



Кіпень В.П., канд. філософ. наук, голова Донецького інституту соціальних досліджень і політичного аналізу, асоційований професор в Донецькому національному університеті імені Василя Стуса, вул. 600-річчя, 21, Вінниця, 21021, Україна, email: disrpa@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5285-8573>,

Никифорова Н.О., канд. іст. наук, доцент, в.о. завідувача кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Донецького державного університету управління, вул. Карпінського, 58, Маріуполь, 83057, Україна, email: natanika74@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1203-4681>

ЯКІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА ПІДКОНТРОЛЬНИХ УРЯДУ УКРАЇНИ ТЕРИТОРІЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

Актуальність дослідження доступу до якісних публічних послуг населення, що проживає на підконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей, зумовлюється високим рівнем його соціальної вразливості через тривалий воєнний конфлікт на Сході України та неоднозначні наслідки реформи децентралізації, запровадження карантинних обмежень внаслідок пандемії COVID-19. Метою статті є аналіз якості надання органами державної влади й органами місцевого самоврядування послуг жителям підконтрольних Уряду України територій Донецької та Луганської областей, за матеріалами фокус-групових інтерв'ю. У лютому 2021 р. у містах Маріуполь, Слов'янськ, Бахмут Донецької області, Северодонецьк, Лисичанськ та селищі Станиця Луганська Луганської області проведено 6 фокус-груп у межах проекту Донецького інституту соціальних досліджень і політичного аналізу "Послуги населенню і оцінки влади на Донбасі з обох сторін лінії розмежування". Зібрано інформацію щодо найзатребуваніших публічних послуг у цих населених пунктах, бар'єрів у їх отриманні, критеріїв оцінки жителями діяльності суб'єктів надання публічних послуг, шляхів покращення сервісного обслуговування. За даними фокус-групових опитувань, у населених пунктах, охоплених дослідженням, значним є вплив просторового чинника на забезпечення якості публічних послуг. Через прояви кризової свідомості, сформованої в умовах життя у безпосередній близькості до зони воєнного конфлікту, жителі не є вимогливими до якості послуг і реагують переважно на випадки тривалої відсутності послуг, важливих для життєзабезпечення. Чітких критеріїв щодо оцінки якості публічних послуг в їхній свідомості не склалося. Значущість має доступність публічних послуг (фактична можливість їх отримання за місцем проживання) і прозорість діяльності органів влади, що їх надають. Особистої відповідальності за якість послуг жителі переважно не відчують. При обґрунтуванні висловленої довіри або недовіри до влади раціональні аргументи у них часто поступають афективним. Крім подолання виявлених проблем у базових сферах життєзабезпечення, дослідження засвідчило доцільність зосередження зусиль місцевої влади та "третього сектору" на формуванні належної клієнтської компетентності отримувачів публічних послуг, зокрема, на зростанні рівня поінформованості жителів про наявні на місцях послуги, умови та механізми їх надання, повноваження органів місцевого самоврядування; на розвитку інструментів "демократії участі" та механізмів громадського контролю влади; на подальшій модернізації механізмів надання послуг завдяки технологізації та деперсоналізації, запровадженню принципів "єдиного вікна", оперативності, прозорості, клієнтоорієнтованості.

Ключові слова: публічні послуги, доступність послуг, якість послуг, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фокус-групові інтерв'ю, підконтрольні Уряду України території.

Kipen V.P., PhD. (Philosophy), head of the institute of social research and political analysis, associate professor of Vasyl Stus Donetsk National University, 21, 600-richchia Str., Vinnytsia, 21021, Ukraine, email: disrpa@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5285-8573>,
Nykyforenko N.O., PhD. (History), associate professor, head of department of social and humanities sciences, Donetsk State University of Management, 58, Karpinskogo Str., Mariupol, 83057, Ukraine, email: natanika74@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1203-4681>

