

УДК 35.07:338.465

Т. О. Буренко,
аспірант кафедри економічної теорії та історії економіки,
Національна академія державного управління при
Президентіві України

СПЕЦИФІКА ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ СУКУПНОСТІ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті розглядаються історичні передумови виникнення сукупності державних адміністративних послуг та проблеми їх впорядкування. Також у статті обговорюються шляхи системного впорядкування послуг та адаптація іноземного досвіду в цій сфері до реалій сучасного українського суспільства.

The historical preconditions of state administrative services totality's origin and the problems of its regulating are given in the article. The ways of systematic ordering of the services and foreign experience's adaptation in this sphere to the conditions of modern Ukrainian society are considered in it.

Ключові слова: державні механізми управління державними адміністративними послугами, платні послуги, споживачі послуг.

Key words: state mechanisms of state administrative services' administration, paid services, services' consumers.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Українське суспільство потребує докорінних змін у сукупності державних адміністративних послуг (далі — ДАП). Потреба на такі послуги постійно змінюється, а їх склад, зміст, процедури надання потребують наукового обґрунтування і практично виважених дій держави у цій сфері. На жаль, цього все ще не відбувається, оскільки переважає більшість органів державної влади не має узгодженої системи взаємодії щодо порушень у цій статті проблем. При цьому значна кількість платних послуг має вкрай складний опис щодо змісту, критеріїв та специфіки надання окремими органами влади.

Такі послуги досі залишаються законодавчо не впорядкованими, що часто породжує плутанину в категоріях та суперечки серед науковців та практиків. Поки що дуже важко визначити реальні межі використання понять: державні, муніципальні, публічні, адміністративні послуги*.

Формування будь-якої системи передбачає відбір елементів за певними критеріями та їх впорядкування за певними ознаками, формулювання цілей, оцінку досяжності та вибір методів їх досягнення [4, с. 51; 8, с. 12; 10]. Це актуально й для розвитку механізмів державного управління щодо впорядкування ДАП. Доцільно законодавчо закріпити категорію "державна адміністративна послуга", а також чітко визначити відповідні державні інституції та організації, наділити їх необхідними функціями і повноваженнями, виокремити правила, процедури, санкції, стимули, стримувачі та противаги, враховуючи реалії сьогодення та історичні етапи становлення інституту послуг в Україні.

Така постановка проблеми реально відповідає потребам практиків в удосконаленні наукових засад за порушеною темою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в Україні все ще не існує однозначного розуміння категорії "державна адміністративна послуга", до того ж головна увага авторів націлена на вивчення адміністративних процедур їх надання або дослідження якості послуг. Це пояснюється тим, що дослідження проводяться в межах адміністративного права [3; 12] або технології діяльності державних службовців [11].

Так, Тимошук В. П. [12, с. 118 — 119] пропонує наступні визначення послуг: "Державні послуги — це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями". Також він пропонує до державних послуг віднести ті, що надаються недержавними організаціями в порядку виконання ними делегованих повноважень.

"Муніципальні послуги — це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями".

Для визначення природи послуги він пропонує розглядати суб'єкт, що несе відповідальність за надання цієї послуги та вид бюджету, як джерело її фінансування. Отже, державні послуги мають фінансуватися із державного бюджету, а муніципальні — з місцевих бюджетів.

Державні та муніципальні послуги разом складають сферу публічних послуг. Тобто "публічні послуги — це всі

послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів".

"Адміністративні послуги — це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень".

Сороко В. М. [11, с. 15] пропонує розглядати термін "державні послуги" як консолідуючий, який об'єднує поняття адміністративна та управлінська послуга.

"Державна послуга — надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами — забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків".

"Управлінська послуга — результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання діяльності певного сектора економіки чи соціального життя".

"Адміністративна послуга — результат діяльності виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб у відповідь на їхнє звернення в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо встановленому порядку".

Зважаючи на законодавчу невпорядкованість сукупності послуг, питання формування понятійного апарату залишається відкритим, що дає підставу автору внести пропозиції до визначення наступних категорій:

— Державна послуга — передбачена законом діяльність органів державної влади та державних підприємств, установ, організацій або уповноважених державою суб'єктів (в порядку виконання ними делегованих повноважень) на забезпечення суспільства реалізації прав і обов'язків громадян. Відповідальність за надання таких послуг несе держава, законодавчо закріплюючи правила і процедури взаємодії споживачів та надавачів послуг.

