

державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності й дієвості їхньої взаємодії; визначення особливостей взаємодії місцевих органів влади, що існують в окремих адміністративно-територіальних одиницях країни.

Список використаних джерел

1. Толкованов В. Удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важливий етап розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні. URL: www.logincee.org/file/5077/library.
2. Козуб В. П. Напрями підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень. Регіональне управління та місцеве самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1 (41). С. 231–240.
3. Бабенко К. І. Конституційно-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 3 (13). С. 77.
4. Куліш І. М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.01 / Львів. регіон. ін-т держ. управління НАДУ при Президентові України. Львів, 2009. 24 с.
5. Куйбіда В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ, 2004. 431 с.
6. Фуртатов В. С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2014_117/117-12.pdf.
7. Яцуба В. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. Київ, 2013. С. 56–58
8. Письменний І. Суспільні атрактори як основа формування суспільного потенціалу публічного управління. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2013_4/10pivppu.pdf.

Надійшла до редколегії 15.05.2018 р.

УДК 316.343.656

ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Хлебников А. А.,

аспірант кафедри політології та філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

*Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто проблеми та можливості підвищення якості надання публічних послуг в Україні в сучасних умовах. Автор спирається на результати проведеного ним експертного опитування, докладно узагальнюючи та аналізуючи думки експертів.

Ключові слова: органи публічної влади, публічні послуги, проблеми та можливості, експерти.

Khlebnikov A. A.,

Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

PROBLEMS AND OPPORTUNITIES FOR IMPROVING EFFICIENCY OF PUBLIC SERVICE PROVISION IN UKRAINE

In the article the author examines the problems and possibilities of improving the quality of public services in Ukraine in modern conditions. For this the author relies on the results of his expert survey, summarizing and analyzing expert opinions.

Key words: public authorities, public services, problems and opportunities, experts.

© Хлебников А. А., 2018

Постановка проблеми. Проблема ефективності діяльності публічних органів влади і послуг, що надаються ними, не є новою, проте особливої актуальності ця проблема набула в останні двадцять років. Саме в цей час стало зрозумілим, що якісні послуги є головним продуктом і, водночас, основним критерієм діяльності органів публічної влади. Відповідно до цього відбувалося реформування публічного управління в багатьох країнах. Зараз подібне реформування провадиться в Україні, що потребує, з одного боку, вивчення зарубіжного досвіду, з іншого – дослідження нинішніх проблем і можливостей для підвищення ефективності надання публічних послуг усередині України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з процесом і якістю надання публічних послуг, розглядаються у працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, таких як А. Вагнер, З. Зайнашева, Дж. М. Кларк, Р. Коуз, Ф. Ліст, С. Медянцева, А. Павлова, Є. Сороко. Проте суспільні зміни, що відбуваються, потребують постійного моніторингу зазначеної сфери.

Мета статті. Визначити основні проблеми та можливості підвищення ефективності надання публічних послуг в Україні на підставі експертних думок.

Виклад основного матеріалу. З метою виявлення проблем і визначення шляхів підвищення якості надання публічних послуг в Україні, зокрема в контексті залучення до цього процесу інститутів громадянського суспільства, автором за сприяння кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії при Президентові України в період з 8 вересня по 3 жовтня 2017 р. було проведене експертне соціологічне опитування. Опитування проводилось методом анкетування.

Експертами виступили працівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які опікуються соціальними питаннями, представники державних, комунальних та приватних підприємств, які беруть участь у процесі надання публічних послуг громадянам, науковці, які займаються вивченням різноманітних аспектів соціальної та гуманітарної політики, та керівники громадських організацій Харківської, Полтавської, та Сумської областей (у подальшому – Північно-Східний регіон України), яких було поділено за відповідними рівномірними квотами. Загальна чисельність опитаних склала 282 особи.

