

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МІСТАХ УКРАЇНИ

Засадко Валентина Вікторівна,
кандидат економічних наук;

Лиска Олексій Григорович,
кандидат наук з державного управління

На основі результатів соціологічного опитування виявлено низку організаційних і бюрократичних перешкод, що виникають під час отримання громадянами адміністративних послуг. Виявлено проблеми в роботі центрів надання адміністративних послуг, що пов'язані з незначним рівнем охоплення населення їх послугами та недосконалою комунікацією зі споживачами. Результати опитування засвідчили, що питання демократії залишаються вторинними на тлі більш актуальних, на думку громадян, проблем надання якісних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, громадська думка, місто, органи місцевого самоврядування.

Актуальні питання підвищення якості надання адміністративних послуг, спрощення дозвільних процедур, раціонального використання ресурсів та врахування потреб населення вимагають постійного вдосконалення вже наявних управлінських технологій і пошуку нових методів вирішення означених проблем. При цьому важливого значення набувають результати оцінювання якості й доступності адміністративних послуг, контроль за дотриманням порядку і строків їх надання, з'ясування рівня задоволеності споживачів послугами, виявлення бар'єрів під час їх отримання. Одержана в результаті зазначених процедур інформація має слугувати основою для розроблення науково обґрунтованих заходів щодо оптимізації всієї системи надання адміністративних послуг чи окремих її елементів.

З огляду на актуальність, проблематика адміністративних послуг, особливо в останні десятиріччя, досить активно обговорюється й широко висвітлюється в працях представників різних наукових дисциплін, які з різних позицій досліджують феномен адміністративних послуг і суспільні відносини, що виникають під час їх надання. Так, нормативно-правові аспекти адміністративних послуг висвітлено в працях К. К. Афанасьєва [1], І. П. Голосніченка [2], В. М. Кампа, І. Б. Коліушка та ін. Особливості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ розглянуто в роботі В. І. Грохольського і В. М. Циндрі [3]. О. А. Баранов та І. М. Попова наголошують на важливості електронних адміністративних послуг і порушують низку питань, пов'язаних із їх наданням [4]. Проблематику адміністративних послуг у контексті державного управління відображено в працях М. Д. Лесечка, А. В. Ліпенцева, А. О. Че-

мериса [5], В. М. Сороко [6]. П. Свяневіч розглядає взаємозв'язки між особливостями адміністративних послуг та розмірами територіальних громад у різних країнах, зокрема в Україні, і робить висновок про деструктивний вплив вітчизняної системи адміністративно-територіального поділу та слабкої місцевої демократії на якість адміністративних послуг [7].

Загалом адміністративні послуги стали предметом наукових досліджень досить значної кількості вчених. Водночас питання вдосконалення процесу надання адміністративних послуг і підвищення їх якості вимагають перманентного звернення до населення, думка якого має бути визначальною під час з'ясування стану надання адміністративних послуг та розробленні заходів щодо вирішення наявних проблем. Адже задоволеність кінцевих споживачів, оцінювання ними якості отримуваних послуг є вирішальними чинниками, що дозволяють адекватно охарактеризувати дієвість механізму надання адміністративних послуг загалом, а також визначити ефективність методів і технологій, які застосовуються в державних та муніципальних органах.

Мета статті – з'ясувати оцінку міським населенням України стану надання адміністративних послуг.

У 2014 р. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень (NIBR) та Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад (KS) у межах проекту «Формування політики, ґрунтованої на фактах, у сфері місцевого самоврядування в Україні», що впроваджується в нашій країні за фінансової підтримки МЗС Норвегії, провели дослідження щодо

підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері відкритості й залучення громадськості до місцевого самоврядування.

Із застосуванням технології «мереж підвищення ефективності» [8] у спосіб соціологічного опитування вивчалася думка членів територіальних громад стосовно ефективності та якості надання адміністративних послуг.

Опитування проводилося в червні-липні 2014 р. в містах Бердянську, Борисполі, Вінниці, Дніпропетровську, Івано-Франківську, Кам'янці-Подільському, Києві, Коростені, Кременчуці, Кривому Розі, Луцьку, Львові, Миколаєві, Павлограді, Первомайську (Миколаївська обл.), Рівному, Харкові, Черкасах, Чернігові, Чугуєві. У кожному місті було опитано по 100 осіб. Таким чином, загальна вибірка становила 2 тис. осіб.

Метод опитування – структуроване інтерв'ю у форматі «віч-на-віч» за місцем проживання респондентів.

Вибірка – репрезентативна для дорослого населення міст України, обраних для проведення дослідження, багатоступенева, стратифікована, з використанням квотного методу відбору респондентів на останньому етапі.