— Державна адміністративна послуга — результат діяльності органів державної влади, а також уповноважених суб'єктів у межах делегованих державою повноважень на реалізацію прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Уповноваженими суб'єктами є підприємства, установи, організації, а також органи місцевого самоврядування, яким в установленому порядку делеговано право надавати певні послуги від імені держави.

На думку автора, кожна ДАП має бути максимально уніфікована та не відрізняється процедурами надання або формою документа. Оскільки вона закріплена у законі, а він має однакову дію на всій території держави, то відповідальність за надання такої послуги несе держава, навіть якщо її надання делеговане на місцевий рівень.

У сучасних умовах формування вітчизняної системи ДАП, враховуючи та адаптуючи найкращий світовий досвід проведення адміністративних

*Автор ці питання частково вже висвітлювала у статті: Буренко Т. О. Основні вектори пошуку шляхів інституційного проектування державних адміністративних послуг в Україні // Формування ринкових відносин в Україні. — 2008. — № 12. — С. 103—108.

реформ, необхідно глибинно осмислити власний історичний досвід розвитку взаємовідносин держави і суспільства та застосувати до сучасних реалій України, оскільки наша країна перебуває в процесі перебудови ідеології державної влади — від партійно-номенклатурної до служіння громадянину, до того ж інститут громадянського суспільства теж тільки формується [9].

В умовах трансформаційної економіки та несформованого ринку, світової фінансової кризи вкрай необхідним є саме вдосконалення державного управління більшістю сфер діяльності в країні. Держава повинна врегулювати потреби та інтереси суспільства і бути гарантом підтримання стабільності [7]. Отже, формування системи ДАП має відбуватись за активної участі державних органів влади, а функції прогнозування, планування, регулювання, моніторингу, аналізу та контролю досліджуваної системи мають бути чітко закріплені за ними [8]. Тільки в цьому випадку формування системи ДАП буде мати зрозумілий суспільству прозорий шлях розвитку.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Не доведена до логічного завершення адміністративна реформа породжує безсистемне виникнення нових органів державного управління та ДАП, які вони можуть надавати, адже законопроект про систему органів виконавчої влади так і не був прийнятий. Дуже часто органи державного управління ініціюють надання ДАП та своїми внутрішніми нормативними документами закріплюють їх обов'язковість і відповідні механізми процесу підготовки документів. Це породжує виникнення складно зрозумілої схеми певних дій, що часто призводить до зловживань з боку державних службовців. До того ж у випадку платної послуги важко перевірити її вартість та реальну ціну, оскільки вона унікальна і може надаватись тільки в певному органі державного управління, а критерії віднесення послуги до платної законодавчо не закріплені.

Переважає більшість платних послуг надається у сфері підприємництва, передусім суб'єктам малого та середнього бізнесу. Відсутність чітких критеріїв платності й прозорих механізмів ціноутворення призводить до постійного зростання плати за послуги [5]. В умовах дефіциту бюджету та для зменшення навантаження на нього органи державної влади, зокрема виконавчої, делегували певні функції з надання платних ДАП державним підприємствам, організаціям, установам. Так відбувалось поступове перекладання фінансового навантаження з надання послуг від держави на самих споживачів, що складно проконтролювати відповідними державними органамими.

Через непорядкованість системи та часте реформування органів державної влади, що делегували функції з надання ДАП, проконтролювати державі масштаби цього явища вкрай проблематично. Ці ключові питання є практично малодослідженими, що зумовлює специфіку невирішеної раніше частини порушених проблем.

МЕТА СТАТТІ

Виявлення специфічних проблем сукупності ДАП та шляхів їх комплексного розв'язання щодо впорядкування і розвитку до стану системи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Формування вітчизняної сукупності ДАП має свої специфічні проблеми, які необхідно враховувати. Однією з них є історичний розвиток відносин у суспільстві між державою та господарською системою.

