



О. І. Васильєва,
*доктор наук з державного управління, професор,
 професор кафедри регіонального управління,
 місцевого самоврядування та управління містом,
 Національна академія державного управління
 при Президентові України*



Н. В. Васильєва,
*кандидат економічних наук, доцент,
 докторант кафедри регіонального управління,
 місцевого самоврядування та управління містом,
 Національна академія державного управління
 при Президентові України*

АНАЛІЗ ЗАХОДІВ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПОСЛУГ У КРАЇНАХ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ

У статті проаналізовано заходи реформування системи надання послуг, які реалізовані в країнах пострадянського простору. З'ясовано, що кожна республіка колишнього СРСР має власний досвід у сфері здійснення адміністративних реформ, що зумовлено місцевими політичними, історичними, правовими та культурними особливостями країни. Отже, практична значущість реформування існуючої системи на регіональному рівні сьогодні залишається актуальною для більшості з аналізованих держав. Виявлено, що в більшості країн існує потреба в поліпшенні ділового клімату за допомогою зниження адміністративних бар'єрів шляхом зміни моделі тотального санкціонування бізнесу. У багатьох аналізованих державах впроваджуються національні програми щодо розвитку надання електронних послуг. Така система долає корупцію і непрозорість у діяльності державних і муніципальних органів влади.

Ключові слова: реформи, державні, муніципальні, публічні, адміністративні, електронні послуги, органи влади.

O. I. Vasilieva,

Doctor of Public Administration, Professor of Regional Administration, Local Government and Urban Management Chair, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine

N. V. Vasilieva,

Doctoral Candidate in Economics, Associate Professor doctoral student, of Regional Administration, Local Government and Urban Management Chair, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine

THE ANALYZES OF THE EFFORTS TO REFORM THE SERVICE DELIVERY SYSTEM IN THE SOVIET UNION COUNTRIES

The article analyzes the efforts to reform the service delivery system taken in the countries of the former Soviet Union. Every former Soviet Republic has its own experience in the implementation of administrative reforms. This is due to the political, historical, legal and cultural characteristics of the country. Consequently, practical importance of reforming the existing system at the regional level remains today the topical one for most of them. It was found that there is a need in reduction of administrative barriers in the countries to change the existing business model and improve the business climate. National programs implemented in countries, directed on development of electronic services. This system overcomes the corruption in the work of public and municipal authorities.

Key words: reform, state, municipal, public, administrative, electronic services, authorities.

А. И. Васильева,

*доктор наук государственного управления, профессор,
профессор кафедры регионального управления,
местного самоуправления и управления городом,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

Н. В. Васильева,

*кандидат экономических наук, доцент,
докторант кафедры регионального управления,
местного самоуправления и управления городом,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

АНАЛИЗ МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

В статье проанализированы мероприятия по реформированию системы предоставления услуг, проводимые в странах постсоветского пространства. При анализе выяснено, что каждая республика бывшего СССР имеет собственный опыт в сфере осуществления административных реформ, что обусловлено политическими, историческими, правовыми и культурными особенностями страны. Таким образом, практическая значимость реформирования существующей системы на региональном уровне остается сегодня актуальной для большинства из рассматриваемых государств. Выявлено, что в большинстве стран существует потребность в улучшении делового климата за счет снижения административных барьеров путем изменения модели тотального санкционирования бизнеса. Во многих рассматриваемых странах внедряются национальные программы по развитию предоставления электронных услуг. Такая система преодолевает коррупцию и непрозрачность в деятельности государственных и муниципальных органов власти.

Ключевые слова: реформы, государственные, муниципальные, публичные, административные, электронные услуги, органы власти.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Реформи властиві кожній державі, вони спрямовані на відновлення багатьох напрямів діяльності державних інститутів і потребують величезних зусиль. Їх мета, етапи й заходи мають бути ретельно вивірені й послідовно реалізовані. Кожна республіка колишнього СРСР має власний досвід у сфері здійснення адміністративних реформ, що зумовлено місцевими політичними, історичними, правовими та культурними особливостями країни.