Було сформульовано такі основні завдання дослідження:

- оцінити соціально-економічну ситуацію на місцевому рівні, характер актуальних соціальних проблем;
- визначити рівень ефективності діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади загалом та щодо надання публічних послуг;
- з'ясувати якість надання послуг населенню державними та комунальними організаціями, підприємствами;
- виявити особливості реалізації соціальної політики в Україні, рівень дотримання основних прав і свобод громадян;
- визначити перспективні сфери співпраці органів влади та громадських організацій щодо надання публічних послуг.

Усі статистичні результати дослідження, якщо це не визначено додатково, наведено у відсотках до тих, хто відповіли.

Оцінюючи соціально-економічну ситуацію на місцевому рівні, експерти звернули увагу на переважну актуальність таких проблем:

- безробіття, відсутність робочих місць (на це звернули увагу 53,4 % опитаних);
- незадовільний стан доріг (49,6 %);
- високі тарифи на житлово-комунальні послуги (38,2 %);
- високі ціни на продукти харчування (30,5 %);
- недоступність медичної допомоги, кваліфікованого лікування (24,4 %);
- низький рівень самоорганізації населення (24,4 %).

Як можна бачити, майже всі з цих проблем мають соціальний характер.

При цьому на проблему безробіття частіше вказують експерти з Полтавської області (65,6 %), а також ті, які мешкають у селищах та селах (72,0 %). Незадовільний стан доріг найчастіше відзначають експерти з Сумської області (68,2 %). Високі тарифи на комунальні послуги як актуальну проблеми відзначили експерти з обласних центрів (47,7 %). На недоступність медичної допомоги та кваліфікованого лікування, а також низький рівень самоорганізації населення найбільше вказують експерти з Сумської області (35,3 і 32,2 %, відповідно).

Зважаючи на це цілком закономірно, що найбільш негативно опитані оцінили роботу місцевих державних (комунальних) служб щодо обслуговування доріг, забезпечення зайнятості населення, охорони здоров'я.

Найбільш негативно діяльність служб щодо обслуговування доріг оцінили експерти з Сумської області (64,3 % негативних оцінок); служби зайнятості населення (53,3 %) – експерти з Полтавської області; житлово-комунальних служб, що займаються питаннями утримання дворів і під'їздів – експерти з обласних центрів (41,9%); служб контролювання екологічного стану довкілля (45,7 %) і закладів охорони здоров'я (42,3 %) – експерти з Харківської області.

Загалом лише 8,6 % опитаних експертів оцінили якість послуг, що надаються громадянам державними (комунальними) організаціями й установами на місцевому рівні, як високу (добру або дуже добру) (рис. 2.2).

Найнижче якість публічних послуг оцінили мешканці Полтавської області (лише 5,8 % оцінили її як добру, 53,9 % – як незадовільну), а також обласних центрів (3,3 та 48,2 %, відповідно).

Головні причини незадовільного стану надання публічних послуг, на думку експертів, такі:

- відсутність відповідальності працівників державних (комунальних) органів, що повинні надавати послуги (39,4 %);
- бездіяльність, апатія, небажання вирішувати проблеми громадян (29,6 %);
- загальна економічна ситуація в країні (26,8 %);
- невеликий розмір місцевих бюджетів (25,4 %);
- відсутність законодавчо закріплених соціальних показників у діяльності державних органів (19,7 %);
- відсутність конкуренції у сфері надання публічних послуг (19,7 %).

Як бачимо з відповідей опитаних, зазначені чинники мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер.

Порівнюючи рівень надання публічних послуг, що надаються громадянам у країнах Європейського Союзу та Україні, більшість опитаних визнала існування цілої низки переваг в європейських країнах. Серед переваг, що наявні в країнах ЄС, експертами відзначаються (%):

- відсутність необхідності давати “хабарі” (44,7);
- наявність у кожної людини законних прав і можливостей їх обстоювати (32,0);
- оперативність розгляду звернень та вирішення запитів (29,1);
- обов’язковість розгляду кожного звернення (29,1);
- зрозумілість, куди необхідно звертатися в разі виникнення тієї чи іншої проблеми (27,2).

