

УДК 338.43(477)

Цибуляк В.Я.
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу економіки
і політики аграрних перетворень
Інституту економіки та прогнозування
Національної академії наук України

ДЕРЕГУЛЯЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ДЛЯ СІЛЬСЬКИХ ЖИТЕЛІВ

DEREGULATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES FOR RURAL POPULATION

АНОТАЦІЯ

Серйозними перепонами активізації економічного розвитку в Україні, у тому числі в сільській місцевості, є громіздкість дозвільних процедур, непрозорість ведення підприємницької діяльності, які стали причинами недовіри. У результаті трансформаційних процесів інституційної системи сільського розвитку почуття недовіри в селян зросло. Дієвим механізмом на шляху подолання проблем недовіри є система інформування сільського населення про стан справ у країні в цілому й на селі зокрема.

Ключові слова: дерегуляція, сільський розвиток, адміністративна реформа, електронне врядування, адміністративні послуги, державне управління, органи державної влади, сільські жителі.

АННОТАЦИЯ

Серьезными преградами активизации экономического развития в Украине, в том числе в сельской местности, являются громоздкость разрешительных процедур, непрозрачность ведения предпринимательской деятельности, что стало причинами недоверия. В результате трансформационных процессов институциональной системы сельского развития чувства недоверия у крестьян возросло. Действенным механизмом на пути преодоления проблем недоверия является система информирования сельского населения о состоянии дел в стране в целом и на селе в частности.

Ключевые слова: дерегуляция, сельское развитие, административная реформа, электронное управление, административные услуги, государственное управление, органы государственной власти, сельские жители.

ANNOTATION

A serious obstacle in activating economic development in Ukraine and in rural area as well is represented by cumbersome-ness of licensing procedures, non-transparency of entrepreneurial activity, which turned to be a reason for distrust. Because of transformation processes of rural development institutional system a feeling of distrust of rural population has only been intensified. A system for notifying rural population on current state of affairs nationwide and in rural area, in particular, is a viable mechanism towards overcoming distrust matters.

Keywords: deregulation, rural development, administrative reform, e-governance, administrative services, government control, state authorities, and rural population.

Постановка проблеми. Деретуляція – це процес повного або часткового зниження рівня регуляції тією чи іншою мірою регульованих систем, спрямований на підвищення ефективності функціонування цих систем. Певною мірою дерегуляція є зворотним процесом до регуляції. В економічній літературі є різні підходи щодо трактування ефективності дерегуляції економічних процесів, які загалом можна об'єднати у чотири групи: ліберально-консервативну, соціал-демократичну, центристську і марксистську [2, с. 34]. Сьогодні проблема дерегуляції є

однією із надважливих для подальшого управління розвитком економіки як національного рівня, так і локального зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Представники ліберально-консервативної інтерпретації дерегуляційних процесів (А. Маршалл, Дж. Міль, В. Ойкен, В. Петті, М. Портер, А. Сміт) вважають, що дерегуляція тільки позитивно впливає на функціонування економічних систем. Натомість вчені соціал-демократичної течії (А. Гранберг, В. Гребенніков, Е.Дж. Долан, Д. Ліндсей, О. Пчелінцев, С. Шаталін, Й. Шумпетер та ін.) розглядають дерегуляційні процеси як такі, що здебільшого негативно діють на розвиток економіки. Зваженішою є позиція прихильників центристської концепції (Р. Барр, С. Брю, Р. Дорнбуш, К. Макконнел, Н. Менкью, Д. Рубінфельд, П. Самуельсон, С. Фішер та ін.), які трактують дерегуляцію як таку, що впливає на економічну діяльність позитивно і негативно. Прибічники марксистської версії (С. Мочерний, Ш. Хошимура, В. Черковець та ін.) вкрай негативно оцінюють дерегуляційні процеси, а національну економічну систему розвинутого типу гіпотетично розглядають як таку, що має лише один суспільний сектор без будь-яких елементів приватного.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З метою поліпшення доступу сільського населення до формування політики сільського розвитку та подолання бар'єрів на шляху врахування ініціатив сільських мешканців при розподілі ресурсів на реалізацію програм сільського розвитку необхідно запровадити систему управління на базі новітніх технологій.

