

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Запропонована сукупність взаємопов'язаних механізмів реалізації управлінських процедур в дозвільній системі. Дана сукупність включає вдосконалені механізми: нормативно-правової механізм, технологічний механізм реалізації ЄДЦ (єдиних дозвільних центрів) за принципом єдиного електронного офісу, організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна, механізму регламентації дозвільних процедур, механізм забезпечення електронного документообігу дозвільних документів, координаційний механізм, механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами та інтеграційний механізм.

Ключові слова: Державне управління, дозвільна система, дозвільні органи, єдиний дозвільний центр, державний адміністратор, дозвільний документ, управлінська процедура, регламентація дозвільних процедур, єдиний електронний офіс, єдине вікно, електронний документообіг, координаційний механізм, персональна відповідальність, уніфікація та стандартизація дозвільних документів, інтеграційний механізм.

В усьому демократичному світовому суспільстві велика увага приділяється розвитку бізнесових структур, як основному джерелу наповнення державного бюджету. В нашій державі постійно декларується політика підтримки та розвитку підприємництва. Однак досі не вирішена одна з найболючіших проблем підприємництва – це реформування системи надання обов'язкових дозволів та погоджень. Хоча реформа в цьому напрямку розпочата і триває вже понад 6 років, але реалії доводять протилежне: система надання дозволів стала не просто однією з

адміністративних перешкод, а перетворилася на своєрідний бізнес від влади. Від цього потерпають і підприємці і бюджет.

Як показує уже наявний досвід адміністративної реформи, революційні зміни в системі державного управління не можуть бути досягнуті за допомогою тактики бліцкригу. Система має високий ступінь інертності та потужний інстинкт до самозбереження. Єдиний вихід із ситуації невинуватеного очікування швидких змін полягає саме в еволюційних змінах.

Головним гальмом на шляху розвитку підприємництва є переформована адміністративна система. Постійне розширення повноважень державних контролюючих структур, посилення втручання в підприємницьку діяльність через складне адміністрування створюють стимули для хабарництва. Дозвільна система України в її сьогоднішньому стані є суттєвою перешкодою на шляху розвитку підприємництва та збільшення інвестицій в економіку і потребує вдосконалення. Тому *актуальною проблемою* є вдосконалення механізмів розвитку дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Впровадження єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), призначених для підвищення ефективності державного управління за принципами єдиного вікна на базі єдиного електронного офісу, навело по суті к створенню ще одного надбудовного органу в дозвільній системі з витратою великих трудових, фінансових та матеріальних засобів.

Проблематиці формування професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців було присвячено, зокрема, праці О. Оболенського,

Проблематиці реформування дозвільної системи було присвячено, зокрема, праці: К.І. Апанасенко, О. Андрєєва [2], І. В. Сітко [6], С. Третьякова, Ю.І. Єханурова та інші. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи досліджували такі вчені: Б.І. Адамов, В.І. Ляшенко, Б.А. Сорокін,

Г.Ф. Толмачова [1]. Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів наведено в роботі [4].

Аналіз даних результатів робіт показує, що функціонування ЄДЦ не привело к значної інтеграції організаційних та правових зусиль в багатовідомчої, дублюючої, суперечливої дозвільної системи у відповідності з законом України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [5] для послідовного запровадження європейських принципів започаткування бізнесу. Для практичної реалізації цих принципів необхідні подальші дослідження механізмів реалізації управлінських процедур в національній дозвільній системі.

Метою досліджень є вдосконалення механізмів взаємодії єдиних дозвільних центрів з дозвільними органами для надання державно-управлінських послуг суб’єктам господарювання.

Основними видами діяльності ЄДЦ є надання державно-управлінських послуг (документів дозвільного характеру) за заявами суб’єктів господарювання, але при цьому дозвільні центри надають інші супутні послуги, як-то: консультативно-інформаційна підтримка щодо порядку здійснення дозвільно-погоджувальних процедур; видача бланків заяв; допомога в заповненні бланків заяв; прийняття та перевірка вхідних пакетів; інформування про банківські реквізити для оплати; спільний виїзд представників дозвільних органів для обстеження об’єктів на місці; інформування заявника про стан розгляду поданих документів; видача вихідних пакетів; копіювання документів.

