

*Тамара Буренко,
аспірант кафедри економічної теорії
та історії економіки НАДУ*

Формування базисних інституцій та організацій з надання державних адміністративних послуг в Україні

Розглядаються проблеми та перспективи вибору інституційних змін для прогресивного впорядкування системи надання державних адміністративних послуг в Україні. На основі аналізу назрілих проблем вітчизняного досвіду пропонуються послідовні шляхи проектування функціональної та структурної інституціоналізації досліджуваної діяльності.

Ключові слова: державні адміністративні послуги (ДАП), інформаційне забезпечення ДАП, систематизація інституцій та організацій.

The problems and perspectives of choosing institutional changes are considered in the article. The ways of projecting functional and structural institutionalization of the activity are submitted based on the domestic native experience analysis.

Key words: state administrative services (SAS), informations securing, systematization of institutes and organizations.

Постановка проблеми. Ключовим результатом діяльності вітчизняного державного управління є державні адміністративні послуги (далі - ДАП). Їх нинішня сукупність, що має складно зрозумілий шлях формування за роки незалежності, потребує узгодженого розвитку до стану впорядкованої системи. Згідно з цим порушена у статті проблема концентрується на необхідності виваженого розвитку правил і процедур взаємодії інституцій та організацій, насамперед держави та споживачів досліджуваних послуг.

Про це свідчить зокрема той факт, що в Україні в умовах зростаючих потреб у вдосконаленні досліджуваних процесів й результатів все ще відсутній необхідний рівень впорядкованості й законодавчого закріплення [10] відповідних правил і процедур з надання ДАП, які б стали зрозумілими, досяжними та вигідними всім учасникам досліджуваної діяльності та стимулювали б до

законної і прозорої взаємодії. Адже ДАП надаються органами державної влади або уповноваженими підприємствами та організаціями, а вдосконалення процесу їх надання регулюється в рамках передбаченої діяльності окремих організацій. При цьому сам процес регулюється окремими законодавчими актами (законами і підзаконними нормативними актами), що ускладнює досягнення однозначного розуміння, якими саме державними органами певна послуга надається, якими і за якими критеріями контролюється, у чому полягає зміст досягнення цілей держави, цілей певних юридичних і фізичних осіб, у чому полягають критерії адресності надання ДАП, особливо з питань економіко-господарської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що впорядкуванню процесів і результатів надання ДАП вітчизняна наука приділяє вкрай недостатньо уваги. Більшість дослідників зосереджені на самому процесі надання ДАП, їх якості. Зокрема, вже знайшли відображення критерії систематизації управлінських послуг, їх сутність та види [5]; роль ДАП у ринковому середовищі (поряд із товарами, а також визначено особливості управлінських послуг поряд із ринковими) [6]; виявлено напрями розвитку вітчизняного інституту надання ДАП [8]. При цьому вітчизняні науковці поки що не приділяють достатньої уваги вивченню інституцій та організацій з надання ДАП в Україні.

Оскільки вітчизняна галузь науки - державне управління ще не накопичила знань з даної проблематики, доцільно звернутись до розробок зарубіжних учених. Так, значну роль у формуванні наукових підходів до дослідження цієї теми відіграє Гарвардська школа бізнесу (К.Лавлок, Ч.Вейнсберг і Д.Батесон) [12]. Процедури надання послуг висвітлені К.Лавлоком, який разом із Ч.Вейнсбергом зробили вагомий внесок у становлення теорії інституту надання послуг також суспільними і неприбутковими організаціями.

На сьогодні в Україні ґрунтовних теоретико-методологічних розробок, присвячених саме інституціям та організаціям, передусім держави, з надання ДАП, поки що дуже мало. Існують публікації, присвячені окремим важливим питанням надання послуг. Так, В.Сороко розглядає становлення системи надання державних послуг в Україні з точки зору розвитку державної служби, запровадження стандартів

професійної діяльності державних службовців, пропонує розробку законопроекту з регулювання відносин між владою та громадянами в процесі надання ДАП [10]. А.В.Ємець пропонує підвищення якості надання ДАП органами виконавчої влади шляхом запровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001: 2001, що може сприяти підвищенню ефективності та узгодженості робіт, раціональному використанню ресурсів, оптимізації процесів взаємодії в рамках кожного органу та вплине на механізми взаємодії між органами влади [6].

