

про самоосвіту як необхідну складову теорії та практики державного управління; установлення структурних зв'язків, виявлення невирішених питань і суперечностей здійснення самоосвіти державними службовцями.

Література:

1. Бурлука О. В. Самоосвіта як соціокультурне явище в постіндустріальному суспільстві / О. В. Бурлука // Науковий вісник Харк. держ. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. – Х. : ОВС, 2002. – Вип. 13. – С. 119–126. – (Серія “Філософія”).
2. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; гол. ред. В. Г. Кремень. – К. : Хрінком Інтер, 2008. – 1040 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. Трощинського, Ю. М. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Євробюлетень // Інформаційне видання Представництва Європейського Союзу в Україні. – 2009. – № 1 – січень. – 26 с.
5. Луговий В. І. Управління освітою : [навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне управління”] / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
6. Майборода С. В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917 – 1959) : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / С. В. Майборода. – К., 2002. – 411 с.
7. Соціолого-педагогічний словник / за ред. В. В. Радул. – К. : ЕксОб, 2004. – 304 с.
8. European Reference Framework : key competences for lifelong learning. – Luxembourg : EUR OP, 2007. – 12 p.

Надійшла до редколегії 29.12.2011 р.

УДК 35.077.6

П. С. КЛИМУШИН, Н. Ю. ГОРБЕНКО

ІНФОРМАЦІЙНО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проведено аналіз інформаційно-методологічного забезпечення дозвільної політики у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: дозвільна система, єдиний дозвільний центр, державний адміністратор, єдиний електронний офіс, єдине вікно, електронний документообіг.

An analysis is conducted informatively methodological providing of authorization policy in the sphere of economic activity.

Key words: permission system, single authorization center, state administrator, single electronic office, single window, electronic circulation of documents.

Сформована в попередні роки система видачі документів дозвільного характеру характеризується наявністю великої кількості таких документів, складними процедурами їх отримання в тому числі необхідністю щороку їх оновлювати, відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів, якими була б регламентована процедура отримання дозволів. На сьогодні існує достатньо законів та підзаконних актів, які іноді суперечать один одному. Наявність такої системи перешкоджає здійсненню ефективного державного управління у сфері будівництва, земле- та природокористування, охорони здоров'я тощо. Підприємці переконані, що саме такий стан речей практично зводить нанівець бажання працювати легально і сприяє тінізації економіки та розвитку корупції.

Аби змінити ситуацію, в 2003 р. було започатковано повномасштабну реформу дозвільної системи в Україні, яка продовжується й дотепер. Усвідомлюючи нагальну необхідність у встановленні єдиних критеріїв до об'єктів господарювання, на експлуатацію яких потрібно отримувати різноманітні дозволи, погодження, висновки та інші дозвільні документи, і безпосередньо до процедур їх отримання, Верховна Рада України прийняла розроблений Державним Комітетом регуляторної політики та підприємництва законопроект “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, яким визначено основні вимоги до дозвільної системи [1].

Законом, який набрав чинності в січні 2006 р., визначено організаційні та правові засади державної політики в цій сфері, встановлено вимоги до дозвільної системи, окреслено нові підходи до процедури видачі дозволів. Значним кроком до європеїзації ведення бізнесу було запровадження цим законом декларативного принципу започаткування бізнесу, принципу організаційної єдності отримання документів.

Крім того, дозвільний закон установив правову основу для впровадження “єдиного вікна” та “єдиного офісу” щодо видачі потрібних дозволів – так званих дозвільних центрів. У режимі “єдиного вікна” всі заяви та отримання дозволів відбувається виключно через одну особу – державного адміністратора дозвільного центру. У режимі “єдиного офісу” в дозвільному центрі одночасно працюють представники всіх органів, що приймають рішення. Такий підхід до видачі дозволів повинен був обмежити контакти чиновників з підприємцями, а також можливість поборів і хабарів.

На теперішній час законодавство у сфері дозвільної політики складається більше чим з тисячі нормативних актів міністерств і місцевих органів влади. Тому вся система є досить складною для орієнтації з погляду єдиної нормативно-правової бази і проблема реформування дозвільної системи залишається актуальною.

