

УДК: 32.019:351

Васильєва Н.В.,

к.е.н., доцент,

докторант кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування

та управління містом

Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПІДПРИЄМЦЯМ ГРУЗІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджено досвід Грузії в організації надання адміністративних послуг підприємцям. Викладені заходи щодо покращення бізнес-клімату та зниження рівня корупції, створення дієвої системи відповідальності та підзвітності органів влади. Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної прозорості та інформаційної відкритості влади.

Аннотация. В статье исследован опыт Грузии в организации предоставления административных услуг предпринимателям. Изложены мероприятия, направленные на улучшение бизнес - климата и снижение уровня коррупции, а также создание действенной системы ответственности и подотчетности органов власти. Эффективное противостояние коррупции невозможно без обеспечения реальной прозрачности и информированной открытости власти.

Annotation. The article presents an example the provision of administrative services to business in Georgia. Improved business-climate, reduced corruption, create a system of responsibility and accountability in government.

Постановка проблеми. Рівень поширення корупції є одним з індикаторів розвитку суспільства; політичного, економічного та соціального стану держави загалом. Корупція стримує економічний розвиток держави та погіршує якість життя громадян. Україна потребує рішучих комплексних і злагоджених заходів як державної та місцевої влади, так і громадянського суспільства у протистоянні їй. Тому в країні дана проблема надалі залишається однією з найпріоритетних.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремі питання реалізації антикорупційної політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування висвітлені у працях таких науковців, як А. Бова, М. Гришук, С. Дубенко, М. Мельник, В. Мельниченко, Ю. Мірошник, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Погорєцький, В. Щербань та інших.

Метою статті є дослідження досвіду Грузії в організації надання адміністративних послуг підприємцям з метою використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У процесі взаємодії з інститутами, які надають державні послуги заявники зіштовхуються з адміністративною корупцією, яка поглинає їх час і ресурси, являє собою причину невдоволеності якістю отриманих послуг, знижує довіру до органів влади,

стримує економічне зростання та надходження інвестицій. Деколи вона сприймається як ендемічне явище, продукт місцевих традицій і культури, ментальності, що робить її невід'ємною частиною існування народу. Саме цим деколи політики пояснюють свою бездіяльність.

Підприємництво в 2003 р. у Грузії повністю погрузло в державній бюрократії, а керівники підприємств знаходились під постійним тиском з боку корумпованих чиновників. Регулярно надавалися хабарі за отримання податкових пільг, за відхід від перевірок і санкцій тощо. Реформи в країні були спрямовані на розвиток малого бізнесу. І значний крок у цьому напрямі був зроблений шляхом поєднання Митного та Податкового кодексів, що значно зменшило технічні бар'єри в торгівлі. З метою покращення бізнес-клімату та зниження рівня корупції урядом було суттєво зменшено кількість податків і зборів, спрощено правила та процедури обліку й звітності. Запроваджена система електронної реєстрації податків дозволила зареєстрованим платникам мати доступ до своїх банківських рахунків у режимі он-лайн і відслідковувати надходження сплачених сум до казначейства. Це значно поліпшило бухгалтерський облік у бізнес-структурах.

У результаті проведених заходів особи з доходом до 30 тис. ларі (мікробізнес) взагалі не сплачують податки, малі підприємства з щорічним обігом до 200 тис. ларі сплачують 3-5 % від свого обігу. Всі підприємства використовують контрольно-касові апарати, за невиконання даної вимоги стягується штраф у обсязі від 400 до 15000 ларі. Водночас, зменшено кількість податкових перевірок - Податковою службою складений перелік великих міжнародних аудиторських компаній, яким довіряє уряд країни. Фіскальні органи не перевіряють підприємство, якщо воно пройшло аудит в одній з цих компаній.

Відповідно до Податкового кодексу питання захисту прав платників податків покладено на податкового омбудсмена, який призначається прем'єр-міністром за згодою Парламенту. Він представляє парламентському фінансово-бюджетному комітету річний звіт про наявне становище щодо захисту прав платників податків. Крім того, кодексом передбачені механізми заохочення сумлінного платника податків. Рада Міністерства фінансів з фінансових спорів, у випадках двозначного положення, може винести рішення на користь платника податків.

Таким чином, зниження податкового та корупційного навантаження на громадян збільшило кількість нових компаній. Отже, запорука успіху полягала у створенні дієвої системи відповідальності та підзвітності. У табл. 1 наведений порівняльний аналіз податків, що справляються в результаті проведених податкових реформ в Україні та Грузії.