На цьому тлі в Україні, як відзначають опитані, практично відсутній механізм вивчення потреб громадян у публічних послугах – існування такого механізму підтвердило лише 17,5 % опитаних.

Як відзначають експерти, досить низьким залишається рівень партнерства громадських організацій, органів державної влади і місцевого самоврядування, представників приватного сектора у сфері надання публічних послуг; лише кожен п’ятий опитаний визнав його добрим.

Серед факторів, що найбільше сприятимуть підвищенню якості надання публічних послуг державними (комунальними) установами, опитані відзначають (%):

- покращання загальної економічної ситуації в країні (29,6);
- збільшення відповідальності працівників організацій, які повинні надавати послуги (28,8);
- збільшення розміру місцевих бюджетів (24,8);
- залучення громадського контролю над процесом надання послуг (20,0);
- спрощення процедури надання послуг (19,2).

При цьому основними критеріями оцінювання якості публічних послуг, що надаються державними (комунальними) установами, на думку експертів, мають бути (%):

- доступність послуг, невелика вартість їх (37,8);
- своєчасність надання послуг (28,4);
- оперативність надання послуг (25,2);
- мінімум бюрократичних процедур для отримання послуг (20,5).

Невирішеність нагальних соціальних та комунальних проблем, низька якість публічних послуг спричиняють поширення серед мешканців Північно-Східного регіону України таких негативних соціальних настроїв, як зневіра, пристосування, роздратування, пригніченість, тривога.

Домінування саме таких соціальних настроїв свідчить про існування у значної частини соціального простору регіону сильного невдоволення ситуацією, стурбованість її розвитком, а також своїм місцем у соціальних відносинах, що існують.

Однією з основних причин поширення негативних соціальних настроїв, виходячи з результатів опитування, є невисокий рівень ефективності діяльності місцевих органів влади за багатьма напрямками соціально-економічного розвитку, особливо в царинах житлово-комунального господарства (ЖКГ) і охорони здоров’я.

Причому експерти істотно не розрізняють рівень ефективності діяльності органів виконавчої влади. Між тим оцінки експертів дещо відрізняються в територіальному аспекті. Зокрема, найнижче діяльність органів виконавчої

влади у сфері розвитку ЖКГ оцінили мешканці Сумської області (-0,27 за шкалою від -1 до 1), у сфері медицини, охорони здоров'я – мешканці селищ і сіл (-0,22).

З метою конкретизації суб'єктів відповідальності за соціальні проблеми, що існують, експертам було запропоновано оцінити рівень ефективності діяльності конкретних посадових осіб і органів виконавчої влади та місцевого самоврядування саме в соціальній сфері.

Дослідження показало, що відносно високо респонденти оцінили діяльність соціальних служб і органів соціального захисту, а найбільш негативно – діяльність центральних органів влади, особливо Верховної Ради України. Найнижче діяльність органів соціального захисту оцінили експерти, які уособлювали обласні центри (-0,02), найвище – експерти з Харківської області (-0,27).

Діяльність громадських організацій у соціальній сфері, судячи з результатів дослідження, певною мірою успішною є також в Харківській області (0,03), менш ефективною – в Полтавській (-0,18) та Сумській областях (-0,11).

Низькі в цілому оцінки діяльності органів влади в соціальній сфері вказують і низький рівень довіри до цих органів з боку громадян. Найменше сьогодні мешканці Північно-Східного регіону України довіряють Верховній Раді України, а також судовим органам і прокуратурі. Соціальні служби мають середній рівень довіри. Найбільше з усіх наведених суб'єктів соціально-політичного життя регіонів мешканці довіряють церкві та волонтерським організаціям.