Відповідно до нормативно-правових актів України, дозвільна система у сфері господарської діяльності визначається як установлені правила та порядок одержання суб'єктами підприємницької діяльності дозволів (спеціальних дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності. Дозвільна система характеризується, з одного боку, як різновид спеціальної адміністративної діяльності, з іншого – у більш широкому розумінні дозвільна система є типологічно близькою до ліцензування. Такої точки зору дотримуються О. Бандурка [5], В. Гуменюк, І. Кириченко, Д. Осінцев, О. Харитонов та ін.

Проблематиці реформування дозвільної системи було присвячено праці К. Апанасенко, О. Андрєєва, Н. Коротенко [6], І. Сітко [8], С. Третьякова, Ю. Єханурова та ін. Стан і перспективи розвитку дозвільної системи досліджували: Б. Адамов, В. Ляшенко, Б. Сорокін, Г. Толмачова [4].

Аналіз даних результатів робіт показує, що дозвільна система у сфері господарської діяльності є багатовідомчою, дублюючою, суперечливою структурою і не відповідає європейським принципам започаткування бізнесу. Для практичної реалізації цих принципів необхідні подальші дослідження у сфері вдосконалення дозвільної політики. Дозвільна політика повинна бути заснована на глибокому інформаційно-методологічному дослідженні недоліків і найкращих практик у функціонуванні дозвільної системи.

Метою досліджень є вдосконалення дозвільної політики на основі інформаційно-методологічного аналізу недоліків і найкращих практик у функціонуванні сучасної дозвільної системи.

На теперішній час дозвільна система України має достатньо складну ієрархічну структуру. Згідно із Законом України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [1], цю структуру можна впорядкувати та розподілити за основними функціональними елементами системи відповідно з ієрархією, представленою на рисунку.



Рисунок. Ієрархічна структура відносин у дозвільній системі

Центральне місце в цій системі посідають єдині дозвільні центри (ЄДЦ), які здійснюють свою діяльність за допомогою автоматизованої загальнодержавної системи “Реєстр документів дозвільного характеру” (АЗС РДДХ). При достатньому укомплектуванні професійними кадрами та наданні їм відповідного статусу дозвільні центри на рівні виконання завдань можуть відстежувати недоліки системи і збирати первинні данні. За такого підходу ЄДЦ, в особі державного адміністратора, зможуть не тільки координувати роботу системи, але й аналізувати та надавати пропозиції щодо її вдосконалення.

Уповноважений орган має виконувати такі функції: узагальнення пропозицій і підготовки проектів законодавчих актів і подання їх Верховній Раді (ВР) та Центральним органам виконавчої влади (ЦОВВ); інформаційно-методологічне забезпечення ЄДЦ та координування їх роботи на державному рівні; координування роботи “Інформаційно-ресурсного центру”; забезпечення безперебійної роботи інформаційно-комунікаційного зв’язку. Усі органи, які надають дозволи, повинні мати електронний зв’язок з ЄДЦ, за допомогою якого здійснюватиметься документообіг між ними.

Але для впровадження такої системи слід подолати цілу низку проблем. Проблеми розвитку дозвільних інфраструктур, перш за все, пов’язані з відсутністю системності саме в державній політиці. Зазвичай, законодавче регулювання відстає від дійсності. Після проголошення основних напрямків у Законі підзаконні акти, які мають визначити механізм вводу в дію, або інструкції застосування приходиться чекати від декількох місяців до років. Така затримка в часі не тільки гальмує весь процес, а іноді зводить нанівець первісний задум.

Нечіткість законодавчих визначень спричиняють зворотній ефект. Наприклад, процедура отримання дозвільних документів від сільських, селищних, міст необласного значення рад та їх виконавчих комітетів значно ускладнюється при зверненні до ЄДЦ, а не спрощується. Тому що в останній редакції згаданого закону до місцевих дозвільних органів не віднесено сільські, селищні та міст необласного значення ради та їх виконавчі комітети. Але ці виконкоми і ради теж надають дозвільні документи, які затверджено в переліку дозвільних документів у Законі [3].