QUALITY OF PUBLIC SERVICES IN THE TERRITORIES OF DONETSK AND LUHANSK REGIONS CONTROLLED BY UKRAINE

Relevance of the study of access to quality public services of the population living in the territories of Donetsk and Luhansk oblasts controlled by the Government of Ukraine is due to the high level of the social vulnerability caused by the ongoing military conflict in eastern Ukraine, the ambiguous consequences of decentralization reform, and the introduction of quarantine restrictions caused by to the COVID-19 pandemic. The purpose of the article is to analyze the quality of services provided by public authorities and local governments to residents of the government-controlled territories of the Donetsk and Luhansk regions, based on focus group interviews. The 6 focus groups were conducted within the project of the Donetsk Institute for Social Research and Political Analysis "Services available to the population and assessment of power in Donbas on both sides of the line of demarcation" in February 2021 in Mariupol, Slovyansk, Bakhmut (Donetsk region), Severodonetsk, Lysychansk and Stanytsia Luhanska (Luhansk region), which allowed collecting information on the range of available public services in these locations, define the most popular services and barriers to their delivery, and criteria for assessing the activities of residents of public service entities, as well as ways to improve quality of those services. Focus group discussion revealed that in the locations covered by the study, the influence of the spatial factor on ensuring the quality of public services is significant. Due to the manifestations of crisis consciousness formed in living conditions near the zone of military conflict, residents are not too demanding about the quality of services and react mainly to cases of long-term lack of services, vital for life-support. There are no clear criteria for assessing the quality of public services in their collective mindset. The availability of public services (the actual possibility of obtaining them at the place of residence) and the transparency of the authorities' activities that provide them are essential. For the most part, residents do not feel their responsibility for the quality of services. When substantiating the expressed trust or distrust in the authorities, their rational arguments are often inferior to the affective ones. In addition to overcoming the identified problems in the primary spheres of life support, the study showed the expediency of focusing the efforts of local authorities and the "third sector" on the formation of appropriate client competence of public service recipients in controlled by Ukraine areas of Donetsk and Luhansk regions, in particular, of the full range of services available in situ, the conditions and mechanisms for their provision, the powers of local governments, the nature and essence of relations between the subjects of public services); on the development of instruments of "participatory democracy" and public control of power mechanisms. The positive perception by the population of decentralization reform, digitalization programs, CAS activities outlined the prospects for improving the management of public services in the direction of further devolution, modernization of service delivery mechanisms through technologicalization and depersonalization of processes, principles of "single window", efficiency, transparency customer-tailored orientation.

Keywords: public services, availability of services, quality of services, public authorities, local governments, focus group interviews, territories controlled by the Government of Ukraine.

Одним з важливих аспектів реформи децентралізації, яка реалізується в Україні з 2014 р., є створення належних умов для розбудови спроможних територіальних гро-

мад, результатом чого має стати підвищення рівня комфорту життя, якості послуг, оптимізація використання публічних коштів, оперативне й прозоре вирішення проблем на місцях, широка поінформованість жителів про справи в громаді та їх здатність впливати на прийняття управлінських рішень. Концептуально реформа децентралізації в Україні спирається на ідею “сервісної держави”, етику “служіння суспільству” в діяльності публічної адміністрації, що інституційно втілюються в життя через формалізацію, стандартизацію, всеосяжну регламентацію сфери публічного адміністрування, а також її деконцентрацію та демонополізацію [1, с. 124], запровадження моделі клієнтоорієнтованого обслуговування громадян, використання інструментів оцінювання громадянами діяльності органів державної влади та управління.

Реалізація реформи децентралізації в Донецькій та Луганській областях ускладнена тимчасовою окупацією частини цих територій Російською Федерацією та пов'язаними з цим інфраструктурними й міграційними втратами, підвищеними безпековими й політичними ризиками, контрверсійним інформаційним полем, розірваними економічними зв'язками, значним збільшенням у структурі населення частки соціально вразливих груп. Підконтрольні Україні території Донецької та Луганської областей перебувають у фокусі пильної уваги міжнародної спільноти, стурбованої питаннями дотримання прав і свобод осіб, які проживають у зоні воєнного конфлікту, збереження здобутків демократії та її подальшим розвитком, підвищення рівня довіри українських громадян до державних інституцій, органів місцевого самоврядування – для політичної стабілізації в регіоні й створення сприятливого підґрунтя для майбутньої реінтеграції окупованих територій.

Міжнародна спільнота (завдяки консультативно-експертній підтримці, грантовим коштам, незалежним моніторингам) стимулює Уряд України, органи місцевого самоврядування до забезпечення належного рівня якості публічних послуг на підконтрольній Уряду України території Донецької та Луганської областей. При оцінці публічних послуг у західних методиках, які адаптуються до українських реалій, усталеним є інтегрований підхід, що передбачає використання об'єктивних і суб'єктивних індикаторів: показників задоволеності якістю послуг, оцінок діяльності органів влади, що отримуються шляхом опитувань громадської думки й відображають суспільну оцінку результатів діяльності органів публічної влади через відчуття населенням змін рівня й якості життя. Серед масових опитувань останніх років на території Донецької та Луганської областей, які містили питання щодо оцінки респондентами якості надання певних видів публічних послуг або оцінок діяльності владних інституцій на центральному та місцевому рівнях слід назвати опитування Фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва [2], опитування Info Sapiens [3] та опитування, проведені соціологічною групою “Рейтинг” [4], від імені Центру аналізу та соціологічних досліджень Міжнародного республіканського інституту, опитування в рамках програми Transparency International “Прозорі міста” [5], опитування в рамках виявлення Індексу SCORE для Східної України [6] тощо. Аналіз результатів зазначених опитувань виявив наявність певних суперечностей між суб'єктивними показниками задоволеності громадян послугами, показниками довіри до влади й об'єктивними показниками діяльності центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, а також по-