Наступним кроком стало зменшення кількості ліцензій і дозволів. Наприклад, до здійснення реформ отримання дозволу на будівництво вимагало проходження 29 процедур і узгоджень у 9 різних інстанціях. У кращому випадку весь процес можна було здійснити за один рік, проте

навіть чиновникам було складно дотримуватися усіх процедур, які інколи просто ігнорувалися.

Таблиця 1

Податки, які справляються в Україні та Грузії

	Україна	Грузія
Кількість податків	18 загальних і 4 місцевих	5 державних - ПДВ, акциз, прибутковий, прибуток підприємств, на імпорт; 1 місцевий - на майно
Прибутковий податок поєднаний з «соціальним»	ні	так
Сумарний податок	40 %	20 %
ПДВ	20 %	18 % (сплачують підприємці з щорічним обігом в обсязі 100 тис. і більше ларі)
Податок на прибуток підприємств	25 %	15 %
Податкові пільги для окремих видів бізнесу	так	ні
Митне законодавство	Митний кодекс (590 ст.)	Митний кодекс поєднаний з податковим
Кількість ставок імпортного тарифу	38 (макс. ставка 50 %), описані в законі «Про митний тариф»	2 (макс. ставка 12 %), описані в Податковому кодексі
Середньозважений тариф на імпорт с/г товарів	23,4 % (рекорд Європи і СНД)	9,8 %
Місце в рейтингу DoingBusiness	145	12

Дані: mof.ge, wto.org, zakon4.rada.gov.ua, doingbusiness.org

Переважна більшість підприємств працювали за межами закону, менше 40 % усіх реалізованих будівельних проектів мали всі необхідні дозволи [1]. В 2005 р. Законом Грузії про ліцензії та дозволи чітко визначено види діяльності, які потребують ліцензії і дозволи - це, переважно, сфери, що несуть потенційну загрозу здоров'ю людини та навколишньому середовищу, а також стосуються національної безпеки. У ході реформ кількість ліцензій і дозволів зменшено з 909 до 145, потім до 137 і 92 документів, що суттєво звузило поле для корупції в регуляторному секторі. Для діяльності більшості підприємств не потрібні жодні дозволи. Прискорений і спрощений процес їх отримання мінімізував спілкування з чиновниками. Наприклад, кількість днів, які витрачаються на отримання

дозволу на будівництво зменшено з 195 до 50, а процедур - з 25 до 9 [2, с. 56-57].

Поліпшилися умови відкриття бізнесу. Мінімальний розмір капіталу зменшений з 2000 до 200 ларі. Раніше власники реєстрували підприємство в господарському реєстрі та в податкових органах, що потребувало різні процеси реєстрації зі значною паперовою тяганиною і присвоєнням двох ідентифікаційних номерів. Для скорочення часу, що витрачається на обробку документів, з 2005 р. впроваджено принцип «мовчазної згоди», в Україні його було запроваджено в 2010 р.

На наш погляд, значним перетворенням у сфері підприємництва стала зміна мислення, що позначилося на системі відповідальності та підзвітності відомств за надані ними послуги (рис. 1) [2, с. 61]. У ході реформ значно було скорочено масштаб регулювання бізнесу. В результаті проведення аутсорсингу регуляторних функцій ліквідовано відомства, які нездатні здійснювати свою діяльність через відсутність інституційного та кадрового потенціалу.

