

УДК 316.2

Бурега Р.В.

СОЦІАЛЬНІ СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті зроблено спробу аналізу соціальної сутності та призначення адміністративних послуг, що надаються громадянам органами державної (місцевої) влади. Встановлено, що соціологічний аналіз такої проблематики має базуватися на включенні в коло досліджуваних проблем взаємодію громадян й органів влади в процесі надання або отримання адміністративних послуг та характеру і специфіки взаємовідносин що виникають при цьому. Наголошується на тому, що особливий інтерес для соціолога може скласти соціальний механізм розбудови громадськостю оціночних конструктів щодо якості адміністративних послуг, що надаються.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи державної влади, громадянське суспільство.

В статтє предпринята попытка анализа социального суцности и предназначения административных услуг, которые предоставляются государственными органами власти и местного самоуправления гражданам. Установлено, что социологический анализ такой проблематики должен включать исследования взаимодействия граждан и органов власти в процессе предоставления или получения административных услуг специфики взаимоотношений возникающих при этом. Делается акцент на том, что особый интерес для социолога может составлять также социальный механизм создания общественностью оценочных конструктов связанных с качеством предоставляемых административных услуги.

Ключевые слова: административные услуги, органы государственной власти, гражданское общество.

The article attempts to analyze the social essence and purpose of administrative services provided by the public authorities and local self-government of the citizens. The sociological analysis of such studies should include the study of interaction between citizens and Governments in the process of giving/receiving administrative services nature of the relationship. Focus on what is of particular interest to a sociologist can be a social mechanism for creating public value constructs associated with the quality of administrative services

Key words: administrative services, public authorities, civil society.

Відповідно до «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» на кожному рівні управління з метою упорядкування суспільного розвитку органи влади надають певні послуги громадянам. Це безпосередній контакт влади. Тобто в момент отримання певних послуг від органу влади певного рівня громадяни мають змогу скласти оцінку якості їх надання, сформуванню думку про те як влада їм слугує. При цьому немає принципової різниці у тому ким надаються послуги: державні – органом державного управління чи муніципальні – органами місцевого самоврядування [1].

Як показує досвід, ці оцінки частіше за все не відповідають очікуванням в достатньо широких колах суспільства. Так, аналіз матеріалів дослідження задоволеністю населенням м. Донецька рівнем адміністративних послуг, що надаються та оцінка громадянами їх якості свідчить про те, що майже половина опитаних незадоволені (47,6%). Тільки кожен шостий з них (16,8%) дає позитивну оцінку якості та рівня. Характерно, що більше третини опитаних мали утруднення для конкретизації оцінки [2].

Таким чином, актуальність даного дослідження має визнаватися хоча б за умов парадоксальності ситуації, тобто – є влада, є громадяни, але вони не задоволені один одним. Громадяни прагнуть мати послуги високої якості та в короткі терміни, а влада незадоволена усе зростаючими вимогами населення. Така проблема має багато вимірів. Проте соціологічний вимір виконується недостатньо активно та головним чином в аспекті розгляду процесу формування соціального замовлення на державну службу, соціологічного супроводу державної служби, її соціальної ефективності, місце в структурі соціальних відносин тощо. Окремо слід відзначити доробки Донецької соціологічної школи де останні роки розробляється соціологічна теорія державної служби.

Найбільш значущими слід визнавати наукові праці метрів вітчизняної соціології: Є. Головахи, А. Горбачика, М. Лукашевича, Н. Паніної, В. Полторака, А. Ручка, Ю. Сурміна, В. Тарасенко, М. Туленкова. Окрім того, заслуговують на увагу зусилля вчених, що сферою своїх наукових інтересів обрали соціологічну складову державного управління та державної служби – В. Бабінцева, Ю. Баскова, В. Буреги, М. Деханова, М. Передерій, В. Коваленко, О. Воловодою, К. Магомедова та інших. Разом з тим, власно, питання соціальної сутності та змісту надання адміністративних послуг органами влади усіх рівнів ще очікує своєї черги.

Саме тому як **мету пропонованої статті** слід визначити з'ясування засад аналізу соціального змісту та суспільного призначення адміністративних послуг, що мають задовольняти потреби пересічних громадян у процесуальному забезпеченні реалізації своїх прав людиною, як окремою особистістю, членом певної соціальної спільноти.