казниками прогресу реформ. Це зумовлює потребу в більш активному застосуванні методології якісних соціологічних досліджень для виявлення різноманіття потреб, інтересів і запитів громадян, механізмів формування оцінок в їхній свідомості, впливу ситуацій, що систематично змінюються, на оцінку якості публічних послуг. Локальні опитування методом фокус-груп та/або глибинних інтерв'ю надають органам місцевого самоврядування важливу інформацію для оперативного “точкового” реагування на проблеми у сервісному обслуговуванні жителів, усунення проявів депривації й запобігання зростанню соціальної напруженості та розробки стратегічних планів розвитку громад.

Мета статті – за даними фокус-групових інтерв'ю визначити якість надання органами державної влади та місцевого самоврядування послуг жителям підконтрольних Уряду України територій Донецької та Луганської областей. Завдання: виявити найзабезпеченіші жителями публічні послуги та бар'єри в їх отриманні; з'ясувати розуміння сутності поняття “публічні послуги” їх отримувачами та значущі для них критерії оцінки якості послуг; проаналізувати вплив ситуації з сервісним обслуговуванням на довіру громадян до влади; визначити напрями й способи покращення сервісного обслуговування в населених пунктах, охоплених дослідженням.

Протягом 3–10 лютого 2021 р. у рамках проекту Донецького інституту соціальних досліджень і політичного аналізу “Послуги населенню і оцінки влади на Донбасі з обох сторін лінії розмежування” нами проведено 6 фокус-груп з жителями міст Маріуполь, Слов'янськ, Бахмут Донецької області та міст Северодонецьк, Лисичанськ, селища Станиця Луганська Луганської області. У кожній фокус-групі брали участь від 8 до 10 осіб (всього – 54 особи). Склад груп був гетерогенним, учасники розрізнялись за статтю, віком, рівнем освіти, професійною приналежністю та приналежністю до соціально вразливих груп. Розробці гайду фокус-групового опитування передували аналіз праць, присвячених питанням оцінки якості публічних послуг, зокрема, В. Авер'янова, Е. Афоніна, В. Бакуменка, О. Берназюка, І. Бригілевича, Н. Гнидюка, В. Горелова, Н. Гудими, В. Дзюндзюка, В. Долечека, О. Бабінової, І. Драгана, Т. Калити, А. Кірмача, І. Коліушка, В. Мамонової, Т. Маматової, А. Мілевського, Н. Плахотнюк, Л. Палішкевич, В. Пилаєвої, С. Серьогіна, В. Сороко, А. Чемериса, Ю. Шарова, В. Ярошенко. У науковому дискурсі відсутнє чітке формулювання поняття “публічні послуги”. Серед вітчизняних дослідників точаться дискусії щодо розмежування понять “публічні послуги”, “державні послуги”, “адміністративні послуги”, “муніципальні послуги”, “соціальні послуги”, “громадські послуги”. При розробці інструментарію дослідження ми посилались на розуміння публічних послуг як діяльності надавачів послуг (суб'єктів публічного сектору), спрямованої на задоволення потреб споживачів за бюджетні кошти, за надання яких відповідає публічна влада. Ми поділили публічні послуги за суб'єктами надання – на державні послуги та послуги, які надаються органами місцевого самоврядування. Як складову державних і муніципальних послуг виокремили адміністративні послуги. При цьому останні розглядалися як результат здійснення владних повноважень суб'єктами (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами, організаціями), які забезпечують юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними

особами своїх прав, свобод і законних інтересів за заявою (видача ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації)¹. Згідно з функціональним підходом, публічні послуги класифікувались нами за базовими сферами життєзабезпечення – безпеки, інформаційні, комунальні (у тому числі інфраструктура, житлово-комунальне господарство, дороги), культурно-дозвіллеві, медичні, освітні, соціальні (соціальний захист, соціальне забезпечення), транспортні. Щодо оцінки якості публічних послуг, то до уваги брались такі критерії: доступність послуг, результативність, своєчасність, зручність їх надання, а також професійність, відкритість, повага до клієнтів, у розумінні змісту цих критеріїв, закладеному в “Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”².