Під час опитування респондентів дотримувалися квоти за двома ознаками – вік і стать.

Загалом за довірчого інтервалу 95 % статистична похибка для всього масиву даних не перевищила 2,2 %.

Суб'єкти надання адміністративних послуг

Адміністративні послуги в Україні надаються низкою установ. За результатами проведеного дослідження з'ясувалося, що послуги протягом останніх 12 місяців в єдиному дозвільному центрі та/або центрі надання адміністративних послуг отримали 3,5 % респондентів, у закладах праці та соціального захисту – 13,0 %, міграційній службі (паспортному столі) – 8,9 %, бюро технічної інвентаризації – 7,9 %, податковій службі – 7,7 %, РАГСі – 6,0 %, підрозділі з управління земельними ресурсами – 3,8 %, підрозділі з реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності – 2,3 %, реєстраційній службі – 1,8 %, підрозділі з надання приміщень в оренду – 1,1 %, управлінні державного будівельного контролю – 1,0 % (рис. 1).

Поміж респондентів, які отримували послуги протягом останніх 12 місяців ($n=684$), 79,8 % зверталися до відповідних установ для оформлення документів та отримання довідок, 29,2 % – консультувалися зі спеціалістами. Ще 1,3 % опитаних отримали в установах інші послуги, 0,7 % – відмовилися відповісти на запитання.

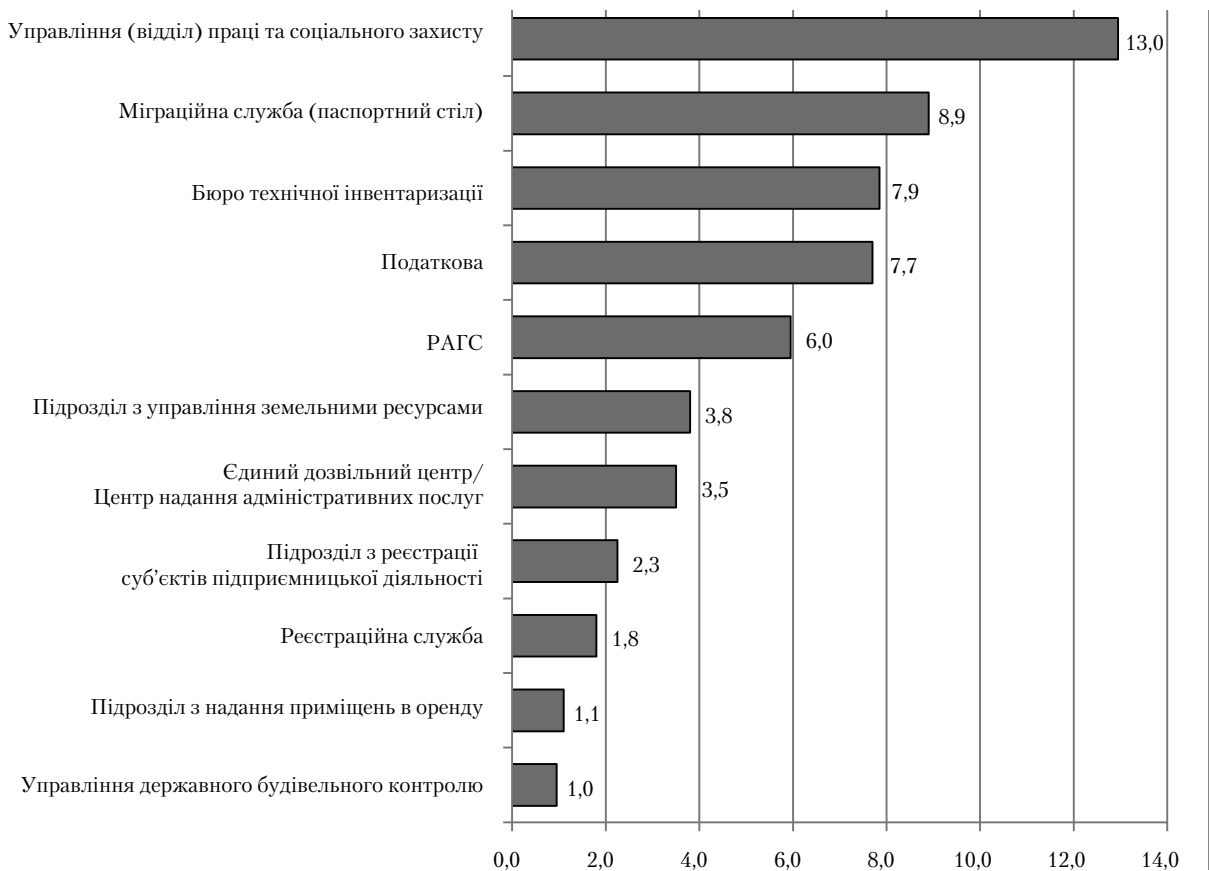


Рис. 1. Респонденти, які протягом останніх 12 місяців отримували послуги в установах, %