Мета статті полягає в обґрунтуванні шляхи вдосконалення інституційних засад управління сільським розвитком, базуючись на організації державного управління з використанням сучасних методів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Деретуляція сільської економіки – це обмеження державного втручання у діяльність сільськогосподарських підприємств та підприємців шляхом проведення організаційно-правових, адміністративних та економічних заходів. Складовими процесу дерегуляції сільської економіки є [4]:

– усунення адміністративних, економічних та організаційних перешкод, які стримують ство-

рення і розвиток сільськогосподарських підприємств, їхню ефективну економічну діяльність;

– спрощення процедури реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензування на селі;

– проведення адміністративної реформи (скорочення кількості державних органів, зміна їхніх функцій, удосконалення системи управління економікою села, її дієвість і результативність, децентралізація і розвиток місцевого самоврядування тощо);

– припинення зловживань, свавілля і корумпованості державного апарату.

Запровадження ринкової системи управління сільським розвитком та селом потребує паралельного розширення ринкового саморегулювання економіки села і звуження її урядового регулювання. Це об'єктивна необхідність – витіснення адміністративних методів управління селом, які є суб'єктивними, неточними, помилковими, діють поза ринковими мотиваціями. Замість них повинні діяти непрямі методи урядового регулювання сільського розвитку, що посилюють дію ринкової системи і доповнюють саморегулювальні механізми на селі.

Існують декілька типів дерегуляційної ефективності управління сільським розвитком [3, с. 7]:

1) економічна – відображає вплив дерегуляції на ефективність функціонування економічної сфери господарських систем на селі. Визначається як співвідношення економічного дерегуляційного ефекту і масштабів дерегуляції;

2) соціальна – відображає вплив дерегуляції на ефективність функціонування соціальної сфери господарських систем села. Визначається як співвідношення соціального дерегуляційного ефекту і відповідних масштабів дерегуляції;

3) духовна – відображає вплив дерегуляції на ефективність функціонування духовної сфери господарських систем на селі. Визначається як співвідношення духовного дерегуляційного ефекту і відповідних масштабів дерегуляції.

Аналізуючи економічні ефекти дерегуляції тих чи інших економічних систем сільського розвитку, виділяють реальний і номінальний їх вплив і відповідно визначають величину цього впливу [3, с. 6–7]. Номінально (на даний момент часу і разом з дією інших факторів) вплив дерегуляції на сучасний сільський розвиток є негативним: тотальна дерегуляція призвела як до зменшення обсягів виробництва, так і до зростання рівня економічних витрат, хоча саме в економічних витратах повинен полягати її позитивний вплив. Однак цей негативний економічний ефект дерегуляції є не стільки власне ефектом дерегуляції, скільки ефектом детенсифікації економічних процесів на селі. Інакше кажучи, процеси детенсифікації посилюють негативний економічний ефект регулювання і створюють ілюзію, що ці процеси на функціонування економіки села позитивно не впливають. Зокрема, варто згадати не тільки катастрофічний стан справ, але й вказати на конкретні

місця: оподаткування, реєстрацію, нестабільність законодавства, перевірки, бюрократична дозвільна практика (замість скасованих ліцензій з'явилися обов'язкові сертифікації на сільськогосподарську продукцію).

Проблемними напрямками дерегуляції у сфері аграрного і сільського розвитку є:

1) невідповідність організаційної структури аграрного виробництва вимогам захисту економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання;

2) відсутність законодавчого унормування «правил гри» на ринку сільськогосподарських земель обумовлює стихійність, обезземелення селян, корумпованість й інші негативні процеси у сфері обігу угідь та складність процедури передачі земельних ділянок (паїв) в оренду і усунення дрібних землевласників від участі у функціонуванні локальних ринків оренди та від контролю за корупційними діями із землею;

3) структура аграрної продукції, виробленої агрохолдингами та іншими сільськогосподарськими підприємствами, визначається зовнішнім попитом сировинного характеру при ігноруванні потреб продовольчого ринку і соціально-економічного розвитку аграрного сектора;

4) відсутність доступної для виробників сільськогосподарської продукції систем кредитування;

5) недоступність до державної підтримки сільського господарства заходами «жовтої скриньки»;

6) рух деяких податкових та інших платежів, що стосуються сільської економіки, до органів центральної або регіональної влади;

7) обмеженість доступу особистих селянських господарств до ринкових механізмів функціонування аграрного сектора та дискримінація малих і середніх виробників сільськогосподарської продукції у агропродовольчих ланцюгах доданої вартості;

8) відсутність державного регулювання взаємопов'язаності розвитку сільського господарства і села;