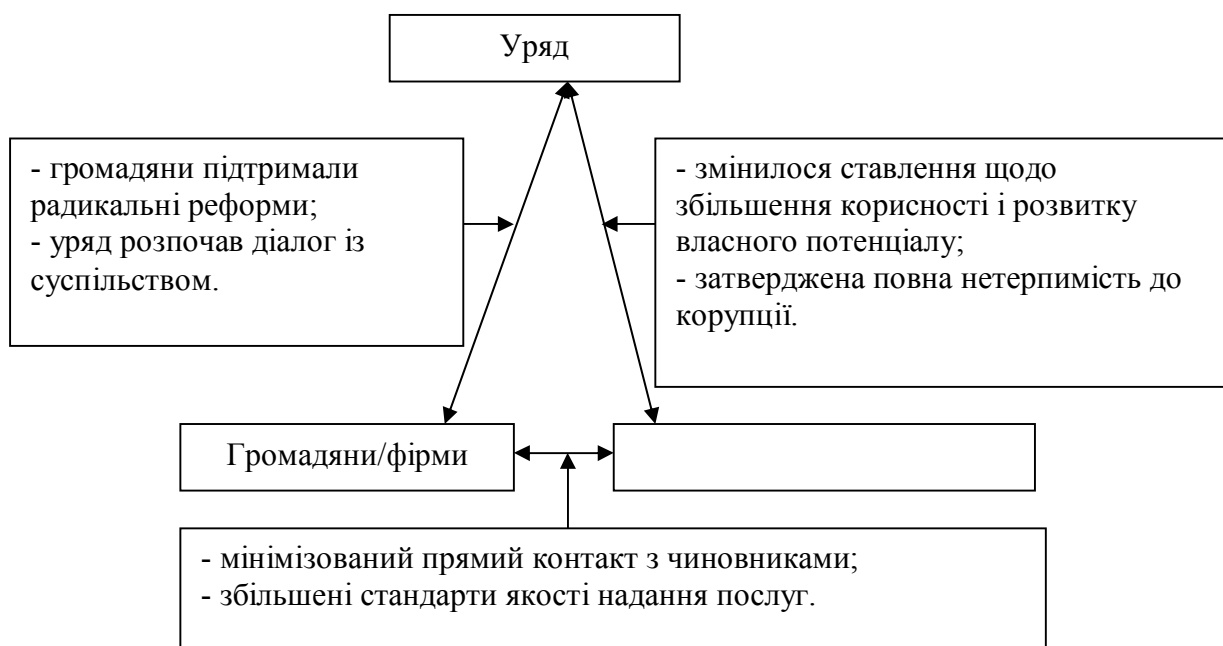


Рис. 1 Система відповідальності та підзвітності
в сфері надання ліцензій і дозволів

На державному рівні сформовано перелік відомств, із зазначенням кожного виду наданого ними дозволу чи ліцензії та проведеної перевірки. Проаналізовані можливі наслідки скасування різних вимог, з'ясовано наскільки та чи інша ліцензія або дозвіл забезпечують досягнення передбаченої законом мети, виявлені причини, які заважають існуючій системі перевірок і видачі довідок не давали очікуваного ефекту.

З метою спрощення проходження процедур уряд прийнято рішення щодо створення центрів надання послуг, які працюють за принципом

«єдиного вікна». Громадяни надають свої заяви в одному місці, не звертаючись до безлічі структур, оплата за послуги здійснюється виключно через банк, а не чиновникам. Процеси були автоматизовані, заяви вводяться в відкриту комп'ютерну мережу. Процедури видачі ліцензій і дозволів чітко прописані в інструкціях для державних службовців, встановлені тимчасові рамки для кожної дії. Передбачається, що кожне міністерство має мати власний центр з надання послуг в окремому будинку, на який покладено функції адміністрування, а також видачу дозволів і ліцензій. Це дозволить створити загальну систему, яка об'єднає між собою всі центри з надання послуг різних міністерств і відомств.

З 2011 р. у містах Батумі та Руставі функціонують центри з надання державних послуг, завдяки чому концептуально уніфіковані послуги, які надаються різними державними органами (Служба реєстрації актів цивільного стану, Національне агентство державної реєстрації, Національна архівна служба, Національне бюро правопорядку, Нотаріальна палата, філія Законодавчих бюлетенів і законів Грузії та інші). Діяльність таких центрів забезпечує спрощений доступ населення до послуг. У майбутньому планується відкрити їх у містах Кутаїсі, Местіа та Тбілісі. Діяльність зазначених центрів контролюється з боку держави [3, с. 5].

Отже, впровадження принципів «мовчазної згоди» і «єдиного вікна» посилили систему відповідальності та підзвітності державних структур, покращили стандарти ефективної діяльності та спростили процедури надання адміністративних послуг.

Проведені з 2005 р. 35 інституціональних і нормативно-правових реформ, держава досягла покращення в усіх сферах, які є предметом дослідження «Введення бізнесу». За даними Світового Банку завдяки заходам, пов'язаним із боротьбою з корупцією рейтинг Грузії за показником «Легкість ведення бізнесу» різко зріс (табл. 2) [1].

Таблиця 2

Індекс легкості ведення бізнесу

Країна	2009	2010	2011	2012	2013
Грузія	16	11	12	16	9
Україна	145	142	145	152	137

За даними організації «Transparency International» в 2010 р. Грузія посіла I місце в світі за показником відносного скорочення рівня корупції та II місце - за сприйняттям населенням ефективності уряду в боротьбі з корупцією. В рейтингу 2012 р. за показниками умов для введення бізнесу держава посіла 16-е місце, потрапивши до однієї групи разом з багатьма розвиненими країнами Організації економічного співробітництва та розвитку.