Фокус-групові опитування показали, що поняття “публічні послуги”, “державні послуги” в лексиконі учасників не є узвичаєними через несформованість в Україні моделі “сервісної держави”. Поняття “державна підтримка” більше відповідало патерналістському баченню опитаними своїх відносин з державою й асоціювалось переважно з різноманітними соціальними програмами, кризовим реагуванням (на пандемію, масштабні пожежі на Луганщині), із соціальним захистом. Згідно з відповідями учасників, виокремлено два базові підходи до розуміння “державних послуг” – вузький і широкий. Перший пов'язаний з асоціюванням державних послуг головним чином з адміністративними послугами, бюрократичним апаратом держави. Другий – з повним функціоналом держави, пов'язаним з життєзабезпеченням і регулюванням основних сфер суспільного життя. У такому разі учасниками називався розлогий спектр послуг, який відповідав переліку послуг, попередньо обраному для обговорення дослідниками.

Виявилось, що більшість учасників фокус-груп не розуміються на значущості принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову як фундаменті дотримання прав і свобод громадян. При обговоренні відповідальності певних установ, інституцій за надання державних послуг більшість опитаних фокусувались на вертикалі виконавчої влади, власне – на її розпорядчих функціях. При цьому на периферію витіснялась законодавча гілка влади, ігнорувались її представницька функція, нормотворчість і той факт, що законодавча влада задає “рамки” для дій виконавчої влади. Як наслідок – учасники фокус-груп не відчували власної відповідальності за ефективність механізму державної влади, а отже, за якість пропонованих їм державою послуг.

Щодо функціоналу центральної та місцевої влади, у відповідях учасників мала місце плутанина, зумовлена браком поінформованості стосовно перебігу реформи децентралізації, повноважень міських голів, голів новостворених військово-цивільних адміністрацій (ВЦА). Так, фінансування освітньої, культурно-дозвіллевої, медичної сфер опитані асоціювали з місцевими бюджетами, тоді як фінансування цих сфер підтримується субвенціями з державного бюджету. На думку одного з учасників, подібна

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/29277890>

² Там само.

“неповнота інформації” створює підстави для маніпуляцій від представників як місцевої, так і центральної влади – “заради заробляння позивних рейтингів”.

Проблема браку поінформованості учасників щодо умов і механізмів надання послуг, знання характеру та суті зв'язків між суб'єктами надання послуг по вертикалі “центр – область – місто” проявила себе на всіх фокус-групах. Учасники мало посилаються на офіційні джерела інформації, більше – на адаптовану для сприйняття інформацію у соціальних мережах, меседжерах, новинному контенті на телебаченні, інтерпретації родичів і знайомих. Внаслідок цього їхнє сприйняття ситуації з наданням послуг подекуди відрізняється від реальності, компетентність визначається переважно не знаннями, а глибиною особистого досвіду отримання певних послуг, а оцінкам якості послуг істотно бракує об'єктивності.

Як позитив зазначимо у цілому схвальне реагування опитаних на процеси децентралізації в Україні, переконаність, що належна якість сервісного обслуговування має забезпечуватись на місцях – відповідно до запитів жителів і наявних “больових точок”. Давалося взнаки усталення практик “демократії участі”, розвиток громадського активізму на місцях. Контроль за якістю послуг багато хто з учасників серед іншого покладав на “третій сектор”. Цінності представницької демократії особливо усвідомлювались громадянами у містах, де не були проведені місцеві вибори. Зокрема, учасники фокус-групи у м. Северодонецьк висловили занепокоєння щодо перспектив залученості “третього сектору” до співпраці з місцевою владою після створення у Северодонецьку ВЦА. На їхню думку, процес формування ВЦА був “закритим” – щойно призначений голова ВЦА мало спілкувався з громадою, не планував створення громадської ради.

Крім Станиці Луганської, якість адміністративних послуг була високо оцінена учасниками фокус-груп у всіх населених пунктах Донецької та Луганської областей, задіяних у дослідженні. Завдяки облаштуванню в містах Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), запровадженню там клієнтоорієнтованої моделі обслуговування, адміністративні послуги (оформлення паспортів, витягів, довідок, реєстрація ФОП тощо) переважно надаються на основі електронних черг, оперативно й прозоро. Як здобуток учасники зазначали зручність принципу “єдиного вікна” при наданні адміністративних послуг, дотримання вимог універсального дизайну в приміщеннях ЦНАП, а отже, їх доступність для людей з особливими потребами. Водночас фокус-групові опитування візуалізували такі проблеми надання адміністративних послуг, як брак інформації щодо наявного спектра адміністративних послуг, порядку їх надання, а також погіршення рівня доступу жителів (особливо літнього віку) до адміністративних і соціальних сервісів у період карантину, спричиненого COVID-19. Згідно з висловленими учасниками пропозиціями, зазначені проблеми мають вирішуватись завдяки розвитку інформаційної навігації та діджиталізації послуг: удосконалення сайтів міськрад/ВЦА (м. Слов'янськ, м. Лисичанськ), сайтів комунальних підприємств, основних служб тощо; запуск нових мобільних додатків, створення кол-центрів тощо. Крім того, йшлося про реалізацію програм навчання пенсіонерів онлайн-сервісам, створення для них точок доступу до комп'ютерів (через хаби, офіси ОСББ).