При цьому жоден із вітчизняних авторів поки що не запропонував узгоджених за методологією і процедурами та відслідковуваним результатом науково-практичних підходів з системного впорядкування процесів і результатів діяльності держави щодо ДАП.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Донині залишається невирішеною проблема прогресивних системних змін у сфері надання нашою державою ДАП. За часи незалежності зміни здійснювались переважно в межах окремих міністерств і відомств за їх ініціатив, що призвело до створення значного за обсягом пакета нормативно-правових актів. Це створило деструктивну практику, яка випереджає виважені наукові дослідження і не гарантує, що нинішні й майбутні зміни стануть системними і позитивними. Досі немає ґрунтовних праць, де були б розглянуті питання систематизації інституцій та організацій у цій сфері життєдіяльності суспільства з точки зору державного управління. Це, у свою чергу, ускладнює численні позитивні зусилля практиків державного управління.

Мета статті - виявлення суттєвих взаємозв'язків та особливостей реальних взаємовідносин між органами державного управління, що надають ДАП, та споживачами цих послуг, з метою окреслення напряму розвитку базисних інституцій і організацій держави в досліджуваній сфері.

Вклад основного матеріалу. Для формування інституцій з надання ДАП та впорядкування відповідних організацій є потреба звернутись до досліджень з економічної теорії [4; 7].

Сучасна економічна теорія вивчає суттєві процеси, закономірності, закони економічного життя, їх зв'язки та вплив на повноту і якість життєдіяльності в країнах і регіонах світу, напрями першочергової уваги державно-управлінського впливу

на ці процеси з метою досягнення прогресивного результату. Це вдалося лише тим країнам, які за методологічну основу державотворення та вдосконалення ролі держави в господарській діяльності поклали системний аналіз [7].

Важливим системовизначаючим напрямом економіко-теоретичних досліджень та формування моделей поступово стає розвиток розширеної багаторівневої системи соціально-економічного партнерства основних соціальних груп населення [7], що включає органи державної влади, бізнес, науку, культуру, освіту, охорону здоров'я, громадські об'єднання, профспілки, засоби масової інформації тощо для всебічної діагностики, оцінки, вибору найбільш доцільних сценаріїв розв'язання спільними зусиллями, враховуючи потреби, інтереси, можливості кожної з наведених груп, широкого кола стратегічних і поточних проблем відповідно до державних планів і програм на основі узгодження інтересів цих груп шляхом переговорних процесів.

Усі суспільства для узгодженої взаємодії своїх членів виробляють певні правила та процедури, накладають обмеження для створення відповідних меж спілкування. Такі обмеження бувають як офіційні, так і неофіційні. Офіційні правила легше описуються у відповідних законах, однак неофіційні міцніше закріплюються у суспільстві. Такі правила і процедури є інституціями суспільства [9].

Проаналізувавши численну за обсягами інформацію, у тому числі розміщену на веб-сторінках центральних органів виконавчої влади [2], автор наголошує на тому, що саме відсутність необхідного рівня системності в діяльності з упорядкування ДАП багато в чому зумовлює ускладнення в інформуванні споживачів. Інформацію про надання органом влади адміністративних послуг мають кілька веб-сторінок [1; 3], і тільки в тому випадку, коли вони надаються центральним органом. Коли ж надання таких послуг делегується місцевим органам виконавчої влади, інформація про них буде значно відрізнятися (залежно від регіону тощо).

Прослідковуються численні протиріччя, головними з яких є, на думку автора, ті що зумовлені недостатнім використанням на всіх рівнях державного управління методології системного аналізу [7].

Про це свідчить і недостатній рівень упорядкованості інформаційного забезпечення процесів та результатів

досліджуваної діяльності. Зокрема, спроби узгодити всі веб-сторінки органів виконавчої влади з веб-сторінкою Кабінету Міністрів України для зручності користування ними, у тому числі і для впорядкування інформації про ДАП, поки що не дали очікуваних результатів, оскільки цей вид робіт і досі здійснюється під відомчі завдання і в своїй основі не спирається на методологію системного аналізу, що включає і програмно-цільові підходи.