Доповнення закону принципом “мовчазної згоди” в червні 2009 р. стало важливим кроком на шляху дозвільної реформи. Очікувалося, що належне його запровадження може скоротити часові та грошові витрати підприємств на отримання дозволів. Але його запровадження й досі не має відповідного нормативно-правового забезпечення.

Технічна підтримка функціонування реєстру документів дозвільного характеру, збереження даних, захист даних від руйнування тощо покладено на державне підприємство “Інформаційно-ресурсний центр”, що знаходиться в управлінні Держкомпідприємництва. Однак згідно з Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 р. № 1085 Держкомпідприємництво ліквідовано, його функції передано в різні відомства (Міністерство економічного розвитку та торгівлі, Держаній реєстраційній службі).

Отже, уже більше року існує колізійна ситуація з інформаційно-методологічним забезпеченням всієї дозвільної системи.

На місцях така незважена політика уряду призвела до скорочення штатів, унаслідок чого для належної роботи ЄДЦ недостатньо кадрів і, звичайно, це не сприятиме впровадженню проголошеного електронного документообігу між адміністраторами та місцевими дозвільними органами (МДО). Також не спостерігається активізація роботи в напрямку підвищення компетентності у сфері електронного урядування спеціалістів дозвільних органів.

Аналіз сайтів місцевих органів влади показує в багатьох випадках на відсутність вичерпної інформації щодо дозвільних процедур. Отримання ж електронних послуг взагалі відсутнє. Разом з тим набуття чинності Закону України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. [2], зобов’язує органи влади досить швидко надавати інформацію на будь-яке запитання. Цьому мало сприяти належне використання РДДХ та створення електронних баз даних нормативно-правових актів.

Створення будь-якої інформаційної бази даних (БД) за визначенням передбачає спрощення в роботі й додаткові можливості створення звітності. Накопичена інформація в РДДХ практично не використовується належним чином й не несе користі для безпосередніх користувачів – державних адміністраторів.

Існуюче інформаційне забезпечення реєстру дозвільних документів створено для накопичення та збереження інформації з усієї країни на єдиному сервері. На теперішній час не має сенсу існування РДДХ саме на єдиному сервері в Києві. У цій базі даних накопичується інформація про дозволи, які надані на певних територіях й цікавість до них існує саме на цих територіях. Але ж користування цим реєстром є достатньо незручним, відсутня можливість отримання інформації за запитом для створення необхідних звітів. Ураховуючи централізованість зберігання цієї інформації та всі пов’язані з цим складнощі в забезпеченні безпечності і доступності, а також відсутність корисності на загальнодержавному рівні можна зробити висновок про недоцільність саме в розташуванні цієї БД на єдиному сервері.

До неможливості створення якісного інформаційного забезпечення для роботи з електронним РДДХ призводить відсутність єдиних норм і правил надання дозвільних документів, які чітко й однозначно мають бути визначені законодавчо. Тому неможливо передбачити в інформаційному забезпеченні єдиних довідників нормативних актів, а також запрограмувати автоматичне відстеження строків отримання дозволів і проходження дозвільних процедур.

Слід відзначити, що введення в роботу експлуатацію електронного документообігу між державними адміністраторами та МДО, запланованого ще з 15.04.2011 р., не мало місця, і в МДО в цьому напрямку роботи не проведено. Багатьом з них буде дуже складно впроваджувати електронний документообіг із-за скорочених штатів, відсутності спеціалістів відповідної кваліфікації, відсутності необхідних технічних засобів. Зокрема, державним бюджетом на поточний рік не передбачено фінансування заходів з упровадження ІКТ у МДО для роботи з ЄДЦ.

На даному етапі існує досить велика кількість паперових документів, які супроводжують процедуру отримання дозволів. Вони рекомендовані й типовими положеннями Держкомпідприємництва, й дослідниками цієї сфери [7]. Але слід звернути увагу на те, що при існуванні електронного РДДХ та електронного документообігу зникає сенс у паперовому супроводженні кожної дії (журнал

дозвільних процедур, опис документів, лист проходження дозвільних процедур, картка дозвільної процедури, журнал відвідування тощо). Більш того, якщо впроваджувати електронний документообіг між адміністратором та МДО, то немає сенсу в супроводжувальних листах і навіть у журналі реєстрації заяв.