У Станиці Луганській ситуацію з наданням адміністративних послуг учасники охарактеризували як критичну. Місцеву ВЦА на момент опитування ще не було призначено, приміщення колишньої районної адміністрації було закритим. Учасники висловлювали занепокоєння через неповну інформацію щодо ситуації з ВЦА, щодо сформованості місцевого бюджету й заборгованості з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ. Проте про управлінський колапс у селищі не йшлося, адже, зі слів учасників, відділ державної реєстрації актів цивільного стану, Державна міграційна служба України, Державна податкова служба України, Пенсійний фонд України, Державний центр зайнятості, Національна поліція України працювали на належному рівні. Учасники фокус-групи зазначали, що зберігається попит на отримання адміністративних послуг у Станиці Луганській з боку громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. Піший рух через контрольні пункти в'їзду/виїзду внаслідок карантинних обмежень значно скоротився.

Від учасників фокус-груп серед підприємців лунали як позитивні, так і негативні оцінки щодо послуг Державної податкової служби на місцях. Позитив стосувався значного полегшення звітності завдяки електронним сервісам. Критика ж була спричинена браком компетентних консультацій з боку податківців. У контексті обговорення податкової звітності підприємці говорили також про високі ризики ведення бізнесу в регіоні, про негативний вплив карантинних обмежень на їх бізнес-діяльність. При цьому вони зазначали, що не користувались державною підтримкою під час пандемії, не отримували й не отримують оперативної інформації про програми підтримки підприємців, що таких програм на міському рівні реалізується мало.

Учасники фокус-груп зазначали, що в усіх населених пунктах, задіяних у дослідженні, працюють центри зайнятості, що запит на їх послуги (на державну підтримку внаслідок безробіття) під час карантину значно зріс. Проте послуги центрів зайнятості не дозволяють ефективно долати проблему безробіття в малих містах через закриття збанкрутілих містоутворюючих підприємств і “згортання” ринків праці. На проблему безробіття нарікали учасники фокус-груп у м. Бахмут, м. Лисичанськ і сел. Станиця Луганська.

Переважно негативні відгуки учасників, на кшталт “там все погано”, лунали в бік місцевих відділень Пенсійного фонду України (ПФУ). Лише учасники зі Станиці Луганської висловлювались співчутливо на адресу співробітників ПФУ, які вже кілька років поспіль працюють у режимі значного навантаження, зумовленого потоком клієнтів з окупованих районів Луганської області. На думку учасників фокус-груп, багато складнощів в обслуговуванні пенсіонерів-“переселенців” (осіб пенсійного віку, які проживають на окупованих територіях, але періодично виїжджають на підконтрольну Україні територію для отримання пенсій) завдає чинний порядок пенсійного обслуговування – видача пенсій лише через установи АТ “Ощадбанк”. Постійні черги до відділень ПФУ, що мали місце до запровадження карантину, учасники фокус-груп пояснювали не лише значним потоком пенсіонерів-“переселенців” з окупованих районів і подвійним навантаженням на цю структуру в населених пунктах Донецької та Луганської областей підконтрольної Уряду України території, але й віковими характеристи-

ками цієї категорії клієнтів, їхньою неадаптованістю до користування онлайн-сервісами ПФУ, відсутністю на поточний момент у більшості клієнтів електронних підписів (необхідних для входу в онлайн-сервіси).

Інформація учасників про діяльність Управлінь соціального захисту населення (УСЗН) та територіальних центрів соціального обслуговування населення була фрагментарною й подекуди суперечливою, оскільки більшість з них не користуються послугами цих установ і мали змогу поділитися лише загальними спостереженнями або досвідом своїх близьких. Лише у Лисичанську йшлося про несвоєчасну соціальну підтримку державою постраждалих від масштабних пожеж восени 2020 р.