Питання «надання державних (публічних, адміністративних) послуг» у багатьох країнах визначене в процесі проведення адміністративної реформи, оскільки є однією з основних форм відносин громадян, організацій та влади, за якої держава є постачальником цих послуг. Потреба в оптимальній системі державної влади зумовлена невідкладними соціально-економічними проблемами, завданнями підвищення рівня й якості життя населення, зміною ролі держави, перетворенням її з наглядача в партнера, який діє в інтересах суспільства.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Окремі питання надання адміністративних послуг населенню органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування висвітлені у дослідженнях українських учених В.Авер'янова, Т.Буренко, В.Євдокименка, Р.Калужного, І.Коліушка, Р.Куйбіди, А.Ліпенцева, Т.Маматової, Г.Писаренко, В.Тимощука, Ю.Шарова та ін.

Проте через недостатню розробленість теоретико-методологічних засад і прикладних аспектів на-

дання адміністративних послуг практична значущість реформування існуючої системи на регіональному рівні залишається сьогодні актуальною.

Мета дослідження – виявити заходи реформування системи надання послуг органами влади у країнах пострадянського простору з метою врятування цього досвіду в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. У процесі дослідження встановлено, що в Російській Федерації протягом 2006–2010 рр. була сформована нормативна й методична база підвищення якості виконання державних і муніципальних функцій і надання послуг, розроблені механізми управління та стимулювання реалізації адміністративної реформи [1, с. 156]. Важливими результатами проведених заходів стали прийняття Федерального закону «Про організацію надання державних і муніципальних послуг» від 27 липня 2010 р. № 210-ФЗ [2], затвердження 540 адміністративних регламентів, які регулюють порядок надання (виконання) послуг (функцій) федеральних органів виконавчої влади; на регіональному й муніципальному рівнях – відповідно понад 9 тис. і 15 тис. регламентів. З метою оптимізації функцій органів виконавчої влади була проведена інвентаризація державних послуг (функцій) федеральних органів виконавчої влади, які мають безпосереднє відношення до громадян і бізнесу. На федеральному рівні існує понад 800 послуг (функцій), які одержуються за запитом (довідкою, ліцензією, дозволом), а також контрольно-наглядові функції. У федеральному законодавстві визначено близько 120 типових регіональних і 80 муніципальних послуг (функцій).

Зазначимо, що розроблені адміністративні регламенти дають змогу систематизувати повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, впорядкувати їх діяльність, заповнити нормативно-правові прогалини в законодавстві. Їх впровадження спростили зміст адміністративних процедур, оскільки виключили надлишкові з них, зменшили кількість внутрішніх погоджень і дали можливість застосувати новітні інформаційні технології.

Роботи з поліпшення сфери надання послуг є комплексним завданням, вирішення якого покладено на багато відомств, що потребує якісної зміни всієї системи комунікацій відомчого рівня. Для оцінки результатів проведених перетворень у державі регулярно проводиться моніторинг якості й доступності державних і муніципальних послуг, що дає змогу систематично виявляти найбільш проблемні сфери надання послуг, відстежувати динаміку показників надання найбільш масових.

З'ясовано, що проголошений у Республіці Білорусь принцип «держава для народу» передбачає вільний доступ до високоякісних державних послуг для громадян та юридичних осіб. Сучасні стандарти ефективного державного управління закликають забезпечити відсутність дискримінації, рівні умови, легкий доступ і максимально можливу зручність у наданні послуг соціально уразливим верствам населення тощо. Сьогодні в країні значну увагу приділяють впровадженню технологій інформаційного суспільства у сферу функціонування владних структур. Звернення громадян та організацій є одним з основних і найбільш активно використовуваних джерел демократичного зв'язку суспільства, окремих громадян і державних структур. Це сприяє не лише збільшенню індексу електронної готовності держави, а й зменшенню різниці із середнім показником в Європі [3].

Програмою соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь на період 2011–2015 рр. передбачене суттєве розширення використання інформаційно-комунікаційних технологій у різних сферах суспільства. В он-лайн режимі відбуваються реєстрація власності, сплата податків, а також здійснюються адміністративні процедури, у тому числі за допомогою принципу «єдиного вікна». У березні 2011 р. Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь затверджена Національна програма прискорення розвитку послуг у сфері інформаційно-комунікаційних технологій на 2011–2015 рр. [4]. У країні відбувається перехід державних органів з паперового документообігу на електронний, що сприятиме взаємодії з системою міжвідомчого документообігу та використанню

цифрового підпису як засобу захисту. Державні органи мають застосувати заходи зі зменшення до 2016 р. обігу документів на паперових носіях.