9) відстороненість органів місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, відсутність прав розпорядження місцевими ресурсами в межах своєї території та, як наслідок, слабка економічна база локального розвитку на селі;

10) реформування місцевого самоврядування, орієнтуючи загалом на децентралізацію влади на користь місцевого самоврядування, не забезпечує адекватної децентралізації для сільських громад, які увійдуть в об'єднану «громаду» (сільські громади низового рівня залишаються без законодавчого унормування їхніх прав і можливостей щодо розвитку, гарантування забезпечення умов їхньої життєдіяльності, хоча б на мінімальному рівні; не урегульовані організаційно-економічні механізми, які б дозволяли місцевим сільським громадам активно включатися у процес забезпечення локального сільського розвитку).

Однак реально дерегуляція економічних процесів на селі може впливати на функціонування сільської економічної системи загалом як позитивно, так і негативно. Позитивно вона впливає лише до певного рівня свого розвитку, після чого цей вплив спочатку стає нульовим, а потім негативним.

Дія процесів дерегулювання на економічні процеси на селі та її реальна ефективність залежить насамперед від обсягів дерегуляції. На ефективність дерегуляції впливає низка факторів: початковий рівень регуляції; формаційний тип систем; ринковий тип систем (конкурентні, квазіконкурентні, квазімонополістичні, монополістичні); функціональний тип систем (економічні, соціальні, духовні); фактор часу (короткотривалий, довготривалий, гіпердовготривалий тощо) [2, с. 35–36].

Наприклад, забезпечити максимальну дерегуляцію аграрного сектора можливо також за умови прийняття законопроекту, що дозволить зменшити кількість документів дозвільного характеру [9]. Зокрема, скасуються обов'язкові сертифікати якості зерна, елеваторів. В цілому за 2013 р. українські аграрії витратили на отримання сертифіката якості зерна близько 140 млн. дол. [1]. Це в той час, коли майже ніде в світі такого документа взагалі не існує.

Але на успіх навряд чи можна розраховувати без відновлення деяких критично важливих загальних інституційних моментів. Це актуальне всюди, а особливо в Україні, де держава має надто низьку якість урядування, а суспільство надто толерантно ставиться до такого роду зловживань. Тому застосування преференцій, принаймні за наших умов, приносить більше шкоди, ніж користі. Тож єдине, що може реально зробити держава для малого бізнесу, – це «не заважати» (*laissez faire*), тобто по можливості усунути адміністративні та регуляторні бар'єри для започаткування та розвитку підприємств на селі. Саме це мається на увазі під дерегуляцією. Зазвичай, вона зводиться до спрощення процедур та усунення зайвих вимог на законодавчому рівні як для сільського бізнесу, так і для пересічного місцевого жителя.

Реальне, а не декларативне забезпечення можливості для пересічного жителя села особисто брати участь у процесах управління місцевими справами – це якісний стрибок у психології людей: від тактики пасивного спостереження за роботою самоврядних структур аж до реального включення у процес управління територіальними громадами. Досвід сусідніх країн, які є членами ЄС, переконливо свідчить на користь залучення населення до створення інституційних механізмів формування та реалізації життєво важливих для конкретної громади завдань, до контролю їх виконання, підтримки та всебічного заохочення самоврядних ініціатив людей.

Залучення сільських мешканців до управління сільським розвитком – це складний і довготривалий процес, який може бути успіш-

ним лише за умов підтримки і розвитку соціальної активності, суспільної свідомості та інформованості місцевого населення з тих чи інших питань сьогодення [7, с. 5]. Цей процес пов'язаний із налагодженням прямих зв'язків між низовим рівнем (сільськими громадами) та вищими рівнями управління. Специфіка сільських територій, їхня просторова розосередженість, дисперсія сільських громад вимагають нетрадиційних рішень у формуванні двосторонніх зв'язків. Дієвим механізмом установаження таких зв'язків, як свідчить досвід провідних країн світу, є електронне врядування.

Електронне врядування – це інституційний механізм у системі організації сільського розвитку, який реалізується державними органами в умовах становлення глобального інформаційного простору. З одного боку, він забезпечує взаємопроникнення інституційних культур, зміну традиційних форм життя громади, насамперед у сфері повсякденності, з іншого – сприяє формуванню адаптаційних захисних механізмів сільських громад перед загрозою глобальної уніфікації.