Деякими органами державної влади [1], зокрема виконавчої, були зроблені спроби впорядкувати спершу процес опису надання ДАП. Так, Головдержслужбою України були розроблені переліки ДАП, але саме через недостатній рівень однозначності розуміння такої роботи, у першу чергу щодо інформаційного забезпечення, згадана діяльність не дала бажаних результатів.

Сьогодні постає нагальна потреба у законодавчому закріпленні як основних функцій з регулювання процесів надання ДАП за відповідними органами влади і взаємозв'язків та механізмів взаємодії між ними, так і визначення органів влади, які будуть надавати адміністративні послуги в межах своїх повноважень. На жаль, вивчені джерела, як і практичний досвід автора, поки що не свідчать, що значний масив розрізнених робіт щодо ДАП найближчим часом буде впорядкований в узгоджену систему.

У нашій країні категорія "послуги" використовується передусім з юридичної точки зору, а увага приділяється саме процедурі їх надання. Це пов'язано з тим, що першими, хто почав адаптувати теорію послуг в Україні, були представники науки адміністративного права - В.Б.Авер'янов, І.Б.Коліушко, В.П.Тимошук [8].

Використання поняття "послуги" в адміністративно-процедурному праві західних країн майже не зустрічається, хоч термін "публічні послуги" загалом можна зустріти в законодавстві США, Великої Британії, Канади [8]. Оскільки основний акцент щодо покращення функціонування публічної адміністрації в цих країнах робиться саме на використанні стандартів і механізмів приватного сектору, категорія "послуги" вживається досить часто. У країнах романо-германського права переважним є традиційний підхід нормативного визначення відносин між владою і приватними особами через використання

таких категорій, як "повноваження" адміністративних органів, "функції", "завдання" тощо [8].

Прослідковується, як свідчать джерела, неухильне посилення уваги урядів і науковців до порушеної тематики. У промислово розвинутих країнах Європи вже розвиваються наукові школи і напрями наукових досліджень з проблем формування та реалізації інституту надання ДАП. Значна увага зосереджена на дослідженнях саме процедур надання державних послуг, оскільки в цих країнах, згідно з особливостями національного вибору, реалізуються переважно ліберально-інституційні моделі розвитку взаємодії держави та економіки, де вироблені міцні інституції і організації соціально орієнтованого ринку.

Для створення моделі інституцій з надання ДАП в Україні необхідно дослідити особливості офіційних правил та неофіційних обмежень, їх дотримання та шлях еволюції. За цих умов можливо також побачити загальну інституційну модель економічного порядку [9], яка, у свою чергу, спирається на глибинне теоретичне осмислення нашого минулого та його безпосередню й опосередковану проекцію на сучасне і майбутнє.

Автор наголошує, що саме такий підхід є стратегічним для пошуку стану інституційної рівноваги в досліджуваній сфері подолання інституційних зривів чи інституційної безсистемності. Отже, подальша успішність у сфері ДАП залежить від раціонального вибору подальшої моделі трансформаційних змін у нашому суспільстві.

Згідно з цим необхідно виявити базисні системовизначаючі чинники, що реально структурують людську діяльність у господарському ладі та державному управлінні і є основою розробок з інституціональної економіки. Для системи ДАП ці базисні системовизначаючі чинники варто шукати під таким кутом зору: прогрес настає там і тоді, де і коли узгоджена система офіційних і неофіційних обмежень, що пропонується, має достатні підстави гарантувати довготривалий і стійкий розвиток, вигідний для простої більшості населення країни. Стосовно ДАП (досвід Китаю, Польщі, країн Балтії) уряди максимально врахували небезпеки тінізації і всі ДАП з гарантією держави системно спрямували на досягнення національних інтересів.

Ці країни досить своєрідно, але спромоглися встановити і, зберігши традиції, доцільну сукупність офіційних і неофіційних норм, реалізувати їх щодо ДАП та обмежити безпорадність своїх суспільств і економік, опанувати дисбаланси криз, стимулювати всі сили суспільства діяти так, як вигідно власним країнам, а не силам тиску ззовні [11].