Виявлено, що економічний розвиток Республіки Молдова залежить від швидкого інтегрування в конкурентоспроможну регіональну та глобальну економіку, перехід до яких є національним пріоритетом. Інформаційне суспільство є новою сучасною формою людської цивілізації, де рівноправний та універсальний доступ до інформації, пов'язаний із розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури, сприяє стабільному соціально-економічному розвитку, зниженню рівня бідності, підвищенню якості життя населення. Розвинена інформаційно-комунікаційна інфраструктура сприяє розширенню доступу до ресурсів у всіх сферах людського розвитку: уряд, економіка, комерція, освіта, культура, медицина тощо. В рамках реалізації Національної стратегії створення інформаційного суспільства «Електронна Молдова» визначено, що електронні послуги дають можливість уряду стати ближче до громадян та їх потреб [5]. У зв'язку з тим, що означений процес є інтерактивним, а прийняття рішення – децентралізованим, з'являються як нові можливості, так нова відповідальність.

Отже, у XXI ст. інформаційні технології стали невід'ємною частиною повсякденного життя. Уряди більшості країн широко використовують їх у своїй діяльності. Технології сприяють підвищенню якості державних послуг, роблять управлінську діяльність більш ефективною та полегшують здійснення демократичної участі, що веде до поліпшення взаємодії урядів, громадян і бізнесу.

Проаналізувавши досвід надання публічних послуг у країнах Прибалтики, найбільш цікавим вважаємо досвід Естонії, де для громадян повсякденною справою стало отримання е-послуг, які регулюються відповідно до законодавства про електронні бази даних. Цінність будь-якого ІТ-проекту залежить від ступеня корисності його практичного застосування в повсякденному житті. Сьогодні понад 70% державних послуг надаються через інтернет-портал. На думку експертів, по-справжньому електронний уряд працює лише в Сінгапурі, Південній Кореї та Естонії [6].

Досвід країн Закавказзя свідчить, що корупція стримує економічний розвиток будь-якої держави, погіршує якість життя громадян. У процесі взаємодії з інститутами, які надають державні послуги, заявники стикаються з адміністративною корупцією, яка поглинає їх час і ресурси, викликає невдоволення якістю отриманих послуг, знижує довіру до органів влади, стримує економічне зростання й надходження інвестицій. Інколи вона

сприймається як ендемічне явище, продукт місцевих традицій і культури, ментальності, що робить її невід'ємною частиною існування народу, «виправдовує» бездіяльність політиків. Заслужують на увагу проведені в Грузії антикорупційні заходи, зокрема реалізація принципу абсолютної нетерпимості до корупції, податкова реформа, дерегуляція бізнесу, забезпечення функціонування державного та громадянського реєстрів, а також надання послуг через Інтернет.

Окремо відмітимо успішну грузинську новачку – Будинки юстиції – державний заклад, в якому сконцентровано значну кількість (понад 300) державних сервісів в одній будівлі за принципом «єдиного вікна» і який обслуговує до 16 тис. споживачів у день. Тут розташована Палата нотаріусів Грузії, Національне агентство публічного реєстру, Агентство цивільного реєстру, Національний архів і Національне бюро з виконання. Будинки юстиції функціонують у містах Батумі, Руставі, Местія, Кутаїсі, Озургеті, Гурджаані, Ахалцихе, Марнеулі, Кварелі, Телаві, Тбілісі, Горі, Зугдіді, Поті, Чіатура, Лагодехі, Мцхета.

Отже, миттєва реалізація політики «повної нетерпимості до корупції», демонстрація швидких і наочних результатів є вкрай важливими для підтримки довіри й отримання достатнього тимчасового вікна в досягненні поставлених довгострокових цілей [7].

Встановлено, що програма «Електронний Азербайджан» спрямована на розвиток глобального інформаційного суспільства і сприяє завершенню формування інтерактивної інформаційної системи e-government. Указ Президента Азербайджану «Про деякі заходи в галузі організації надання державними органами електронних послуг» спрямований на розширення застосування зазначених послуг, підвищення оперативності, спрощення взаємозв'язку між суспільством і державою, одночасне скорочення потенційного простору для корупції [8]. На інтернет-сторінці кожного державного органу має бути сформований розділ, в якому наведений перелік надаваних електронних послуг і необхідних документів для їх отримання, зразки заяв і бланків, цифрові реквізити. Відправивши на необхідний сайт електронні копії вихідних документів і заяв, громадянин негайно отримує повідомлення-підтвердження по е-пошті про початок процесу діловодства. Оригінали документів можуть бути затребувані лише у випадку, якщо органи не зможуть одержати потрібні відомості з власної або міжвідомчої електронної пошуково-інформаційної бази.