Через пандемію коронавірусу медичні послуги учасники фокус-груп охарактеризували як найактуальніші на момент проведення дослідження. Щодо якості цього виду послуг, то найбільше нарікань було на непрозорість даних про те, які послуги після другого етапу медреформи для пацієнтів є платними, а які безоплатними. Зазначалась складність процедури доступу до профільних лікарів і брак на місцях відповідних спеціалістів. Учасники стверджували, що не отримали задекларованого державою безоплатного лікування коронавірусної хвороби, що є проблеми з госпіталізацією хворих на COVID-19. Серед шляхів розв'язання зазначених проблем були названі: необхідність інформування населення щодо переліку неоплачуваних та оплачуваних медичних послуг (обстеження, аналізи, операції) за допомогою сайтів міськрад / ВЦА, ЗМІ, розповсюдження буклетів, сповіщення через особисті кабінети пацієнтів, інформстенди в лікарнях; запуск у містах програм приваблення лікарів (цільове навчання у медичних ЗВО, забезпечення житлом молодих фахівців); запровадження (відновлення, розширення) державних програм з фінансової підтримки лікування важких хвороб, проведення складних операцій. Серед позитивів медичної реформи учасники назвали значне покращення інфраструктури сфери охорони здоров'я, завдяки капітальним ремонтам лікарень і переоснащенню медичних закладів у м. Маріуполь, Бахмут, а також запровадженню електронної черги до сімейних лікарів.

За даними фокус-групового опитування, дошкільна та середня освіта є доступною в усіх населених пунктах. На жодній з фокус-груп не йшлося про переповненість груп у дитячих садках або класів у школах. Головні бар'єри у наданні освітніх послуг учасники фокус-груп пов'язували із запровадженням дистанційного навчання в школах під час карантину, що через технічну неготовність до нього багатьох сімей (брак гаджетів, якісного інтернету), на їхню думку, призвело до певного погіршення рівня знань учнів. Опитані батьки були стурбовані зниженням рівня фінансової та просторової доступності позашкільної освіти дітей. Підвищення якості надання освітніх послуг учасники пов'язували з необхідністю збільшення (принаймні нескороченням) обсягів фінансування сфери шкільної та позашкільної освіти; з більшою орієнтацією навчальних програм на формування життєвих компетентностей, практичних навичок здобувачів освіти. Важливим заходом учасники фокус-груп вважають необхідність запровадження прозорої системи оплати послуг у сфері позашкільного навчання (проведення її не як благодійних внесків, а як офіційної оплати послуг за визначеною вартістю, з можливим передбаченням пільг для соціально вразливих категорій населення).

У питанні безпеки учасники фокус-груп зосереджувалися, насамперед, на діяльності патрульної поліції, адже, на їхню думку, робота поліцейських у прифронтових містах є надзвичайно важливою для попередження терористичних актів, вандалізму у громадських місцях. Одні учасники, як позитивні факти, зазначали покращення технічного забезпечення цієї структури й те, що патрульні вчасно реагують на виклики, проводять просвітницькі та профілактичні заходи. Інші, навпаки, ділилися кейсами, коли патрульні приїжджали на виклики зі значним запізненням, необґрунтовано вимагали пред'явлення документів. Під час обговорення цього питання учасники проявили явний брак знань щодо повноважень поліцейських.

Щодо міської інфраструктури, якості комунальних послуг, громадського транспорту, то на фокус-групах йшлося про непрозорість даних від постачальників стосовно вартості послуг і зміну тарифів; брак ефективної комунікації з постачальниками послуг з комерційного сектору; нерозвиненість онлайн-сервісів для оплати комунальних послуг. Як шлях розв'язання цих проблем пропонувалось створення в містах спеціальних сайтів, де можна було б звертатись до усіх постачальників комунальних послуг он-лайн, отримати всю необхідну інформацію щодо своєї адреси (дізнатися про тарифи, борги). Позитивні зрушення щодо надання комунальних послуг, пов'язані зі створенням ОСББ, а також налагодженість процесів своєчасного прибирання вулиць, вивозу сміття, зазначали учасники фокус-груп у Маріуполі та Бахмуті. У Лисичанську та Северодонецьку переважно йшлося про проблеми, пов'язані зі зношеністю систем комунального господарства (водогонів, каналізації). Так, у Лисичанську опитувані наголошували на проблемі частих багатоденних відключень води, у Слов'янську – на частих відключеннях електроенергії. Найбільше нарікань на роботу громадського транспорту висловлювалось у Лисичанську. Учасники фокус-груп з більшості міст скаржилися на поганий стан доріг у місті, при цьому зазначали, що міжміські й обласні дороги переважно вже відремонтовано.