Визначення реального стану функціонування інформаційного простору на селі доцільне шляхом дослідження сільської громади, оскільки дає можливість у кількісних і якісних вимірах оцінити поінформованість щодо процесів, які відбуваються в державі та в її первинних осередках – сільських територіях. Це допомагає об'єктивно проаналізувати ситуацію, оцінити реакцію населення на дії інституційних структур.

Відстеження тенденцій у змінах поглядів сільського населення в час трансформацій набуває особливого значення. Відсутність інформації про те, які фактори сприймаються сільським населенням, а які нівелюються, призводить до помилкових рішень і в результаті може викликати соціальні конфлікти між сільськими жителями і владою чи окремими соціальними групами.

Розвиток інформаційного суспільства на селі, зумовлений збільшенням впливу інформаційного чинника, актуалізує роль держави у трансформаційних процесах [5]. Це спричинено складністю процесу переходу до суспільства нового типу та необхідністю залучення до нього широкої громадськості. У цьому контексті особлива роль належить державній інформаційній політиці як регуляторному чиннику формування інформаційного простору сільських територій.

Терміни «е-уряд» (*e-government*) і «е-врядування» (*e-governmance*) стали популярними в останні 20 років минулого століття, вживаючи їх для позначення процесів модернізації відносин держави й суспільства, пов'язаних з інформатизацією та інтернетизацією системи влади [6]. Визначень цього терміна багато, оскільки кожне акцентує увагу лише на певних функціях електронних методів управління сільським розвитком. Проте головна його ідея, на нашу думку, зводиться до сприяння поліпшенню ефективності місцевого самоврядування.

Інституалізація процесів електронного урядування в Україні, зокрема на сільських територіях, пов'язана з новими механізмами і напрямками впливу нових форм організації взаємодії органів влади з місцевим населенням (споживачами державних послуг) на якість державного управління і суспільну цінність, із необхідністю усвідомлення функціональних характеристик інформаційних технологій. Зокрема, вони можуть (рис. 1):

1) полегшити контакти селян з місцевими владними інститутами;

2) надати можливість місцевим органам влади пропонувати послуги сільському населенню й інформацію за допомогою нових засобів комунікації;

3) посилити зв'язок між різними державними службами, щоб представники державних установ не вимагали від тих, хто до них звертається, одну й ту ж саму інформацію;

4) забезпечити кращий доступ до інформації, аби робота з сільськими жителями велася ефективніше і приносила більшу користь.

Електронний уряд – це такий спосіб організації роботи державної влади, який дозволяє сільським громадам безперервно тісно взаємодіяти з державними органами з метою гнучкого

реагування на потреби села [8, с. 124]. Політика щодо інформатизації електронних послуг повинна здійснюватися поступово і втілюватися в стратегіях, програмах, планах дій, концепціях сільського розвитку.

Розвиток та інтернетизація управління селом підвищуватиме ефективність роботи владної системи, сприятиме відкритості інститутів влади, що забезпечить демократизацію відносин між владою і суспільством; реалізація інформаційних прав і свобод селян приведе до зростання довіри до влади. Система е-врядування стає одним із вагомих чинників побудови ефективної сільської громади. У сучасному інституційному середовищі управління сільським розвитком практично неможливе без е-уряду та е-врядування. Це зумовлено становленням інформаційного суспільства, яке вимагає відповідної організації управління ним. Вважаємо, що вітчизняному інституційному середовищу слід сконцентруватися на тому, як можна використовувати на селі сучасні інформаційно-комунікаційні технології для взаємодії з органами державної влади та управління у сфері адміністративних послуг, а також на тому, як спрямовувати сільське населення на усвідомлення того, що кожна людина отримає



Рис. 1. Механізми і напрями впливу нових форм організації взаємодії органів державної влади зі споживачами державних послуг на якість державного управління і суспільну цінність [10]

позитив від скорочення дистанції в системі взаємодії «влада – селянин».

Водночас залучення до нових механізмів надання адміністративних послуг потребуватиме від державних службовців підвищення кваліфікації та відповідного навчання. Слід зауважити, що електронне управління сільським розвитком – більше ніж просто технологічно модернізовані або підключені до Інтернету державні служби. Шлях до системи е-управління починається тоді, коли й місцева влада, й мешканці починають експериментувати та вчитися використовувати нові інформаційні та технологічні засоби. Тому реакція української держави на фактичну готовність селян отримувати державні адміністративні послуги за допомогою Інтернет-мережі має стати передумовою пропагування сфери е-управління як системи нових методів управління сільським розвитком, що формують нові шляхи обговорення та прийняття управлінських рішень з питань стратегій та інвестування, нові способи здобуття освіти та ознайомлення з громадською думкою, а також нові схеми організації та надання інформації та послуг на селі.