Існуюча нині в Україні система державного управління сформувалась на базі радянської, де держава, як правило, готувала законодавче поле для функціонування господарського ладу в країні, а суб'єкти такого ладу повинні були виконувати вказівки відповідних органів державної влади. Однак, необхідно пам'ятати, що вся система державного управління була відрегульована так, що держава брала на себе відповідальність за повноцінне функціонування всієї системи.

У період масової приватизації у 90-х роках минулого століття в Україні почало формуватись підприємництво — нове явище в економіці держави [13, с. 179—203], що потребувало відповідних змін у державному управлінні. Так, було створено Держкомпідприємництва — центральний орган виконавчої влади, який координує регулюючі дії всіх інших органів влади щодо суб'єктів підприємницької діяльності. Цей орган, базуючись на силі державної влади, уповноважений проводити відповідне адміністративне регулювання за допомогою дозволів, заборон, примушування (державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, ліцензування, сертифікація, стандартизація та ін.). Всі ці адміністративні методи і є державними адміністративними послугами.

З кожним роком кількість ДАП зростає. Так, наприклад, протягом 2000—2008 років загальна кількість суб'єктів господарської діяльності, що зареєструвались, зросла у 2,2 рази і становила у 2008 році 5,7 млн, що наведено у рис. 1. Причому за означений період частка зареєстрованих фізичних осіб-підприємців збільшилась на 8 в.п. і становила у 2008 році 79 %, а частка юридичних осіб зменшилась з 29% до 21%.

Слід відзначити, що відповідно до законодавства 43 органи державної влади надають ДАП з ліцензування на 78 видів діяльності, а за весь період існування таких послуг ними скористались 500 тисяч суб'єктів підприємницької діяльності. До того ж ДАП з ліцензування включають в себе певні ліцензійні дії (видача ліцензій, видача перетворених ліцензій, видача дублікатів ліцензій, видача копій ліцензій, визнання недійсними ліцензій на бланках єдиного зразка), які потребують вироблення уніфікованих правил і процедур їх виконання за чітко визначеними принципами. Їх було здійснено відповідними органами влади 1,8 млн, переважна більшість з них — платні [2]. Це ще раз підтверджує позицію про те, що проблема впорядкування ДАП потребує негайного системного вирішення.

З дня проголошення незалежності пройшов час, змінилось життя, однак у підсвідомості більшості громадян зали-

шилися сподівання на те, що держава повинна сама забезпечити суб'єктам господарського ладу необхідні, хоч і мінімальні гарантії. До того ж традиційним є сподівання населення, що донесення до споживача ДАП повинно здійснюватись державою автоматично, без звернення самого споживача. Отже, необхідно врахувати той реальний факт, що суспільство чекає саме від держави адекватних дій з впорядкування сукупності ДАП і приведення цієї сукупності у стан виваженої системи.

Наступною проблемою є те, що за роки незалежності майже не змінилась технологія опрацювання документів у органах державної влади. Зміни відбувались в основному в організаційних структурах органів державного управління, а механізми відпрацювання документів, що надходять до них, залишались незмінними [6, с. 96]. Функціонування таких органів передбачає практику виконання доручень вищих органів влади нижчими, тому важливим є реальна реалізація їх виконання. На практиці досить часто виконання таких доручень зводиться до формальних відміток у діловодстві, а не якісного виконання роботи. Цей факт необхідно враховувати при формуванні нового інституту державного управління — системи ДАП, що потребує реального поєднання аналітичної компетенції з організаційною та внесення виваженої раціональності у процесі і результату розробки, реалізації, відслідковування наслідків всієї сукупності рішень у досліджуваній сфері.

Ще однією проблемою є недосконалість існуючої системи органів державної влади, що зумовлює певні можливості уникати відповідальності при виконанні доручень, оскільки часто спостерігається дублювання функцій у державних органах. Так, впорядкування ДАП здійснює Мінекономіки, Голодержслужба, Держкомпідприємництва, Мінфін, Мінюст, однак кожен орган виконавчої влади має свою точку зору на врегулювання даного питання. Цю проблему можливо розв'язати шляхом проведення функціонального аналізу органів державної влади, результатом якого має стати скасування невластивих органу функцій та закріплення відповідальності за невиконання основних завдань. На жаль, поки що немає політичної волі та зацікавленості вищого керівництва держави у проведенні таких дій.