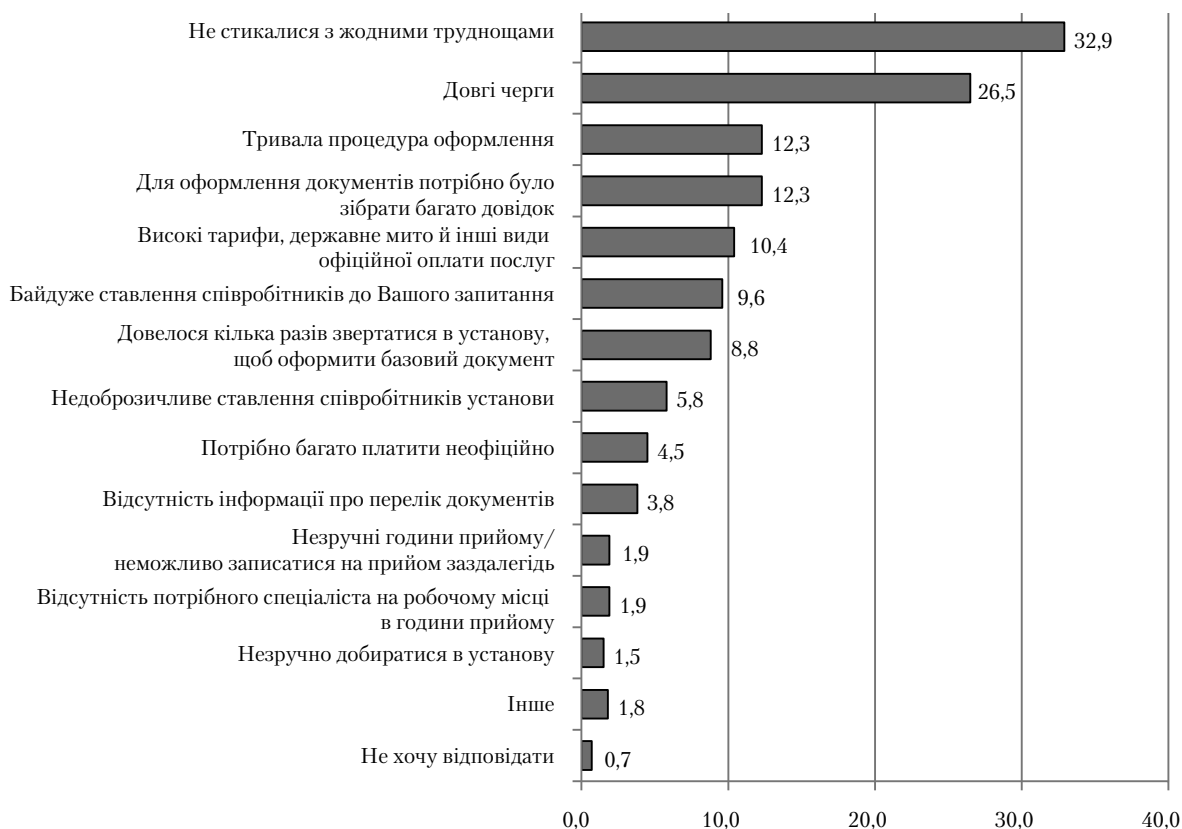


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на запитання «З якими найбільшими труднощами Ви стикалися під час останнього звернення до установи?», %

Складнощі при отриманні адміністративних послуг

Відсутність необхідних умов для надання якісних послуг громадянам є досить серйозною проблемою місцевих органів влади в Україні, представники яких не сприймають громадян як замовників послуг, а працюють згідно з адміністративно-бюрократичною системою, що слабо орієнтована на громадянина та його потреби.

Результати дослідження підтвердили, що лише близько третини (32,9 %) з тих, хто звертався протягом минулого року до відповідних органів, не мали жодних труднощів під час останнього звернення до установи.

Водночас 26,5 % опитаних повідомили про наявність довгих черг; 12,3 % поскаржилися на тривалу процедуру оформлення, стільки ж зазначили, що оформлення потрібних документів потребувало значної кількості довідок. Ще 10,4 % респондентів нарікали на високі тарифи при здійсненні офіційної оплати послуги, 9,6 % скаржилися на байдужість працівників установи, 8,8 % – на необхідність кілька разів відвідувати установу для отримання необхідного документа.