Дозволи, що видаються в ЄДЦ, правомірно згрупувати за такими сферами господарської діяльності: торгівля; місцеві податки та збори; реклама; надання земельних ділянок (в т.ч. вибір та відведення земельних ділянок, затвердження та погодження проектів землеустрою) та землекористування; проектування та будівництво (в т.ч. надання вихідних даних, виконання будівельних робіт тощо); початок роботи та провадження окремих видів робіт; оренда та приватизація державного і комунального

майна; реконструкція приміщень, переведення житлових приміщень у нежитлові; прийняття в експлуатацію закінчених будівних об'єктів; водокористування; екологія та природокористування.

Найбільшу кількість документів дозвільного характеру, що видаються досліджуваними ЄДЦ, стосується сфер будівництва, надання земельних ділянок, початку роботи взагалі та окремих видів робіт й торгівлі.

Задекларована велика кількість документів дозвільного характеру [5], які видаються дозвільними центрами, не завжди є позитивним явищем, оскільки це може бути наслідком подрібнення дозвільної процедури на окремі ланки, або запровадження на місцевому рівні документів дозвільного характеру, не передбачених законом. Дана кількість документів мало сприяє господарській активності і не дає результатів, які очікувались від запровадження ЄДЦ.

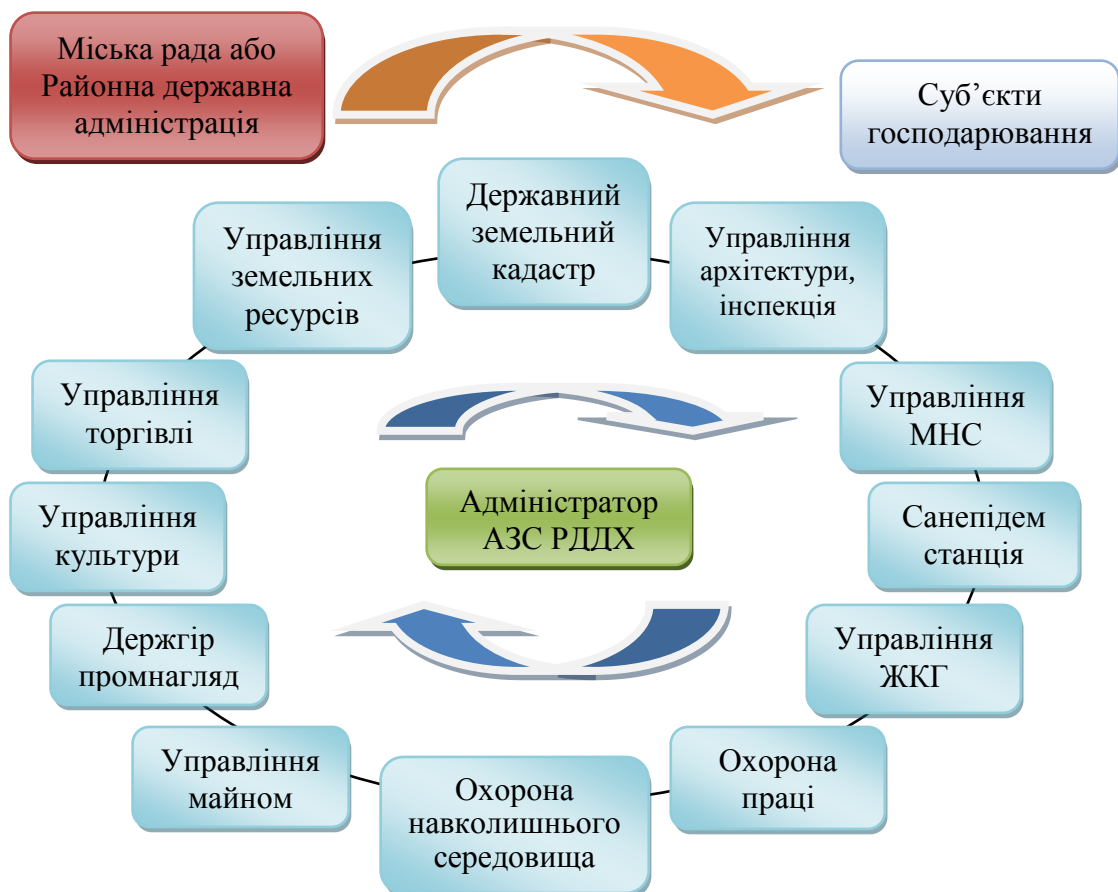


Рис. 1. Схема роботи єдиного дозвільного центру

В середньому в роботі ЄДЦ задіяне 10-15 дозвільних органів. Найчастіше у форматі ЄДЦ присутні (рис. 1.): органи архітектури та містобудування, земельних ресурсів, кадастрового центру, пожежного нагляду (МНС), санітарно-епідеміологічні станції, торгівлі, житлово-комунального господарства, управління державним та комунальним майном, охороні навколишнього природного середовища, охорони культурної спадщини, охорони праці.

До дозвільних органів, задіяних у межах ЄДЦ, як правило, також належить сам місцевий орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування при якому діє ЄДЦ.

Відповідно до мети досліджень, на рис. 2 представлена сукупність взаємозалежних механізмів взаємодії єдиних дозвільних центрів з дозвільними органами для надання державно-управлінських послуг суб'єктам господарювання, як система механізмів розвитку дозвільної системи.

Результати дослідження свідчать [4], що більшість проблем пов'язані з впровадженням *нормативно-правового механізму* роботи ЄДЦ зосереджені на центральному рівні. До основних таких проблем належать:

- невизначеність статусу ЄДЦ як статусу виконавчого (робочого, координаційного) органу та суб'єкта правовідносин загалом;
- звуження предмета діяльності ЄДЦ виключно до видачі документів дозвільного характеру де вилучаються проміжні етапи дозвільної процедури які є необхідними для одержання документів дозвільного характеру;
- відсутність єдиних регламентів реалізації дозвільних процедур та видачі документів дозвільного характеру;
- відсутність реальних механізмів координації діяльності місцевих дозвільних органів.

Також слід відзначити ряд норм, що запроваджені на місцевому рівні та сприяють поширенню корупції, зокрема:

- вимоги подання додаткових документів та запровадження додаткових погоджень документів дозвільного характеру, які ні передбачені законодавством;
- прийняття рішення дозвільного характеру робочими та міжвідомчими колегіальними органами, що не є суб'єктами права;
- невизначеність строків прийняття рішень, відсутність вичерпного переліку та нечіткість підстав відмов у видачі документів дозвільного характеру.

Таким чином, норми закону про дозвільну систему та інших нормативно-правових актів національного рівня є недостатньо чіткими та створюють низку прогалин, в тому числі таких, що створюють умови для корупції.

Місцеві органи виконавчої влади (райдержадміністрації) та органи місцевого самоврядування (міські ради, їх виконкоми, міські голови) намагаються ліквідувати вказані прогалини шляхом прийняття місцевих нормативно-правових актів.

Позитивною практикою на тлі відсутності процедур видачі документів дозвільного характеру, прийнятих на загальнодержавному рівні є затвердження окремих технічних регламентів для кожної з дозвільних процедур. Дана практика, безперечно сприяє впорядкуванню дозвільних процедур.

Слід відзначити, що деякі місцеві новації демонструють більшу прогресивність місцевих органів влади в порівнянні з центральними владними структурами.

Центральне координаційне місто в дозвільній системі мабуть відведено державному адміністратору (рис. 1), що здійснює свою діяльність з допомогою автоматизованої загальнодержавної системи “Реєстр документів дозвільного характеру” (АЗС РДДХ). Проте використання цієї системи не забезпечує автоматизацію дозвільних процедур за принципом єдиного

електронного офісу, а реалізує тільки облікову функцію по реєстрації дозвільних документів.