Фрагментарна адаптація іноземного досвіду впорядкування досліджуваної діяльності погіршує і до того вкрай розбалансовану сукупність ДАП. Іноземний досвід переймається без врахування існуючих реалій сьогодення та історичної пам'яті українського суспільства, з реальними механізмами надання ДАП, властивими іншим державам. На думку автора, наше суспільство потребує ненав'язливого роз'яснення змін, що мають відбутись у відносинах між державою та суспільством, а це потребує часу і, можливо, витрат на відповідну соціальну рекламу.

Наступною проблемою, яку необхідно враховувати в процесі впорядкування сукупності ДАП України та розвитку цієї діяльності до стану системи, є те, що органи державної влади делегують свої

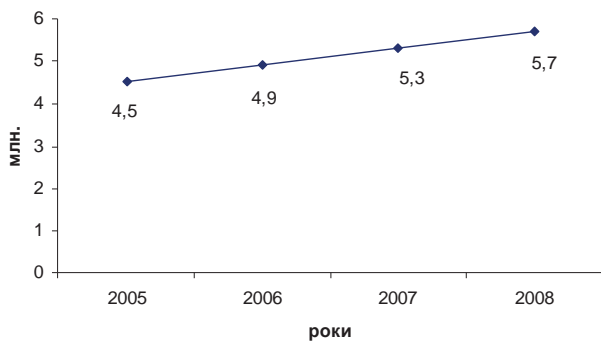


Рис. 1. Кількість суб'єктів господарювання, що пройшли реєстрацію (станом на 31 грудня, млн), за даними Держкомпідприємництва [2]

повноваження іншим державним установам, організаціям, підприємствам на надання ними ДАП. Такі послуги дуже часто орієнтовані на завдання покращення матеріального стану установи, а не якісного задоволення потреб споживачів. Згадана діяльність є законною, однак з точки зору саме потреб впорядкування всієї існуючої сукупності ДАП і розвитку її у систему потрібні прозорі принципи, механізми, форми, методи делегування повноважень на їх надання та відслідковування наслідків діяльності у цій сфері.

Досі законодавчо ще не визначено саме критерії віднесення послуги як до державної адміністративної, так і до платної. Як наслідок, відбувається фактичне змішування всіх видів послуг у переліках таких послуг, що затверджуються нормативними актами КМУ [1]. Причин тут дуже багато, але головна з них, на думку автора, полягає у відсутності принципів планування коштів центральних органів виконавчої влади, що мають перераховуватися до бюджету за надання платних послуг. Для виконання показників бюджету органи влади зацікавлені у якнайбільшому отриманні коштів від споживачів, тому дуже часто нав'язують саме господарські послуги.

Однак не варто недооцінювати кошти державних підприємств та організацій, яким делеговано повноваження надання ДАП відповідними органами влади. У більшості випадків такі кошти залишаються в розпорядженні підприємств, оскільки вони є окремо господарюючими суб'єктами і відповідно до законодавства мають право самостійно планувати свою діяльність та отримувати прибуток від неї. За повідомленням Прем'єр-міністра України на засіданні Уряду 11 березня 2009 року тільки наведення порядку на таких підприємствах допоможе додатково залучати до спеціального фонду Держбюджету до 10 мільярдів гривень. Однак, варто наголосити, що тотальна ліквідація таких підприємств призведе і до негативних наслідків: збільшення навантаження на бюджет через покладення функцій надання послуг на державних службовців; запровадження "приймальних днів" у державних установах (від яких будуть потерпати не тільки споживачі, але й державні службовці, що надаватимуть послуги), а звідси і зниження якості таких послуг; можливе утворення додаткових державних органів для надання послуг з відповідним фінансуванням тощо.

Тому для прийняття виважених рішень необхідно системно оцінити можливі грошові надходження від надання платних послуг та проаналізувати наслідки законодавчого унормування системи ДАП. Будь-які спроби унормувати діяльність з надання ДАП без системного діагностування, оцінювання і розв'язання сукупності проблем перерозподілу коштів на забезпечення діяльності аналізованої сфери та коштів від такої діяльності будуть приречені на невдачу.