Щодо якості культурно-дозвіллевих послуг, то, за даними опитування, інфраструктура дозвілля в малих містах є нерозвинутою, необхідними є збільшення фінансування з боку місцевих бюджетів, пошук інвестицій, грантових коштів на її розвиток. Для багатьох учасників фокус-груп задоволення власних культурних потреб належить до другорядних питань через побутові справи, виховання дітей, трудову діяльність (*“поки безробіття перебуватиме на попередньому рівні – про культуру, дозвілля тощо ніколи думати”*). У Маріуполі, місті з розвинутою культурною інфраструктурою (театром, філармонією, палацами культури, парками), учасники фокус-груп зазначали про низку позитивних змін у культурному житті в останні роки (завдяки вагомим фінансовим інвестиціям у культурно-дозвіллеву сферу проводяться капітальні ремонти, реконструкції закладів культури та спорту, організуються масштабні фестивалі). У Северодонецьку учасники вели мову про покращення інфраструктури дозвілля після набуття містом статусу обласного центру. Натомість у Слов'янську та Лисичанську опитувані нарікали на *“бідність”* дозвіллевої інфраструктури (*“проводити час взагалі немає де, лише якісь піцерії, кафешки”*). У Станиці Луганській жителі зазначали, що їх культурне життя є зосередженим довкола палацу культури та бібліотеки, що їх вкрай непокоїть руйнація інфраструктури й перспектива *“перетворення селища на село”*.

Більшість учасників дослідження дали ствердну відповідь на запитання щодо впливу загального рівня якості послуг, забезпеченого на державному або місцевому рівні, на показники довіри громадян до влади (центральної та місцевої). Проте надалі, об'єктивно маючи різний рівень якості послуг у своїх містах, зумовлений наявною інфраструктурою, обсягами фінансових вкладень у розвиток сфери послуг, можливостями реалізації своїх потреб і інтересів, більшість опитаних однаково посередньо оцінила діяльність місцевої влади. Оцінювання послуг учасниками фокус-груп здійснювалось переважно в системі координат “минуле-теперішнє-прийдешнє”, результатом чого став ефект “стриманої довіри”, викликаний очікуванням кращого від майбутнього (типовими були міркування на кшталт: *“дещо робиться на краще, є позитивна динаміка, але лишається багато невирішених проблем, є куди рухатись далі”*). Деякі учасники ставили “середньозважену” оцінку, як результат – відмінні оцінки за окремими сферами діяльності (наприклад, у Маріуполі – ЦНАП, культурно-дозвіллева сфера, нівелювались низькими оцінками щодо стану екології, пов’язаного з діяльністю місцевих металургійних комбінатів та недотриманням ними екологічних стандартів). При уточненні чинників, що зумовлювали низькі або, навпаки, високі оцінки рівня довіри до місцевої влади, учасники, які здійснювали оцінювання на раціональній основі, підтверджували, що ці чинники пов’язані, насамперед, з рівнем прозорості влади й наявністю компонента корумпованості в її діяльності. Виявилось, що для багатьох учасників дедалі більшого значення набуває комунікативний компонент (клієнтоорієнтованість і відкритість місцевої влади, зокрема, атмосфера поваги та ввічливості в державних/муніципальних установах/організаціях).

Значну роль в оцінках учасників фокус-груп діяльності органів місцевої влади відіграла емоційна прив’язка до свого населеного пункту, на кшталт *“не може бути поганим місто, де я живу й збираюсь далі жити”*. Емоційність яскраво проявлялась також через те, що оцінюючи діяльність органів місцевої влади, опитані спирались на своє ставлення до певних персоналій, а не до інституцій. Зі спрощеним сприйняттям влади, нерозумінням ролі механізмів “стримування” та інших запобіжників (щодо відходу від демократичних стандартів, корупції, некомпетентності) були пов’язані й очікування окремих учасників фокус-груп на прихід до влади “порядних людей”, які опікуватимуться інтересами громади, будуть мотивовані місією служіння. Аналіз очікувань щодо підвищення рівня якості життя на місцях продемонстрував певну наївність уявлень учасників, викликану їхньою недостатньою обізнаністю щодо повноважень і характеру дій відповідних владних структур, джерел і обсягів їх фінансування, щодо суті економічних процесів і механізмів. Як позитив зазначимо, що деякі учасники дослідження серед шляхів підвищення якості послуг на місцях називали налагодження діалогу між місцевою владою та громадою, розвиток інструментів “демократії участі”, механізмів громадського контролю. Оцінка учасниками фокус-груп зусиль центральної влади в питанні забезпечення якості державних послуг здійснювалась за критеріями, схожими з оцінюванням місцевої влади; домінували оцінки “посередньо”. Дещо вищі оцінки центральній владі поставили учасники фокус-групи зі Станиці Луганської, що може пояснюватись специфікою населеного пункту, розташованого на лінії розмежування – його доля безпосередньо залежить від політичної волі керівницт-

ва країни, зусиль останнього щодо оборони та життєзабезпечення прифронтового селища.

Висновки. Попри певний прогрес реформи децентралізації та результатів реалізованих протягом 2015–2020 рр. регіональних і місцевих програм розвитку на підконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей значним залишився вплив просторового чинника на забезпечення якості публічних послуг. При цьому у більших за розміром містах наявні ефективніші моделі обслуговування та спектр послуг є ширшим; у межах одного міста центр обслуговується краще, ніж периферія; а сервісне обслуговування (в цілому і за окремими сферами життя) у Донецькій області є якіснішим, ніж у Луганській.

