

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті розкрито сутність громадського контролю, визначено види контролю в системі надання адміністративних послуг. Наголошується також на ефективності та важливості такого контролю для вдосконалення надання адміністративних послуг і підвищення їх якості.

Ключові слова: контроль, адміністративна послуга, громадський моніторинг, громадські організації, органи влади.

В статье раскрыта сущность общественного контроля, определены виды контроля в системе предоставления административных услуг. Отмечается также эффективность и важность такого контроля для совершенствования предоставления административных услуг и повышения их качества.

Ключевые слова: контроль, административная услуга, общественный мониторинг, общественные организации, органы власти.

The article reveals the essence of public control, determines the types of control in the system of providing administrative services. Also, the article emphasizes the effectiveness and importance of such controls to improve the delivery of administrative services and improve their quality.

Key words: control, administrative favour, public monitoring, public organizations, authorities.

Вступ. Протягом останніх років в Україні спостерігається поживлена активність органів влади щодо покращення якості надання адміністративних послуг. Переважно цей процес реформування системи надання адміністративних послуг відбувається шляхом створення Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

ЦНАП створюється для комфорту і зручності громадян та для того, щоб влада виконувала своє пряме призначення – служити громадянам. Громадський моніторинг як ефективний інструмент контролю за владою в демократичних країнах лише починає впроваджуватись в Україні.

Саме громадські організації за своєю суттю в демократичних країнах мають найбільші важелі впливу на владу і прийняття або не прийняття нею певних рішень. Тому водночас із активним створенням ЦНАПів в Україні вже зараз є потреба розвивати ефективний громадський контроль і моніторинг їх діяльності.

Серед найперших в Україні з тематики підвищення якості надання адміністративних послуг регіональними та місцевими органами влади були публікації І. Коліушка. Слід відзначити також роботи О. Бабінової, С.Д. Дубенко, А.В. Кірмача, Н.Г. Плахотнюк та інших. Вагомий внесок у розвиток теорії адміністративних послуг також зробили Б. Борисов, Р. Калюжний, О. Пастух, В.П. Тимошук.

Дослідженням питань контролю за наданням адміністративних послуг займалися Е. Афонін, О. Банчук, Ю. Битяк, О. Ключев. Питанням оцінки і якості послуг, що надаються населенню органами влади, присвятили свої дослідження І. Драган, А.В. Кірмач. Юридичні питання регулювання відносин держави і населення в своїх роботах розглядали В. Авер'янов, Р. Куйбіда, І. Голосніченко та інші.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз і узагальнення існуючих теоретичних і методологічних підходів до контролю надання адміністративних послуг органами державної вико-

навчої влади і місцевого самоврядування, а також розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.

Результати дослідження. Відповідно до суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері надання адміністративних послуг, можна виділити такі види контролю: громадський, державний, внутрішній (адміністративний).

Сучасний стан нормативного регулювання діяльності громадських організацій створює відповідні рамкові можливості для розбудови системи результативного громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Можливість і доцільність залучення громадськості до громадського моніторингу надання адміністративних послуг з метою забезпечення їх якості опосередковано визначено ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, де проголошено, що до прав громадських об'єднань належать вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети, звернення до органів влади, їхніх посадових і службових осіб із пропозиціями, заявами, скаргами, одержання публічної інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя.

Громадський контроль – порівняно нова для України форма громадської активності, яка використовується для безпосереднього спостереження громадськими організаціями, ініціативними групами та особами за дотриманням прав і законних інтересів громадян органами державної влади або місцевого самоврядування. Незалежний і дієвий громадський контроль може існувати лише в демократичних країнах, коли держава забезпечує базовий рівень громадських і політичних прав. Громадський контроль є технологією, яка вигідна і владі, і громаді через те, що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади. Тому демократична влада має сприяти забезпеченню оприлюднення моніторингових звітів та результатів громадської експертизи, залученню широкого загалу до аналізу та оцінки її роботи.

Кожен громадянин України має право знати, як працює влада. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність [1].

На практиці основними суб'єктами громадського контролю є окремі особи та неформальні об'єднання громадян, громадські організації та засоби масової інформації [2].