ВИСНОВКИ

1. Варто зазначити, що ДАП в Україні є невпорядкованою сукупністю, яка має свої специфічні риси, притаманні тільки нашій країні. Дії з розвитку сукупності ДАП до стану впорядкованої системи мають проводитись поступово та виважено, ґрунтуючись на системному аналізі. Головним тут має бути налагодження державних механізмів впливу на цю сферу діяльності, протидія корупції, детінізації економіки тощо. Держава і її механізми впливу повинні виступати як гарант безповоротності та прогресивності здійснюваних реформ.

2. Формування системи ДАП необхідно здійснювати одночасно з реформуванням органів державної влади. Під останнім необхідно розуміти проведення функціональних обстежень органів, виявлення та усунення дублювання функцій як в межах окремих органів, так і в межах всієї системи державних органів влади. На окрему увагу заслуговує вдосконалення внутрішніх механізмів відпрацювання документів у органах державної влади та закріплення відповідальності за прийняті управлінські рішення.

3. Адаптація іноземного досвіду впорядкування системи ДАП має відбуватися з врахуванням ментальності суспільства та історичних етапів розвитку взаємовідносин між державою та суспільством. Формування системи ДАП має базуватися на законодавчому її окресленні та закріпленні основних категорій, правил, процедур, санкцій, стимулів, стримувачів, противаг. Доцільним є адаптування іноземного досвіду, ґрунтуючись на тому, що саме держава повинна забезпечити надання якісних ДАП та нести за них відповідальність.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДК

Для подальших розвідок потрібними є дослідження за напрямками:

— історико-економічний аспект розвитку ДАП за роки незалежності України (виявлення специфіки шляхів формування інституційних змін у цій сфері та досвіду країн посткомуністичного простору, а також європейського, російського та американського досвіду формування системи ДАП);

— осмислення провідних тенденцій, специфіки, переваг, протиріч, наукового та практичного досвіду України з погляду на європейський, американський, азійський тощо.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. № 424 "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися дитячими закладами оздоровлення та відпочинку, що утримуються за рахунок бюджетних коштів". — Режим доступу до інформації: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Кількість зареєстрованих суб'єктів господарської діяльності в Україні. — Режим доступу до інформації: http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=119864
3. Авер'янов В.Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян — демократична сутність влади / Авер'янов В.Б. // Виконавча влада і адміністративне право. — К.: Ін-Юре, 2002. — С. 150.
4. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / Бакуменко В.Д.: моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
5. Берданова О. Напрями матеріально-фінансового забезпечення органами місцевого самоврядування функціонування недержавних структур на ринку громадських послуг / Берданова О. // Управління сучасним містом. — 2003. — № 4/6. — С. 144—151.
6. Василенко І.А. Адміністративно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко: учеб. пособие / И.А. Василенко. — М.: Логос, 2000. — 200 с.
7. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій / Воротін В. Є.: моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 392 с.
8. Івашов М.Ф. Актуальні питання економічної теорії та практики її застосування в державному управлінні / М.Ф. Івашов. — К.: Вид-во НАДУ, 2003 — 41с.
9. Коцюба О. Правова і політична ідеологія адмінреформи: Україна та історичний досвід // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції: збірник наукових праць: матеріали наук.-практ. конф. 14—15 лют. 2003р. [редкол. О.Д. Крупчан (голова), В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко та ін., Київ, регіональний центр Академії правових наук України] — К.: АДЕФ-Україна, 2003. — С. 101—105.
10. Скаленко О.К. Актуальні економіко-теоретичні проблеми розвитку системно-інформаційних засад інституційного реформування суспільства / Скаленко О.К. Івашов М.Ф. // Держава та регіони. — Серія державне управління. — 2006. — № 1. — С. 64—70.
11. Сороко В. М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: монографія / В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин; за наук. ред. Ю. А. Привалова; Національна академія державного управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2007. — 178 с.
12. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук; автор-упорядник В.П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
13. Чистов С. М. Державне регулювання економіки: навч. посібник / С. М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. — К.: КНЕУ, 2000. — 316 с.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2009 р.