У Вірменії заходи впроваджені реформи «Регулююча гільйотина» спрямовані на скорочення

бюрократичних бар'єрів мінімум на 30%. Це сприяє збільшенню прозорості взаємовідносин між державою, бізнесом і громадянами, а також скороченню витрат й ризиків бізнесу. В усіх перевіряючих органах впроваджується заснована на ризиках система перевірок, підвищується прозорість зазначених процесів, а кількість інспекційних органів скорочується [9].

Реформи державного управління, що відбуваються в Казахстані та країнах Середньої Азії (Киргизстані, Таджикистані, Туркменістані й Узбекистані), спрямовані на підвищення якості взаємодії держави в особі її виконавчих органів та їх посадових осіб із громадянами й організаціями. Зокрема, у Стратегічному плані розвитку Республіки Казахстан до 2020 р. також передбачений розвиток мережі центрів обслуговування населення (далі – ЦОН) за принципом «єдиного вікна» [10]. У країні створений багатоканальний доступ до послуг із використанням комунікаційних технологій (ЦОН, кол-центри, поштові відділення, інформаційні кіоски); значно покращилися умови надання послуг (приятний персонал, зручні офіси, «електронна черга» тощо), налагодився обмін досвідом, знаннями, ідеями між державними органами й офісами. Президентом встановлене амбітне завдання з входження Казахстану до 50-ти конкурентоспроможних країн світу. А для цього потрібно суттєво поліпшити діловий клімат за допомогою зниження адміністративних бар'єрів шляхом зміни моделі тотального санкціонування бізнесу.

Висновки. Таким чином, практика реформування системи надання державних і муніципальних послуг у проаналізованих державах пострадянського простору свідчить про наявність супротиву державних службовців модернізації послуг, яка потенційно загрожує їх контролю над фінансовими та людськими ресурсами. На наш погляд, надання публічних послуг шляхом впровадження е-уряду заощадить час громадян, які чекають розв'язання своїх проблем у величезних чергах або вимушені відправляти письмові скарги та заяви до міністерств.

Відносини між державою, громадянами та підприємствами регулюються таким чином: перший крок – надання електронних послуг населенню через сайти міністерств і організацій; другий – он-лайн заповнення і відправлення документів. Така система долає корупцію і непрозорість у діяльності державних органів. Антикорупційні заходи спираються на Рекомендації Стамбульського плану дій, норми відповідної Конвенції ООН та інші міжнародні стандарти. Електронне урядування сприяє залученню іноземних інвестицій та розвитку комерції.

Список використаних джерел

1. Васильєва Н. В. Заходи з підвищення якості надання державних послуг в умовах проведення адміністративної реформи (на прикладі Російської Федерації) / Н. В. Васильєва // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : АМУ, 2011. – Вип. 2. – С. 155-161.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – 2 август. № 31. – Ст. 4179.
3. Васильєва Н. В. Інструменти реформування системи надання державних і муніципальних послуг в Білорусі та Молдові [Електронний ресурс] / Н. В. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 10 / . – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>
4. Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011-2015 гг. : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2011 г. № 384 // Нац. прав. Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.by>
5. Национальная стратегия создания информационного общества «Электронная Молдова». – Кишенэу, 2005. – 80 с.
6. Васильєва Н. В. Досвід Естонії в наданні електронних послуг населенню [Електронний ресурс] / Н. В. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 11. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>
7. Васильєва Н. В. Організація надання адміністративних послуг підприємцям Грузії: досвід для України / Н. В. Васильєва // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. [Серія «Управління»]. – № 3. – 2013. – С. 83–89.
8. Об утверждении Государственной программы по созданию системы биометрической идентификации в Азербайджанской Республике для 2007–2012 годов : Распоряжение Президента Азербайджанской Республики // Сайт Государственной миграционной службы Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://migration.gov.az>
9. Саргсян Д. Электронное правительство в Армении набирает обороты [Электронный ресурс] / Д. Саргсян // PanArmenian Net. – Режим доступа : <http://www.panarmenian.net/rus/interviews/74886>
10. О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года : Указ Президента Республики Казахстан от 1 февр. 2010 г. № 922 [Электронный ресурс] // Казахстанская правда. – 2010. – 2 февр. – № 22 (26083). – 12 февр. – № 31-33 (26092-26094). – Режим доступа : http://ru.government.kz/docs/u100000922_20100201.htm