Формування системи надання ДАП передбачає також формування відповідних організацій, які будуть надавати такі послуги, та організацій, що будуть підтримувати життєдіяльність усієї системи. Звісно, на даний час такі організації функціонують, однак упорядкування системи відбувається хаотично, оскільки функції органів влади чітко не розділені та часто дублюються. Унаслідок частих змін у політичній системі держави приймаються суперечливі рішення щодо змін у сфері надання державних адміністративних послуг, що не сприяє їх прогресивному розвитку.

Висновки. Отже, ДАП як ключовий елемент механізму державного регулювання в нашій країні є вирішальними для всіх сфер життєдіяльності, особливо для формування цивілізованого ринку.

1. Для істотного впорядкування наявних взаємозв'язків та формування системи ДАП в Україні необхідне виважене, що випереджає практику, законодавче закріплення правил і процедур надання ДАП, із чітким правовим описом, націленим на впорядкування легального організаційного, мотиваційного поля перспективної діяльності вітчизняного товаровиробника.

2. Формуванню базисних інституцій та організацій з надання ДАП необхідно приділяти увагу на всіх рівнях влади. Успішність досягається за умови не швидкісного прийняття нових пакетів правових документів, а посилення ролі інститутів (у першу чергу держави) щодо подолання численних інституційних зривів часів незалежності. Отже, потрібне виважене моделювання багаторівневої системи з чітким розподілом функцій, критеріїв, санкцій, стимулів, концентрацією головних зусиль на підвищенні спроможності держави у цій сфері. При цьому світовий досвід свідчить, що повноцінні інституції і організації можуть формуватись лише за умови спадковості і поступовості, коли держава активізує власну діяльність з опанування дисбалансів криз і трансформаційних перетворень.

3. ДАП ефективно розвиваються в узгоджену систему в країні трансформаційної економіки за умов своєчасного створення сильних інститутів держави і водночас ДАП є запорукою, гарантом стабільності суспільства і його економіки.

Перспективи подальших розвідок. Для подальших розвідок доцільним є дослідження фундаментальних і прикладних аспектів інституційних та організаційних змін в Україні щодо адаптації світового досвіду надання ДАП; умов і факторів формування стратегічних державних макрорегуляторів (роль, значущість, наслідки організаційно-процедурних змін у процесах і результатах надання ДАП); ролі вітчизняних ДАП у можливих уточненнях державно-ринкового балансу в бік посилення ролі держави, активізації механізмів ринкового регулювання, залежно від довготривалості циклів хвиль на світовому ринковому просторі.

Список використаних джерел

1. Державні послуги (Інтернет-сторінка Головдержслужби). - Режим доступу : <http://www.gds.gov.ua>
2. Органи виконавчої влади (Інтернет-сторінка Кабінету Міністрів України). - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
3. Перелік адміністративних послуг, що надаються Міністерством економіки України (Інтернет-сторінка Мінекономіки). - Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>
4. *Бодров В. Г.* Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління : навч. посіб. / В. Г. Бодров. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 104 с.
5. *Долечек В. С.* Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. С. Долечек ; НАДУ при Президентові України. - К., 2005. - 20 с.
6. *Ємець А. В.* Підвищення якості послуг органів виконавчої влади / А. В. Ємець. - Держ. будівництво. - 2007. - № 2.
7. *Івашов М. Ф.* Актуальні питання економічної теорії та практики її застосування в державному управлінні : навч. посіб. / М. Ф. Івашов. - К. : Вид-во НАДУ, 2003. - 56 с.
8. *Коліушко І. Б.* Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для

України / І. Б. Коліушко, І. Б. Коліушко [відп. ред.] ; В. П. Тимошук [авт.-упоряд.] ; Центр політико-правових реформ. - К. : Факт, 2003. - 495 с.

9. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; [пер. з англ. І. Дзюб]. - К. : Основи, 2000. 198 с.

10. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби. 2004. - № 3. - С. 11-19.

11. Цивилизационные модели современности и их исторические корни / [Ю. Н. Пахомов, С. Б. Крымский, Ю. В. Павленко и др.] ; под ред. Ю. Н. Пахомова. - К. : Наук. думка, 2002. - 632 с.

12. *Lovelock C.* Marketing for Public and non-profit Managers / С. Lovelock, С. Weinberg. - NY : John Wiley & Sons, 1984.