Узагальнення науково-прикладних підходів до запровадження е-врядування свідчить, що стимулювання інтересу до отримання адміністративних послуг через Інтернет доцільно здійснювати на основі сучасного європейського підходу до реалізації системи е-уряду, яким передбачається, що з позицій користувача інститути влади є певним «чорним ящиком», який надає послуги або продукти. При цьому споживачі державних послуг звертаються за ними відповідно до «життєвих епізодів», що виникають, тобто ситуацій, коли існує потреба в такому зверненні (наприклад, пошук роботи, будівництво нового будинку, одержання соціальних виплат тощо). Створення єдиного пункту доступу до державних послуг й інформації означає, що система буде організована відповідно до потреб селянина або сільської громади, а не за принципом пояснення їм, які повноваження мають державні відомства і хто за що відповідає. Коли сільський житель має справу з ефективно організованою системою е-уряду, він не цікавиться, яке конкретно відомство зобов'язане надати йому ту або іншу послугу, а спілкується з різними відомствами з позицій «життєвого епізоду», що може бути пов'язаний з кількома державними послугами, які в деяких випадках потребують виконання своїх функцій різними відомствами. Такий підхід часто називається принципом «одного вікна» [6, с. 50]. Важливою складовою цієї діяльності є реструктуризація адміністративних процесів і проектування електронних адміністративних регламентів, які повинні скласти основу єдиної архітектури е-уряду на селі.

Висновки. На сьогодні в значній частині населення сільських територій, як державних службовців і посадових осіб, так і представників бізнесу, громадських організацій і пересічних громадян, сформована потенційна готовність до широкого використання технологій е-врядування

саме на локальному рівні, пов'язаному із задоволенням повсякденних потреб – «життєвими епізодами». Домінуючим мотивом інтерактивної взаємодії з органами державної влади місцевого рівня є задоволення потреб в організаційно-адміністративних послугах.

Важливим кроком для впровадження е-врядування в сільській місцевості з метою підвищення прозорості влади, її підзвітності громадськості щодо виконання делегованих сільським населенням функцій, зменшення корупції та бюрократичної тяганини є відмова від надання кожним окремим адміністративним органом влади послуг в онлайн-режимі, використання натомість «одного вікна», коли селянин звертається в один, первинний для нього, державний інститут, а весь подальший обмін документами й інформацією відбувається всередині системи державних органів без його участі й у чітко фіксований термін. Зокрема, може бути створено універсальні сайти сільського, районного, обласного та загальнодержавного рівнів, за допомогою яких селянин матиме можливість здійснювати безліч потрібних дій, особливо таких, що передбачають взаємодію з двома та більше органами, що надають адміністративні послуги.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Аграрии призывают народных депутатов принять законопроект № 2436 по дерегуляции сектора и улучшению инвестиционного климата в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fermer.org.ua>.
2. Формационні типи дерегуляційної ефективності економічних систем / [Г. Башнянин, Г. Третяк, О. Дубовий] // Вісник Львівської комерційної академії. – Львів, 2010. – С. 34–36.
3. Номінальна і реальна ефективність дерегуляції макроекономічних систем / [Г. Башнянин, Г. Третяк, Р. Шевчик] // Вісник Львівської комерційної академії. – Львів, 2010. – С. 6–9.
4. Дубровський В. Чому не працює дерегуляція? / Проект «Популярна економіка: моніторинг реформ». – 2013. – № 14. – 29 с.
5. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
6. Меркулова Т. Развитие электронного правительства в Украине на фоне мировых тенденций / Т. Меркулова, Е. Кононова // Журнал институциональных исследований. – 2010. – Т. 2. – № 4. – С. 47–59.
7. Місцевий розвиток за участі громади: соціологічне дослідження. – К., 2011. – С. 5.
8. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський, В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.]; за заг. ред. Т. Мотренка. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, 2010. – 396 с.
9. Продан О. Деререгуляція чи корупція? / О. Продан // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/business/>.
10. Решетило В. Системообразующая функция рыночного потенциала институциональных систем / В. Решетило // Научные труды ДонНТУ. Серия экономическая. – 2005. – Вып. 89–1. – С. 99–107.