Контроль – це діяльність, що включає проведення вимірювань, експертизи, оцінки однієї або декількох характеристик виробів і порівняння результатів із установленими технічними вимогами.

Однією з умов підвищення ефективності контролю в системі адміністративних послуг є його організація, ведення регулярного, повного і якісного обліку [3].

Згідно зі статистикою понад 60% громадян України переважно незадоволені якістю послуг, що надаються місцевими органами влади. Серед основних проблем користувачі відзначають складність адміністративних процедур, відсутність належної інформації або консультацій про особливості процедур, незручний та обмежений режим роботи адміністративних органів тощо. Натомість місцевим органам влади бракує чітких і прозорих механізмів отримання зворотного зв'язку від мешканців [4].

Громадський контроль потрібен насамперед тому, що він є одним із базових принципів демократії. Крім того, громадський контроль покращує якість державного та місцевого управління. Через громадський контроль влада отримує зворотній зв'язок від суспільства і може коригувати свої дії, реагуючи на потреби та інтереси громадян.

Водночас громадський моніторинг, що є складовою частиною громадського контролю, спрямований на виявлення невідомих чи нових фактів щодо діяльності органів влади.

Поняття «моніторинг» визначається як комплекс засобів, які забезпечують систематичний контроль за станом та тенденціями розвитку природних, техногенних та суспільних процесів. Залежно від того, що вивчається, хто та з якою метою проводить моніторинг, це може бути сукупність різноманітних технік, методів та інструментів.

Різноманітність технік та методів зумовила і різні підходи до розуміння суті моніторингу, які можна об'єднати у три напрями:

- 1) дослідження явищ дійсності, що проводиться планово та систематично;
- 2) спостереження за певними інститутами для відстеження виконання ними своїх функцій та програм;
- 3) вивчення документів, що відображають діяльність інститутів.

Суб'єктами громадського моніторингу є організації громадянського суспільства. Моніторинг, який проводять такі організації, як правило, стосується органів влади та місцевого самоврядування.

За попереднім аналізом громадський моніторинг може здійснюватися шляхом таких заходів:

- відслідковування процесу здійснення урядової політики, динаміки та тенденцій, а також стану справ у відповідних сферах за визначеними критеріями;
- репрезентативного опитування представників інститутів громадянського суспільства;
- збирання та накопичення іншої інформації, наприклад аналізу матеріалів засобів масової інформації тощо.

Метою громадського моніторингу має стати виявлення питань, які потребують оперативного вирішення.

Громадський моніторинг також може бути реалізований у форматі громадської експертизи. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади встановлює відповідна постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [5]. Фактично прийняття її означало початок становлення в Україні нової технології зворотного зв'язку влади із громадою – громадського контролю. Проте й досі її впровадження стикається з певними труднощами.

Результати громадського моніторингу мають стати основою для прийняття рішень та враховуватися в подальшій роботі під час оперативного і стратегічного планування.

Також слід зауважити, що поняття «громадський контроль», «громадський моніторинг» та «громадська експертиза» сьогодні вживаються практично як синоніми як у нормативно-правовій сфері, так і суспільстві.

Залучення громадськості до здійснення контролю за наданням адміністративних послуг має низку позитивних результатів, зокрема таких:

- підвищення захищеності населення;
- поліпшення якості надання адміністративних послуг;
- підвищення ефективності діяльності контрольованого суб'єкта;
- зниження рівня корупції;
- підвищення рівня довіри громадян до влади;
- поліпшення стосунків між органами влади та населенням [6].

Виділяють п'ять найпоширеніших критеріїв, за допомогою яких споживачі оцінюють якість адміністративної послуги.

1) Надійність або здатність виконати обіцяну послугу в заздалегідь визначений строк. Це означає, що організація виконує свої обіцянки своєчасно і правильно з першого разу. Також це означає, що інформація, яку розповсюджує про себе сервісне підприємство, є вірною.

2) Доброзичливість, тобто прагнення і готовність службовців надати послугу. В це поняття враховано своєчасність послуги, наприклад, надання термінової послуги, негайна відповідь, надання необхідної інформації тощо.

3) Безпека, тобто клієнти повинні бути впевнені в професіоналізмі виконавця послуги. Цей критерій стосується знань, компетентності й ввічливості персоналу і його здатності вселяти впевненість.