Рівень довіри до владних (державних) суб'єктів зумовлюється багато в чому рівнем інформованості про їхню діяльність. Як свідчать отримані результати, найменш поінформованими мешканці Північно-Східного регіону України є про діяльність поліції, прокуратури та митниці.

Привертає увагу порівняно високий рівень інформованості громадян про діяльність міських рад і міських голів, а також органів соціального захисту населення. Найбільший цей рівень щодо міських голів (0,5), міських рад (0,46) і відділів соціального захисту (0,43) зафіксовано в Харківській області. Найменше про діяльність відділів соціального захисту населення, як свідчать результати опитування, є поінформованими мешканці Сумської області (-0,04).

За оцінками респондентів, найбільше невдоволення у громадян сьогодні викликають житлово-експлуатаційні служби (20,6 %), органи внутрішніх справ (11,9), поліклініки, лікарні (9,5 %). Житлово-експлуатаційні служби, як відзначають опитані, викликають незадоволення через низький рівень якості послуг, що надаються ними (84,6 %). Органи внутрішніх справ – через неповажне ставлення до людей, низький рівень професійних якостей працівників (66,7 %) та поширене хабарництво (66,7 %). Поліклініки, лікарні – через низький рівень якості послуг, що надаються (75 %), низький професійний рівень працівників (66,7) та їхню безвідповідальність (50 %).

Результати опитування засвідчили, що значна частина експертів констатують неможливість для громадян вибудувати рівні партнерські стосунки з державними (комунальними) органами, установами, відсутність можливостей захищати свої права, а також механізмів відповідальності працівників державних (комунальних) установ перед громадянами. Тому не дивує той факт, що лише 12,1 % опитаних вказують, що в Україні сьогодні в цілому дотримано прав людини.

Серед прав, яких сьогодні не забезпечується в Україні, експерти (%) на-самперед відзначають права: на гідну оплату праці (65,9); безкоштовне медичне обслуговування (55,7); гідне пенсійне забезпечення (51,1); гідний життєвий рівень, включаючи забезпечення необхідною їжею, одягом тощо (45,5); житло (38,6), захист від безробіття (37,5). Такі права, як право на свободу слова (4,6 %) вільне користування рідною мовою (2,3), участь у науковому прогресі та користування його благами (1,1), свободу віросповідання (1,1 %), судячи з результатів дослідження, можна вважати відносно гарантованими.

Недотримання й незабезпечення базових соціальних прав (на гідну оплату праці, пенсію, медичне обслуговування, житло тощо) спричиняє негативні оцінки України як соціальної держави. Менше чверті опитаних експертів (24 %) вважають, що Україна сьогодні є такою.

Серед причин, що стримують перетворення Україну на дійсно соціальну державу, респонденти передусім зазначили (%):

- високий рівень корупції на рівні центральних органів влади (38,9);
- високий рівень корупції на рівні місцевих органів влади (36,1);
- незадовільну загальну економічну ситуацію в країні (34,3);
- недотримання законодавчо встановлених соціальних стандартів (26,9).

З цим узгоджуються і думки експертів щодо оцінки чинного українського законодавства у сфері соціального захисту. Більшість респондентів вважає, що законів, які регулюють соціальну сферу, в Україні достатньо, але вони не виконуються належним чином.

Тому, на думку експертів, більшість причин, з яких Україна досі не стала соціальною державою, має суб'єктивний характер. Хоча, як зазначають експерти, подолання корупції, покращання економічної ситуації та дотримання соціальних стандартів, що існують, автоматично не перетворить Україну на соціальну державу. Лише 9,5 % опитаних вірять у те, що протягом найближчих п'яти років, навіть у разі розв'язання зазначених вище проблем, Україна стане дійсно соціальною державою. Відносна більшість експертів (43,7 %) вважає, що процес такого перетворення складатиме від 10 до 50 років.