References

1. Vasylieva, N. V. Zahody' z pidvy'shchennya yakosti nadannya derzhavny'h poslug v umovah provedennya administraty'vnoyi reformy' (na pry'kladі Rosijs'koyi Federaciyi) [Measures to improve the quality of public services in the administrative reform (for example the Russian Federation)] / N. V. Vasylieva // Naukovi rozvidky' z derzhavnogo ta munitcy'pal'nogo upravlinnya : zb. nauk. pr. – Kiev, AMU, 2011, pp. 155–161.
2. Ob organy'zacy'y' predostavleny'ya gosudarstvennyh i munitcy'pal'nyh uslug : Federal'nyj zakon Rossy'jskoj Federacy'y' ot 27.07.2010 # 210-FZ [Federal Law on the organization of public and municipal services] // Sobrany'e zakonodatel'stva Rossy'jskoj Federacy'y', 02.08.2010, # 31, st. 4179.
3. Vasylieva, N. V. Instrumenty' reformuvannya sy'stemy' nadannya derzhavny'h i munitcy'pal'ny'h poslug v Bilorusi ta Moldovi [Tools reforming the system of public and municipal services in Belarus and Moldova] / N. V. Vasylieva [Electronic resource] // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvy'tok, 2013, # 10 – <http://www.dy.nayka.com.ua>
4. Nacy'onal'naya programma uskorenogo razvy'ty'ya uslug v sfere y'nformacy'onno-kommuny'kacy'onnyh texnologij na 2011–2015 gg. : Postanovleny'e Soveta My'ny'st'rov Respubly'ky' Belarus' ot 2011 # 384 [National program to accelerate the development of services in the field of information and communication technologies in 2011–2015] [Electronic resource] // Nacy'onal'nyj pravovoj Y'nternet-portal Respubly'ky' Belarus' – <http://pravo.by>
5. Nacy'onal'naya strategy'ya sozdany'ya y'nformacy'onno obshhestva Elektron'naya Moldova [National Strategy on Information Society e-Moldova] – Ky'sheneu, 2005, 80 p.
6. Vasylieva, N. V. Dosvid Estoniyi v nadanni elektronny'h poslug naselennyu [Estonian experience in the provision of e-services] / N. V. Vasylieva [Electronic resource] // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvy'tok, 2013, # 11 – <http://www.dy.nayka.com.ua>
7. Vasylieva, N. V. Organizaciya nadannya administraty'vny'h poslug pidpry'emcyam Gruziyi: dosvid dlya Ukrayiny' [Organization providing administrative services to entrepreneurs Georgia experience for Ukraine] / N. V. Vasylieva // Naukovy'j visny'k Akademiyi munitcy'pal'nogo upravlinnya : zb. nauk. pr. [seriya «Upravlinnya»], 3/2013, p. 83–89.
8. Ob utverzhdenny'y' Gosudarstvennoj programmy po sozdany'yu sy'stemy by'ometry'cheskoj y'denty'fy'kacy'y' v Azerbajdzhanskoj Respubly'ke dlya 2007–2012 gg. : Rasporyazheny'e Prezy'denta Azerbajdzhanskoj Respubly'ky' [On approval of the State program to establish a biometric identification system in the Republic of Azerbaijan for 2007–2012 years] [Electronic resource] // Sajt Gosudarstvennoj my'gracy'onnoj sluzhby Azerbajdzhanskoj Respubly'ky' – <http://migration.gov.az>
9. Sargsyan, D. Elektronnoe pravyy'tel'stvo v Armeniy'y' naby'raet oboroty [E-government in Armenia grows] / D. Sargsyan [Electronic resource] // PanArmenian Net – <http://www.panarmenian.net/rus/interviews/74886>
10. O Strategy'cheskom plane razvy'ty'ya Respubly'ky' Kazahstan do 2020 goda : Ukaz Prezy'denta Respubly'ky' Kazahstan ot 01.02.2010 # 922 [Strategicheskij plan developments Respubliki Kazahstan 2020 goda] [Electronic resource] // «Kazahstanskaya pravda» 02.02.2010, # 22; 12.02.2010, # 31–33 – http://ru.government.kz/docs/u100000922_20100201.htm