Існуванню подвійної реєстрації сприяє відсутність відповідних підзаконних актів визнання юридичної сили електронних документів у системі державного управління.

Головною проблемою інформатизації як дозвільних центрів, так і, взагалі, органів державної влади можна визначити навіть не складності з технічним забезпеченням, а відсутність відповідного кадрового забезпечення. Відсутність відповідної освіти в керівного складу органів місцевої влади гальмує впровадження інформаційних систем управління. Коли керівник не розуміє, з чим має справу, він й не приділяє їй належного значення, не приймає відповідних рішень.

Отже, слід констатувати, що для впровадження ЄДЦ не було проведено належної аналітичної роботи. Їх створення було викликано необхідністю гармонізації законодавства України до правової бази Євросоюзу. Спочатку – впровадження, а потім аналіз, намагання виправити помилки. Відсутність глибокого інформаційно-аналітичного аналізу щодо впровадження практики єдиних дозвільних центрів, неврахування національних особливостей має наслідком теперішні невіршені проблеми.

Для того щоб ЄДЦ могли виконувати свою основну функцію – спрощення й вдосконалення дозвільних процедур, слід подолати велику низку перешкод. Основними є такі:

- суперечливість законодавчої бази, міжвідомча її неврегульованість;
- відсутність централізованого фінансового забезпечення єдиних дозвільних центрів;
- невідповідність обов'язків і відповідальності державних адміністраторів їх статусу;
- відсутність дієвої координації від центральних органів виконавчої влади;
- недостатня укомплектованість кадрів МДО та ЄДЦ;
- недосконале інформаційне забезпечення реєстру дозвільних документів, що не дає можливості для користування накопиченою в ньому інформацією.

Таким чином, дозвільна система має складну ієрархічну структуру і залежить від узгодженої роботи багатьох державних органів як уповноважених органів, так і місцевих дозвільних органів, єдиних дозвільних центрів і їх державних адміністраторів. Дозвільна політика повинна бути заснована на глибокому інформаційно-методологічному дослідженні недоліків і найкращих практик у функціонуванні дозвільної системи. Дозвільна система характеризується відсутністю єдиного інформаційно-методологічного уповноваженого органу, дієвої координації від центральних органів виконавчої влади, централізованого фінансового забезпечення впровадження інформаційних систем управління; невизначеністю територіальної та міжвідомчої взаємодії, єдиних норм і правил надання дозвільних документів; недосконаленістю інформаційного забезпечення реєстру дозвільних документів, що не дає можливості для користування накопиченою в ньому інформації.

Література:

1. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws/>
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws>.
3. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України 19 травня 2011 р. № 3392-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cdi-bin/laws>.
4. *Адамов Б. І.* Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні / Б. І. Адамов, В. І. Ляшенко, Б. А. Сорокін, Г. Ф. Толмачова // Вісник економічної науки України, 2009. – Вип. 1 (15). – С. 3–14.
5. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ ; “Еспада”, 2000. – 368 с.
6. *Коротенко Н. П.* Порівняльна характеристика ДРЕ в Україні та країнах ЄС. Державне регулювання підприємництва. Розвиток підприємництва / Н. П. Коротенко // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 2. – С. 4–13.
7. Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів // Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – 96 с.
8. *Сітко І. В.* Уряд-бізнес: від єдиного вікна до єдиного електронного офісу / І. В. Сітко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 4. – С. 268–278.

Надійшла до редколегії 23.01.2012 р.

УДК 352/354:364.2

Л. Ф. КРИВАЧУК

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ДИТИНСТВА

Розглянуто теоретичні основи ефективності державного управління; запропоновано авторський підхід до розуміння поняття “ефективність державного управління охороною дитинства”; визначено особливості державного управління охороною дитинства, які необхідно враховувати суб’єктам державного управління у зазначеній сфері.

Ключові слова: ефективність, ефективність державного управління, ефективність державного управління охороною дитинства, охорона дитинства.

Theoretical bases of efficiency of state administration are considered in the article; the author going is offered near understanding of concept “efficiency of state administration of childhood a guard”; the features of state administration a guard