Соціологи, які традиційно вивчають громадську думку, так чи інакше стикалися та продовжують стикатися з різноплановими оцінками дій влади, висказуючи задоволення або незадоволення характером взаємовідносин, які складаються в процесі виконання соціальних ролей членами людської спільноти на лаштунках театру з назвою – суспільство.

Влада, що отримується з рук народу як її єдиного джерела, представниками тієї чи іншої політичної сили, має реалізовуватися відповідно до їх корінних цілей з якими вони прийшли до влади. Аналіз, яскравого за своїм змістом, спектру владних прагнень, нажаль, потребує окремого дослідження у зв'язку з його багатоаспектністю. Тому обмежимося тільки констатацією того безперечного факту, що набуття влади, насамперед, означає прийняття на себе величезної відповідальності перед суспільством за наслідки використання владних повноважень.

Соціальне служіння «при владі» означає одночасне вирішення великої кількості проблем, що так або інакше стосуються, як усього громадського загалу (суспільства), так й окремих громадян (людей). Надання послуг органами державної влади (місцевого самоврядування) – поняття значно ширше ніж поняття адміністративних послуг. Справа у тому, що мова повинна йтися про публічні послуги до змісту яких входять, у відповідності до характеру звернень, який обумовлюється саме предметом, стосовно якого планується отримання послуг від органу державної або муніципальної влади. Це можуть бути звернення щодо отримання:

- господарських (в окремих випадках, як підприємницьких) послуг;
- послуг, що мають визначати статус у відповідності до земельних стосунків;
- комунальних та будівельних послуг;
- соціальних послуг під якими розуміється достатньо широкий комплекс заходів певного (правового, економічного, освітнього, медичного тощо) характеру, що спрямовані на окремі соціальні групи та конкретних осіб, які за різних причин опинилися у становищі, коли

без сторонньої допомоги неможливе покращення рівня їх життєдіяльності або соціальної адаптації;

– адміністративних послуг.

До останніх слід відносити надання в результаті виконання владних повноважень спеціально призначеним для цього суб'єктом влади (державної або муніципальної) послуг з метою забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними і юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх зверненнями та заявами. Наприклад, мова в таких зверненнях, частіше за все йдеться про надання ліцензій, дозволів, сертифікатів, свідоцтв, посвідчень, проведенні реєстрацій, нострифікації, атестації, легалізації [1, с. 3].

Проте наші співвітчизники – громадяни оцінюють не тільки якість адміністративних послуг, а й ступінь організації владою процесу прийому таких звернень (часто просто ступінь доступності представників влади), терміни та результативність надання адміністративних послуг. При цьому дуже часто оцінюються професійні, ділові та морально-етичні властивості державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Від таких оцінок значною мірою залежить й частота звернень до органів влади щодо розв'язання особистих проблем громадян.

Так, у даних соціологічного моніторингу виконаного Інститутом соціології НАН України «Українське суспільство 1992-2010» міститься інформація щодо відповідей на питання «Чи зверталися Ви за останні 12 місяців до місцевої адміністрації щодо розв'язання Ваших особистих проблем та якою мірою Ви задоволені їх розв'язанням?» Опитувані мали дати тільки одну відповідь. Див. таблицю 1.

Таблиця 1.

Показники звернення громадян до місцевої адміністрації

	2002	2005	2006	2008	2010
Не зверталися	90,1	83,0	83,7	81,0	83,7
Зверталися, але безрезультатно	6,1	11,9	10,6	10,7	10,3
Зверталися і отримали допомогу	3,4	4,9	5,7	8,2	5,9
Не відповіли	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1

Перш за все, вражає абсолютна більшість опитаних (від 81,0 до 90,1%), що не зверталася із запитом про вирішення особистих проблем. Це може бути пов'язане як із недовірою до органів влади (в

моніторингу не диференціювалися державні або органи місцевого самоврядування, але малося на увазі, що це найближчі до громадян та найдоступніші для них владні осередки).