Таким чином, засадничим механізмом розвитку дозвільної системи є *технологічний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного електронного офісу* [6]. Реалізація даного механізму повинне забезпечить одночасний доступ з розмежуванням прав доступу всіх зацікавлених сторін к колективної обробки дозвільних процедур та автоматичний персоніфікований контроль за управляючими діями працівників дозвільних органів в процесі прийняття дозвільних документів з можливістю аналітичного аналізу їх професійної діяльності.

У нинішньому форматі АЗС РДДХ забезпечує доступ в процес управління дозвільними документами державних адміністраторів і не відповідає вимогам чинного законодавства та не задовольняє більшість опитаних адміністраторів [4]. Лише третина адміністраторів, які користуються АЗС РДДХ, задоволені цією системою, решта мають до неї суттєві зауваження. Серед причин незадоволення – відсутність засобів контролю за рухом дозвільної справи та відстеження строків підготовки та видачі документів дозвільного характеру дозвільними органами, неможливість забезпечити зв'язки кінцевого документу дозвільного характеру з проміжними.



Рис. 2. Сукупність механізмів розвитку дозвільної системи

Дозвільні процедури, у яких задіяні два і більше дозвільних органів, здійснюються шляхом обміну документів або колегіального розгляду. При цьому такі процедури вимагають самостійного звернення заявників до кожного дозвільного органу (*порушення принципу єдиного вікна*). Таким чином, наступним механізмом розвитку дозвільної системи є *організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна* [1;6].

Реалізація даного механізму не вимагає від заявника (суб'єкта господарювання) знання деталей організації дозвільної процедури. Заявник забезпечує тільки оформлення початкового стандартного пакету документів (у фізичному або електронному вигляді) за ініціативою процесу надання дозволу, а весь комплекс перевірок і одержання необхідної інформації здійснюється дозвільними органами за рахунок міжвідомчої взаємодії з інтегрованою інформаційною базою даних. Іншими словами, інформаційний ресурс, необхідний дозвільним органам для прийняття рішень щодо надання заявнику дозвільних документів стає одним з об'єктів управління.

В свою чергу, реалізація міжвідомчої взаємодії в дозвільній системі заснована на впровадженні *механізму регламентації дозвільних процедур*. Основними проблемами взаємодії ЄДЦ з дозвільними органами в сучасних умовах є відсутність чіткої регламентації дозвільних процедур на законодавчому рівні, відсутність єдиних (центральных чи місцевих) вимог щодо видачі документів дозвільного характеру і, як наслідок, не регламентованість дозвільних процедур є неякісна підготовка документів дозвільного характеру, порушення строків видачі дозволів, бажання видавати дозволи поза межами ЄДЦ.

Наступним механізмом розвитку дозвільної системи є впровадження *механізму електронного документообігу дозвільних документів* з можливістю автоматизованого розподілу використання дозвільних процедур за посадовими особами ЄДЦ та контролю за процесом їх проходження державним адміністратором. Для впровадження даного механізму є

організаційна, правова та технічна база, немає тільки політичної волі як на місцевому так на державному рівні, тим більше прикладом успішного впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП) є державна система надання звітності суб'єктами господарювання, фінансова система та Верховна рада України [3].

Проте найпоширенішими схемами документообігу є доставка документів адміністратором, представниками дозвільних органів та обмін документами під час спільних засідань, що не сприяє ефективності роботи ЄДЦ.

Пропозиції щодо вдосконалення документообігу, попри поширену тезу про необхідність електронного документообігу, полягають у ліквідації об'ємних архівів дозвільних справ при ЄДЦ, збільшення чисельності адміністраторів, запровадження посад кур'єрів, надання адміністраторам контрольних функцій [1].