Поміж «іншого» респонденти найчастіше зазначали недосконалість і мінливість законодавства, а також некомпетентність співробітників державних органів влади (рис. 2).

Корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг

Суттєвою перешкодою в розвитку сфери надання адміністративних послуг є корупція. Виникнення корупційних ризиків пов'язане з такими чинниками, як надмірна завантаженість окремих працівників органів влади та їх опортуністична поведінка; необґрунтовано тривалі строки надання окремих адміністративних послуг; територіальний монополізм у наданні адміністративних послуг; обмежений доступ до адміністративного органу, який надає адміністративні послуги; недосконалість інформаційного забезпечення щодо надання адміністративних послуг тощо.

Підтвердженням вразливості населення українських міст до корупційних ризиків є той факт, що про необхідність неофіційно платити або доплачувати за отримання адміністративних послуг у своєму місті повідомили 41,0 % респондентів, 36,8 % спростували це, 19,1 % не змогли визначитися з відповіддю, 3,3 % відмовилися відповідати (рис. 3).

На запитання «На Вашу думку, щоб отримати послуги в даній установі, чи потрібно неофіційно платити або доплачувати?» ствердно відповіли (за установами): Єдиний дозвільний центр/Центр надання адміністративних пос-



Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на твердження «У нашому місті за отримання адміністративних послуг потрібно неофіційно платити або доплачувати», %

луг – 18,5 % опитаних; Підрозділ з управління земельними ресурсами – 38,2 %; Підрозділ з реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності – 42,2 %; Підрозділ з надання приміщень в оренду – 40,9 %; РАГС – 10,9 %; Бюро технічної інвентаризації – 30,0 %; Податкова служба – 28,5 %; Управління (відділ) праці та соціального захисту – 12,4 %; Реєстраційна служба – 27,7 %; Міграційна служба (паспортний стіл) – 17,5 %; Управління державного будівельного контролю – 47,4 %.

Корупція у сфері надання адміністративних послуг формує думку суспільства про масштаби корупції в країні та знижує рівень довіри до органів влади. Так, середній бал оцінки респондентами рівня довіри до міських голів становить 3,1 за 5-бальною шкалою. Стосовно інших політичних суб'єктів (міських рад, депутатів міських рад, облдержадміністрацій та обласних рад) переважають позиції недовіри, й середній бал оцінки є нижчим, ніж 3 бали.

Складнощі та корупційні ризики, що виникають під час отримання адміністративних послуг, формують підґрунтя для соціального напруження та громадського невдоволення.

За результатами аналізу даних, отриманих під час дослідження, було з'ясовано, що майже половина респондентів (49,1 %) повідомили про своє незадоволення тим, як працює місцева влада в їхніх містах; 44,4 % опитаних виявилися загалом задоволеними роботою влади, 5,9 % вагаються з відповіддю.

Лише 15,6 % опитаних вважають, що місцева влада ефективно розподіляє кошти й ресурси для задоволення потреб громадян; із цим твердженням не згодні 61,0 % респондентів, 21,2 % вагаються з відповіддю.

Центри надання адміністративних послуг

Крім соціологічних даних, від міст – учасників проекту було отримано реєстри показників, у яких окремий блок індикаторів присвячено питанням функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Так, у досліджуваних містах задоволеними є 73,1–100 % звернень до ЦНАПів (у середньому 93,5 %). Отже, можна говорити про досить високий рівень задоволення громадян, що зверталися до ЦНАПів, на тлі досі незначного рівня охоплення населення їх послугами (3,5 % згідно з результатами опитування). Причина полягає в тому, що в більшості ЦНАПів на час проведення опитування було неможливо отримати такі популярні адміністративні послуги, як оформлення паспортів громадян, реєстрація місця проживання, реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрація нерухомості, реєстрація земельних ділянок. Ці послуги надавалися територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (на той час – Державної реєстраційної служби України, Державної міграційної служби України, Державного земельного агентства України тощо), які зволікали з делегуванням ЦНАПам частини своїх повноважень щодо надання адміністративних послуг, хоча вітчизняне законодавство в більшості випадків це дозволяло [9].

Одним з основних завдань роботи центрів надання адміністративних послуг є комунікація зі споживачами адміністративних послуг. На жаль, думка громадян щодо роботи ЦНАПів та особливостей надання адміністративних послуг часто не враховується. Про це свідчать показники підтриманих пропозицій, залишених у скриньках ЦНАПів (32,1 %).