4) Взаєморозуміння з покупцями визначається як турбота й персоніфікована увага, що надається клієнтам. Контакт зі службовцями повинен бути доступним і приємним, а вони повинні докладати зусилля для того, щоб зрозуміти клієнтів і їх потреби.

5) Очевидність враховує фізичні аспекти послуги, такі як засоби обслуговування, зовнішність персоналу, інструменти або устаткування, які використовуються для того, щоб надати послугу, фізичне втілення послуги та наявність інших клієнтів [7].

Надзвичайно важливим для розвитку системи громадського моніторингу надання адміністративних послуг є увага до цього питання з боку вищого керівництва України. У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 р.» [8] визначено, що утвердження позицій громадянського суспільства потребує посиленої системи громадського контролю, що забезпечуватиме, по-перше, врахування інтересів громадян у управлінських рішеннях і діях органів державної влади, по-друге, підвищення прозорості, звітності, відповідальності при виконанні органами державної влади своїх функцій, адже складником ефективної системи управління є ухвалення суспільно важливих рішень неодмінно зі схваленням їх громадськістю.

Питання участі громадськості у забезпеченні якості надання адміністративних послуг відображено навіть у Національному плані дій з упровадження ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Так, у травні 2013 р. на розширеному засіданні Координаційної ради з питань реалізації в Україні ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» було визначено, що актуальним завданням є впровадження ефективної системи державного та громадського контролю за діяльністю центрів надання адміністративних послуг. Із цією метою запропоновано створювати умови для відкриття громадських приймалень при дозвільних центрах, де громадяни зможуть отримувати безоплатну правову допомогу, а також залучати представників громадськості до незалежного моніторингу ефективності надання цих послуг та виявлення проблемних питань у цьому процесі [9].

Наведений вище стислий огляд стану нормативного регулювання діяльності з громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні дозволяє зробити висновок про відсутність системного підходу у цій сфері.

В Україні досі не прийнятий закон, який би чітко регулював сферу громадського контролю чи моніторингу. Хоча на сайті Міністерства юстиції одним із принципів, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, визначено принцип постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг [10].

У зв'язку з цим вивчення позитивного іноземного досвіду щодо громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг органами влади та місцевого самоврядування набуває особливої актуальності.

Висновок. Отже, за результатами проведеного дослідження можна зробити висновки, що необхідність задоволення потреб населення в якісних адміністративних послугах ставить перед надавачем цих послуг завдання активно контролювати очікування й сприйняття споживачів реальних характеристик послуги. Очікування споживачів формуються з огляду на особистий досвід та обмін думками на рівні особистих комунікацій. Ці очікування орієнтовані на власні потреби. На них істотно впливають засоби масової комунікації.

Таким чином, контроль у сучасній системі надання адміністративних послуг відіграє важливу роль у здійсненні державної політики, головною метою якої є забезпечення комфортного і гідного існування громадян. Але все це можливо лише за серйозного, грамотного спланованого контролю та нагляду за дотриманням норм законодавства у всіх сферах життя суспільства, оскільки за відсутності цих головних складових може виникнути ситуація, яка не дозволить запровадити всі намічені плани, реформи і державні програми.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 72/1.
2. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / за ред. О. Неберікута. Львів: «Дизайн-студія «Папуга», 2009. С. 9–14.
3. Дубенко С.Д., Мельниченко В.І., Плахотнюк Н.Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. К.: НАДУ, 2008. 44 с.
4. Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайдачний В.А. Центи надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник. Київ, 2011. 432 с.
5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/>.
6. Жарая С.Б. «Прозорий офіс» як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня. URL: <http://www.academy.gov.ua>.
7. Тимошук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. К.: Факт, 2005. 88 с.
8. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 р.: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради від 6 черв. 2013 р. URL: http://koda.gov.ua/files/17.06.2013_3.pdf.
9. Протокол № 2 Розширеного засідання Координаційної Ради з питань реалізації в Україні ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від 28 травня 2013 р. URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-1516-1168829242.pdf.
10. Шаров Ю.П., Чикаренко І.А., Маматова Т.В. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності: наук. розробка. К.: НАДУ, 2008. 60 с.