Важливим експерти вбачають налагодження постійної та дієвої взаємодії з громадськими організаціями, залучення їх не лише до розроблення рішень щодо публічних послуг, а й безпосередньо до процесу надання їх. Практично половина опитаних експертів (49,2 %) погодилася з тим, що лише через діалог із громадськістю державні органи зможуть розв'язати більшість соціальних проблем, що існують.

У цьому зв'язку слід звернути увагу на той факт, що менше 10 % експертів вказали на неготовність (кадрову, ресурсну та ін.) місцевих громадських організацій співпрацювати з органами влади з приводу надання публічних послуг. Водночас про намагання місцевих органів влади співпрацювати з громадськими організаціями щодо надання публічних послуг стверджують лише близько третини опитаних експертів.

Певним чином відносно невисокий рівень готовності до співпраці з громадськими організаціями, що проявляється з боку місцевих органів влади, пов'язано з недосконалістю чинного законодавства, що регламентує процес залучення інститутів громадянського суспільства до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Наприклад, лише 20,5 % опитаних експертів висловили думку про те, що чинні правові норми належною мірою забезпечують таку взаємодію.

За оцінками експертів, найбільш корисними й ефективними напрямами участі громадських організацій у процесі прийняття та реалізації рішень, що приймаються органами влади, могли б виступати (%):

- забезпечення контролю правопорядку (19,1);
- здійснення контролю діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (15,9);
- участь у роботі консультативних рад при органах влади (15,1);
- участь у розробленні проектів/програм місцевого розвитку (13,5);
- надання соціальних послуг, тобто надання допомоги особам, окремим соціальним групам, що перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем (13,5);
- контролювання установ соціального захисту (12,7).

Серед інших, крім надання публічних послуг, сфер, у яких взаємодія органів влади і громадських організацій є сьогодні найбільш корисною та ефективною, опитані назвали (%): житлово-комунальне обслуговування населення (23,2); соціальний захист населення (18,4); організацію відпочинку, дозвілля (13,6).

На думку експертів, взаємодія органів влади і громадських організацій сприятиме зростанню довіри населення до влади (56,7 %); підвищенню якості надання соціальних послуг (55,4) і підвищенню ефективності місцевого самоврядування (50 %).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене опитування дозволяє дійти двох основних висновків. По-перше, якість публічних послуг, що надаються громадянам, є незадовільною, особливо в соціальній сфері. Головними причинами цього, поряд з низкою об'єктивних проблем, таких як погана загальна економічна ситуація в країні, відсутність законодавчо закріплених соціальних орієнтирів у діяльності державних органів, відсутність конкуренції у сфері надання публічних послуг, експерти визнали й низку суб'єктивних, зокрема відсутність відповідальності працівників державних органів, які повинні надавати послуги, та їхню бездіяльність, апатію, небажання вирішувати проблеми громадян. Негативно на якість послуг впливає і низький рівень партнерства громадських організацій, органів державної влади і місцевого самоврядування та представників приватного сектора, а також відсутність реального механізму вивчення потреб населення в публічних послугах.

По-друге, чинниками, що найбільше сприятимуть підвищенню якості надання публічних послуг, є вдосконалення чинної правової бази, спрямоване на зменшення бюрократичних процедур для отримання послуг і збільшення відповідальності посадових осіб за низьку якість надання їх, а також збільшення громадського контролю над процесом надання публічних послуг і участь громадських організацій у цьому процесі. Визначення та аналіз основних видів такої участі має стати подальшим напрямом досліджень з цієї проблематики.

Список використаних джерел

1. Медянцева С. Г. Система социальных услуг в процессе становления и развития рыночной экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2003. 20 с.
2. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / Аверкиев И. В., Галицкий Д. Г., Калягин Г. В. и др.; под ред. В. Л. Тамбовцева; Ин-т нац. проекта "Обществ. договор". М.: ИИФ "СПРОС" КонфОП, 2005. 168 с.
3. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. М.: Бюро экон. анализа. ТЕИС, 2002. 331 с.

Надійшла до редакції 15.05.2018 р.