Координаційний механізм визначає надання ЄДЦ статусу виконавчого (робочого, координаційного) органу міської ради або районної державної адміністрації та суб'єкта правовідносин загалом. Проте типові положення про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності визначає дозвільний центр лише як приміщення для прийому суб'єктів господарювання адміністратором та представниками дозвільних органів. Це перешкоджає наданню ЄДЦ запропонованого статусу.

Найбільш поширеними причинами відмов у видачі документів дозвільного характеру є [4]: відхилення на засіданні колегіального органу; повернення документів безпосередньо дозвільним органом на доопрацювання; відкликання заяви заявником; відсутність всіх необхідних документів у складі вхідного пакету; порушення та недотримання державних стандартів та норм; не усунення попередніх недоліків; неналежно оформлені документи; необхідність звернення за місцем реєстрації суб'єкта

господарювання; необхідність звернення до територіального органу в обласному центрі.

На думку експертів, неприйнятною є практика відмови у видачі документів дозвільного характеру через відхилення на засіданні колегіальних органів (міської ради, виконкому, містобудівельної ради тощо), коли рішення не набирає потрібної кількості голосів. У таких випадках фактично не приймається жодного рішення і заявникові неможливо офіційно роз'яснити причини неприйняття рішення про видачу документів дозвільного характеру. Колективна відповідальність колегіальних органів, що виключає персональну відповідальність посадовців, створює широкий простір для зловживань та корупції. Тому впровадження *механізму персональної відповідальності* є діючим інструментом встановлення законності і соціальної справедливості в дозвільній системі та боротьби з зловживаннями та корупцією.

Не менш важливим механізмом є *механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами*.

Переліки документів дозвільного характеру в кожному ЄДЦ відрізняються та мають свої особливості порівняно з документами, що видаються в інших ЄДЦ. На сьогодні на загально державному рівні відсутня не лише єдина регламентація порядку видачі документів дозвільного характеру, а й єдиний перелік документів дозвільного характеру та їх уніфіковані назви і тем більш їх форма. Це робить фактично неможливим визначення загальної кількості документів дозвільного характеру, що видаються насправді як в межах ЄДЦ, так і безпосередньо дозвільними органами поза межами ЄДЦ. Вказана ситуація не сприяє прозорості дозвільної діяльності на місцевому рівні.

Невиконання вимог частини закону про дозвільну систему у сфері господарської діяльності, що проявляється у видачі документів дозвільного характеру, не передбачених законом, є загальнопоширеною практикою в

Україні. Така практика, має бути невідкладно припинена, що вимагає невідкладних змін до місцевих нормативних актів.

Ефективність функціонування дозвільної системи цілком базується на запровадженні *інтеграційного механізму* об'єднання провесно-орієнтованих функцій дозвільних органів з єдиними дозвільними центрами за принципом організаційної єдності з ціллю виключення дублювання, оптимізації управлінських процедур, скорочення трудових, фінансових та матеріальних витрат.

Таким чином, за результатами проведених досліджень вдосконалені механізми взаємодії ЄДЦ з дозвільними органами для надання державно-управлінських послуг суб'єктам господарювання. Дані механізми представляють сукупність взаємопов'язаних механізмів реалізації управлінських процедур в дозвільної системі і включають: нормативно-правової механізм, технологічний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного електронного офісу, організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна, механізму регламентації дозвільних процедур, механізм забезпечення електронного документообігу дозвільних документів, координаційний механізм, механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами та інтеграційний механізм.

Література:

1. 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: наук. Журнал. – К.: Вид-во Академія економічних наук України, Інститут економіки промисловості НАН України, 2009. – Вип. 1(15). С. 3–14.

2. Андрєєв О. Принцип “єдиного вікна”: що це таке? // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 8. – 18 січня. – С. 6.

3. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : Монографія / П.С. Клімушин, А.О. Серенок. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.

4. Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів. – Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009 – 96 с.

5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вер. 2005 р. № 2806-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2806-15>.

6. *Сітко І.В.* Уряд-бізнес: від єдиного вікна до єдиного електронного офісу / І. В. Сітко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України: наук. журнал. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 4. – С. 268-278.