Часте ігнорування думки громадськості під час ухвалення рішень представниками органів місцевого самоврядування спричиняє невпевненість населення в результативності власних дій і можливостях впливати на процеси ухвалення рішень на місцевому рівні. 26,8 % опитаних громадян відповіли, що їхня думка зовсім не буде врахована місцевою владою, і 26,6 % – швидше не буде врахована (загалом – 53,2 % усіх респондентів). Причому переважна частка цієї групи песимістично налаштованих громадян (68,0 %) вважає, що в їхньому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення і що представники місцевої влади не дослухаються до думки громадян (69,7 %).

Ця ситуація ілюструє неналежний рівень розвитку місцевої демократії в містах України, що може негативно позначитися на якості надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в контексті місцевої демократії

Громадянське суспільство в українських містах перебуває на такому щаблі свого розвитку, коли питання демократії залишаються вторинними на тлі більш актуальних, на думку жителів, проблем надання якісних послуг. Так, із твердженням «Місцева демократія не така важлива, якщо послуги надаються якісно» не згодні лише 37,2 % опитаних; натомість 44,4 % населення підтримує зазначену тезу, а 17,3 % – вагалися з відповіддю (рис. 4).



Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на твердження «Місцева демократія не так важлива, якщо послуги надаються якісно», %

Водночас більшість респондентів стикалася з певними складнощами під час отримання адміністративних послуг, незалежно від їх ставлення до важливості демократії. Найявніші численні складнощів у споживачів є ознакою неналежної якості послуг. Однак за умов фрагментарного врахування думки громадян органами

влади існує ризик виникнення ситуації, коли спроби поліпшення якості адміністративних послуг тяжітимуть до намагання полегшити роботу надавачів послуг і менше – до підвищення задоволеності споживачів.

Висновки

Проблема підвищення якості й доступності адміністративних послуг вимагає вирішення питань щодо подолання наявних адміністративних бар'єрів та нівелювання корупційних ризиків. Протидія корупції, уникнення використання нелегальних посередницьких послуг під час отримання адміністративних послуг, підвищення рівня задоволеності замовників якістю наданих адміністративних послуг є пріоритетними напрямками вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування.

Надання адміністративних послуг в українських містах відбувається в умовах нерозвиненості місцевої демократії. Недооцінювання з боку громади важливості місцевої демократії як інструменту впливу на суб'єктів надання адміністративних послуг певним чином зумовлює ігнорування думки громадян щодо якості послуг, що, своєю чергою, гальмує процес їх удосконалення.

Адміністративні послуги як процес і результат взаємодії органів влади з населенням вимагають постійного вдосконалення нормативно-правового, організаційного й технологічного складників. Найявні перешкоди та проблеми в питаннях діяльності органів місцевого самоврядування та їх співпраці з громадськістю потребують здійснення регіональної й місцевої політики в таких напрямках, як поліпшення якості інформування населення про порядок надання адміністративних послуг; активне залучення громадян до консультування й ухвалення владних рішень щодо вдосконалення процедур надання адміністративних послуг; організація тренінгів для громадськості та представників органів місцевого самоврядування з питань методів ефективної співпраці.

Список використаних джерел

1. Афанасьев К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. / К. К. Афанасьев. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2010. – 175 с.
2. Голосніченко І. П. Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу / І. П. Голосніченко // Вісн. Нац. техн. ун-ту України «КПІ»: Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – № 4(16). – С. 43–46.
3. Грохольський В. І. Запровадження в органах внутрішніх справ надання адміністративних послуг / В. І. Грохольський, В. М. Циндря // Вісн. Акад. упр. МВС. – 2008. – № 1-2. – С. 60–65.
4. Баранов О. А. Адміністративні послуги як базовий елемент впровадження електронного урядування / О. А. Баранов, І. М. Попова // Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики : зб. доп. щоріч. Рішельєвських академ. читань (Одеса, 15–17 вересня 2010 р.). – 2010. – С. 79–81.
5. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, А. В. Ліпенцев, А. О. Каляев ; за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 148 с.
6. Сороко В. М. Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська // Вісн. держ. служби України. – 2007. – № 3. – С. 17–28.

7. *Swianiewicz P.* Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services-International Context and Theoretical Framework / P. Swianiewicz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf#page=19

8. *Лиска О. Г.* Реалізація норвезької моделі бенчмаркінгу в публічному управлінні: досвід Польщі і України / О. Г. Лиска // Вісн. держ. служби України. – 2014. – № 1. – С. 39–44.

9. *Перелік* адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг : додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>