Заслуговує на увагу стабільність відмов за зверненнями громадян – у діапазоні між 10,3 до 11,9%. Можна висловлювати різні уявлення про причини відмов, але найчастіше це бувають звернення за допомогою. Проте, влада в особі своїх органів, послідовно відмовляла десятій частині громадян, що зверталися до неї. Якщо уявити, що не звертаються до влади й тому, що немає перспектив у отриманні допомоги, то стає зрозумілою, починаючи з 2005 року, тенденція до стабільності показника відмов від звернень.

Моніторингом зафіксована незначна частина опитуваних, що отримала позитивний досвід співпраці з владою (від 3,4 до 8,2%). При цьому можна зробити припущення про те, що найвищий показник (8,2) пов'язується з початком першої хвилі економічної кризи, а потім він зменшується також й у зв'язку зі зменшенням можливостей для надання допомоги з тих же причин [4, с. 499].

Мабуть, треба визнати своєчасною дією з боку держави прийняття у вересні 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги» та внесення до нього змін у липні 2013 року. Тепер ця сфера діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування має достатньо чітке правове регулювання. Але з точки зору потреби у посиленні соціального резонування таких актів діяльності держави виникає побажання щодо акцентування саме на їх суспільному змісті, коли влада обслуговує народ.

По-перше, слід наголосити на тому, що між соціальними послугами та соціальним змістом адміністративних, соціальних, земельних, комунальних тощо послуг існує суттєва різниця. Вона полягає у тому, що соціальний зміст у відповідності до соціального призначення публічних послуг держави, полягає у обслуговуванні законних інтересів окремих громадян і всього суспільства спеціально створеними органами з владними повноваженнями. Тобто влада служить суспільству, а не навпаки. Хоча у законі наявні положення за якими влада може впливати на процедурні питання з надання нею послуг громадянам. По-друге, у статті 7, котра стосується вимог щодо якості надання адміністративних послуг, не йдеться, про якість послуг, а обумовлюється можливість встановлення суб'єктом надання адміністративних послуг власних вимог щодо організації такої діяльності (визначення годин прийому, максимального часу очікування у черзі тощо). При цьому наголошується, що такі «власні вимоги» не можуть погіршувати чинні за законом умови. Така нечіткість має свої корені у первинній постановці проблеми, коли

законом визначаються основні сторони процесу надання адміністративних послуг. Звертає на себе увагу те, що у статті 1 Закону йдеться не про суспільство, яке доручило державі в особі його органів влади надавати послуги, служити громадянам, а про «суб'єкт надання». У свою чергу не народ – громадяни, як члени суспільства, а «суб'єкти звернення» можуть отримувати послуги від «суб'єктів надання», як певних органів державної влади. Такий технологічний підхід затемнює соціальну сутність надання послуг державою народу. Саме тому й визначення адміністративних послуг носить, такий собі, процедурний або, як вже вказувалося технологічний характер, тобто як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно закону [3].

Таким чином, проблема надання адміністративних послуг не повинна втрачати свого високого соціального значення. При цьому її дослідження має орієнтуватися на вивчення аспектів, що пов'язуються, як із наданням таких послуг громадянам та їх якістю, так із задоволеністю щодо їх «вживання».

Соціологічний аналіз такої проблеми має виходити з прагнення дослідників вивчати взаємодію громадян й органів влади в процесі надання або отримання адміністративних послуг та характер і специфіку взаємовідносин що виникають при цьому. Окрему галузь таких досліджень можуть складати: рівень рефлексії держслужбовцями змісту професійних дій, що виконуються в процесі надання публічних послуг населенню, задоволеність своїми діями та характером взаємовідносин із суб'єктами звернень.

Особливий інтерес для соціологічного дослідження у цьому аспекті також може складати соціальний механізм складання громадськістю оціночних конструктів щодо якості адміністративних послуг, що надаються.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 р. «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

2. Бурега В.В. Оцінка населенням м. Донецьк якості адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: звіт за результатами соціологічного

дослідження/ В.В. Бурега, Н.Ф. Селютіна, М.О. Єрєміна, К.Л. Боброва. – Донецьк: ДонДУУ, 2010. – 50 с.

3. Закон України «Про адміністративні послуги» №399-VII від 04.07.2013 р.// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, №32. – Ст. 409.

4. Українське суспільство 1992-2010. Соціологічний моніторинг/ за ред. В.Ворони, М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2010. – 636 с.

5. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р.// Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р.// Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 33. – Ст. 175.