Додатково до рейтингу за ступенем сприятливості умов для підприємницької діяльності у 2012 р. був введений показник віддаленості від «передового рубежу» - абсолютний показник ефективності регулювання підприємницької діяльності. Він дозволяє оцінити, наскільки нормативно-правове середовище для місцевих підприємців поліпшується з плином часу в абсолютному вираженні. Показник оцінюється за шкалою від 0 до 100, де 100 - «передовий рубіж», тобто більш високий показник вказує на ефективну систему регулювання підприємницької діяльності (табл. 3) [4, с. 6].

Таблиця 3
Показник віддаленості від «передового рубежу» за період з 2005 р.

Рейтинг	Країна	Покращення (у відсоткових пунктах)
1	Грузія	31,6
20	Україна	12,2

Здійсненні реформи дозволили Грузії перетворитися на глобального лідера в області дерегуляції підприємницької діяльності та покращення середовища. Обидва ці напрями є важливими для економіки, перспективи якої нерозривно пов'язані зі здатністю залучати іноземні інвестиції в умовах глобальної конкуренції. Відчутних результатів вдалося досягти в питаннях реєстрації власності, отриманні дозволів у будівництві і відкритті бізнесу. Діяльність майже 95 % підприємств більше не потребує жодних дозволів чи ліцензій. Процес їх отримання значно прискорився, знизивши мотивацію давати хабарі за швидкість.

Позитивним є те, що уряд розумно скористався щирим бажанням населення покінчити з корупцією та здійснити рішучі реформаторські заходи, подолавши опір бюрократії. Проте, на думку голови служби державних закупівель Тато Урджумелашвілі, найбільша помилка уряду полягала в тому, що він не зміг правильно донести суть своїх реформ до народу. Населення недостатньо було поінформоване щодо планів і глибини перетворень. Бізнесмени інколи зверталися за отриманням ліцензій, які на той момент вже були скасовані. Тому, на думку опонентів, тема корупції є досі актуальною в Грузії, і серйозно гальмує економічний розвиток країни. Проте проведена дерегуляція радикально змінила систему стимулів.

Висновок. Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної прозорості та інформаційної відкритості влади. Діяльність державних структур та їх посадових осіб має стати прозорою і для громадян України. Останнім часом у нашій країні зроблено значний крок у напрямі відкритості влади. Проте, рівень довіри громадян до обраної ними ж влади залишається низьким.

Використані джерела інформації:

1. База данных «Ведение бизнеса» - <http://www.doingbusiness.org>.
2. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: хроника реформ в Грузии / Ред. Л. Лещенко ; пер. Е. Шевченко - 108 с.
3. Грузия: отчет о проделанной работе // Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Второй раунд мониторинга. - 10-я Мониторинговая встреча 28-30.09.2011 г. - 8 с.
4. Доклад «Ведение бизнеса 2013». Разумный подход к регулированию деятельности малых и средних предприятий / Совместная публикация Всемирного банка и Международной финансовой корпорации. – 2013. – 25 с.
5. Зелена книга державної політики С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко, Г. О. Усатий, Л. М. Усаченко ; за ред. Ю. Г. Кальниша. – К. : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2010. - 88 с.

Рецензент: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор.

УДК: 35.083.5

Грищенко І.М.,

кандидат наук з державного управління,
головний спеціаліст відділу професійного навчання
Національного агентства України з питань державної служби

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті пропонується система заходів, націлених на вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, а також сформовані рекомендації щодо практичного застосування інноваційних методів співпраці місцевої влади та громади.

Ключові слова. Органи місцевого самоврядування, інноваційні методи, співпраця, громада, місцева влада.

Аннотация. В статье предлагается система мер, направленных на совершенствование деятельности органов местного самоуправления в Украине, а также сформированы рекомендации по практическому применению инновационных методов сотрудничества местной власти и общества.

Ключевые слова. Органы местного самоуправления, инновационные методы, сотрудничество, общество, местные власти.

Annotation. The article presents the system of measures directed on improvement of activity of local governments in Ukraine is offered, and also recommendations about practical application of innovative methods of collaboration, of local government and community are created.

Keywords. Local governments, innovative methods, collaboration, community, local government.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Європейський вектор розвитку України спонукає до розбудови ефективної системи дієздатного, належного місцевого самоврядування.