобто при зміні роботи змінюються і повноваження працівника. За характером делегування розрізняють лінійні та функціональні повноваження: лінійні – передають безпосередньо від вищої посадової особи до підлеглої й далі до інших підлеглих, делегування лінійних повноважень формує ієрархію рівнів управління, процес створення якої називається скалярним (тобто завершена ієрархія є скалярним ланцюгом, тобто ланцюгом команд). Делегування лінійних повноважень пов'язано із найбільш повною реалізацією принципу децентралізації влади, подальшим формуванням дієздатної системи місцевого самоврядування, повсюдності місцевого самоврядування тощо. Функціональні повноваження мають делегуватися на основі принципу субсидіарності, тобто виходячи із оптимального функціонування інститутів публічного управління (суб'єктів надання адміністративних послуг) в конкретній територіальній громаді шляхом певного доповнення існуючих у них повноважень (або конкретизації повноважень) задля найбільш повної реалізації спільних інтересів членів територіальних громад. При цьому, безумовно, необхідне обов'язково враховувати здатність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади виконувати ці повноваження (мати відповідний ресурсний потенціал) і надавати якісні адміністративні послуги.

Відповідальність, як суцільна категорія, означає не лише покладений на посадову особу обов'язок виконувати поставлені завдання, а й усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для громади, вчинків особи з погляду інтересів конкретної громади або суспільства в цілому. Вона відображає свідоме ставлення уповноваженого представника суб'єкта надання адміністративної послуги до вимог суспільного виконання своїх обов'язків.

Координація взаємодії всіх учасників процесу надання адміністративних послуг у громаді має здійснюватися в декількох напрямках: 1 – суб'єктів надання адміністративних послуг з отримувачами послуг (як фактичними, так й потенційними); 2 – між суб'єктами надання адміністративних послуг; 3 – суб'єктів надання адміністративних послуг з суб'єктами господарювання, які залучаються для надання супутніх послуг.

Основним завданням формування структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді вважаємо створення організаційної структури відповідної служби – суб'єкта надання адміністративних послуг, що обумовлюється тими послугами, що надаються отримувачам послуг, тобто характером діяльності такої служби. Цей процес рекомендуємо реалізовувати шляхом побудови органіграми – схематичного відображення організаційної структури надання послуг, усіх зв'язків, які існують між підрозділами, службами та органами управління, що задіяні в даному процесі. Органіграми не відбивають інформаційного змісту робіт, що виконуються, вони фіксують лише організацію управлінського процесу у вигляді розподілу повноважень і відповідальності за забезпечення, розробку та прийняття відповідних рішень. Нагадаємо, що за відповідністю до реалій органіграми бувають фактичними (дійсними), раціональними (після ліквідації непотрібних зв'язків) і бажаними (до яких слід прямувати). Органіграми необхідні для упорядкування взаємозв'язків в системі надання адміністративних послуг, посилення відповідальності, виявлення

перевантаження працівників, дублювання функцій, усунення конфліктів, раціоналізації існуючої організаційної структури тощо.

Функціонально-методологічний механізм як інтегрований елемент комплексного організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді утворюють такі складові: функціональна, методологічна, технологічна/інструментальна (рис. 3).



Рис. 3. Складові функціонально-методологічного механізму надання адміністративних послуг в громаді (авторська розробка)

Функціональна частина організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді охоплює такі його блоки: види діяльності (функції), перелік адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг, оцінка якості надання послуг – моніторинг (перевірка відповідності фактичної діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг вимогам законодавства, з'ясування ступеня задоволення отримувачів наданою послугою) та ін. Так, Кабінет Міністрів України у відповідній постанові визначив, з якою метою формується Реєстр адміністративних послуг (ведення обліку адміністративних послуг, забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги); які дані вносяться до нього, ким та яка подається інформація для внесення відомостей тощо [8].

Методологічна частина організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді має включати найважливіші елементи будь-якого управлінського процесу: цілі, принципи, правила, критерії якості тощо). Зокрема, Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на таких принципах: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [4].

Технологічна/інструментальна частина організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді складається з таких блоків: порядок надання адміністративних послуг (визначено Законом України «Про адміністративні послуги»); стандарти надання адміністративних послуг (затверджуються відповідними суб'єктами надання адміністративних послуг); інформаційна картка адміністративної послуги, яка містить інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги, перелік необхідних документів, платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору), строк і результат надання адміністративної послуги, акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги; технологічна картка адміністративної послуги, яка містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги суб'єктом надання такої послуги і затверджується зазначеним суб'єктом для кожної адміністративної послуги, яку він надає (вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44); інструментарій сучасних інформаційних технологій (електронні бази даних, електронна пошта, програма Skype) та ін.

Так, електронні бази даних, створені як реєстри отримувачів певних адміністративних послуг можуть використовуватися для упорядкування та збереження інформації про них, для чого у відповідному суб'єкті надання такої послуги має бути розроблена інструкція щодо порядку ведення та редагування даних, управління системою даних та порядку обміну інформацією між фахівцями різних структурних підрозділів тощо. Використання електронних баз даних забезпечує швидкість пошуку необхідної інформації, її конфіденційність (відповідні файли можна захистити паролем), дає можливість систематизувати інформацію, знижує ризики втрати даних, що зберігаються на паперових носіях, має інші переваги. Електронна пошта дозволяє швидко пересилати повідомлення (причому одночасно декільком адресатам), автоматично надсилати відповіді завдяки функції «автовідповідач», адресувати не лише текстові повідомлення, а й таблиці, документи тощо, здійснювати електронні розсилки новин та оголошень отримувачам послуг. За допомогою програми Skype можна через Інтернет спілкуватися з отримувачем адміністративної послуги, також вести переписку з ним та/або іншими суб'єктами, залученими до надання адміністративної послуги, проводити індивідуальні консультації та ін.

Отже, розроблений комплексний організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді з визначенням його частин на основі структурно-функціонального підходу дозволяє поглибити теоретичні положення щодо його формування та впорядкувати практичну діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо його реалізації через посилення аргументованості структурно-організаційної та функціонально-методологічної складових, що має бути покладено в основу удосконалення процесів надання відповідних послуг на місцевому рівні.

Основним фактором покращення якості надання адміністративних послуг сьогодні становиться децентралізація влади та реформування місцевого

самоврядування. У зв'язку з цим напрямими подальших розвідок мають стати питання розмежування повноважень між усіма суб'єктами надання адміністративних послуг у громаді на основі принципу субсидіарності та відпрацювання механізмів взаємодії між ними задля найповнішого задоволення населення як отримувача публічних послуг.

Література:

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / за заг. ред. Г. С. Одінцової, Г. І. Мостового. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. *Моисеев Н. Н.* Человек, среда, общество / Н. Н. Моисеев. – М. : Наука, 1982. – 282 с.
6. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
7. *Ольшанський О. В.* Управління місцевим господарством: механізм удосконалення : [монографія] / О. В. Ольшанський. – Х. : Константа, 2008. – 158 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-п>.

Надійшла до редколегії 27.11.2015 р.

УДК 352.07

О. В. Ольшанський,

к.держ.упр., начальник Фонду комунального майна Сєверодонецької міської ради Луганської обл., м. Сєверодонецьк

ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ РЕСУРСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Узагальнено правову базу та емпіричні матеріали з підготовки перспективних планів формування спроможних громад, виявлено проблемні питання процесу об'єднання громад. Наголошено на необхідності здійснення глибокого аналізу економічної бази громад, що планують об'єднатися, підготовчій стадії, а також на законодавчому врегулюванні питань функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднання громад, перспективний план, дорожня карта, ресурси громади.