Через прояви кризової свідомості, сформованої в умовах життя у безпосередній близькості до зони воєнного конфлікту, патерналістські уявлення щодо взаємодії “держава-громадяни”, нерозвиненість в Україні моделі “сервісної держави”, жителі підконтрольних Уряду України територій Донецької та Луганської областей не є вимогливими до якості публічних послуг і реагують переважно на критичні випадки тривалої відсутності послуг, важливих для життєзабезпечення (зокрема, перебоїв з водо- або електропостачанням), на неналежну якість сервісного обслуговування (наприклад, медичного), коли це загрожує їхньому життю та здоров’ю.

Чітких критеріїв щодо оцінки діяльності органів державної та місцевої влади, а також послуг, які вони надають, у свідомості пересічних жителів населених пунктів, охоплених дослідженням, не склалося. Значущість має доступність послуги – фактична можливість отримувати її за місцем проживання, а також рівень прозорості органів влади, які надають послуги, наявність компоненту корумпованості в їхній діяльності. Дедалі більшого значення набувають комунікативні критерії – атмосфера поваги та ввічливості в державних/муніципальних установах/організаціях.

Особистої відповідальності за якість послуг, що їм надаються, громадяни (як виборці, платники податків, члени територіальної громади) переважно не відчують. У їхньому обґрунтуванні висловленої довіри або недовіри до влади раціональні/прагматичні аргументи часто поступаються афективним (проявам “місцевого патріотизму” або наївним мріям про “світле майбутнє”).

Позитивне сприйняття населенням реформи децентралізації, програм діджиталізації послуг, діяльності ЦНАП, дозволяє пов’язувати перспективи вдосконалення системи управління публічними послугами з подальшою передачею повноважень на місця, модернізацією механізмів надання послуг завдяки технологізації та деперсоналізації процесів, застосуванню принципів “єдиного вікна”, оперативності, прозорості, клієнтоорієнтованості.

Крім подолання виявлених специфічних місцевих проблем у базових сферах життєзабезпечення, дослідження засвідчило доцільність зосередження зусиль місцевої влади, а також “третього сектору” на формуванні належної клієнтської компетентності отримувачів публічних послуг на підконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей: на зростанні рівня поінформованості жителів про спектр наявних на місцях послуг, умови й механізми їх надання, повноваження органів місцевого самоврядування та ВЦА, суть і характер зв’язків між суб’єктами надання публіч-

них послуг; на потребі адвокації інтересів соціально вразливих груп, розвитку інструментів “демократії участі” та механізмів громадського контролю влади. Це зумовлює необхідність приділення посиленої уваги інформаційно-просвітницькому напрямку в регіональних і місцевих програмах розвитку, які наразі розробляються на основі прийнятих Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року та Стратегії розвитку Луганської області на 2021–2027 роки.

Список використаних джерел

1. Никифоренко А.Р. Етичні аспекти реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління в контексті адміністративної реформи: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції*. Маріуполь: ДонДУУ, 2015. С. 121–124.
2. Суспільні настрої на Донбасі-2020 – регіональне опитування. Фонд “Демократичні ініціативи” ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/suspilni-nastroi-na-donbasi-2020-regionalne-opituvannya>
3. Опитування громадської думки в Донецькій та Луганській областях. 27 серпня – 2 жовтня 2020. URL: https://iri.org.ua/sites/default/files/editor-files/IRI%20Donbas%20GCA%20For%20Public%20Release_Ukr_0.pdf
4. Сьоме всеукраїнське муніципальне опитування. 12 травня – 3 червня 2021. URL: <https://www.iri.org.ua/sites/default/files/editor-files/IRI%20Survey%202021.pdf>
5. The results of the Transparency ranking of 100 largest Ukrainian cities and the accountability ranking – 2020 of 50 Ukrainian cities. Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/en/research/the-results-of-the-transparency-ranking-of-100-largest-ukrainian-cities-and-the-accountability-ranking-2020-of-50-ukrainian-cities/>
6. Social Cohesion and Reconciliation Index (SCORE) for Eastern Ukraine-2021. URL: <https://use.scoreforpeace.org/en/use/2019-General%20population-0>

Отримано 18.11.21 та оновлено 09.12.21

References

1. Nykyforenko, A.R. (2015). Ethical aspects of reforming the system of administrative services in Ukraine. In *Public administration in the context of administrative reform: a collection of materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference* (pp. 121-124). Mariupol: DonDUU [in Ukrainian]
2. Public sentiment in Donbas – a regional survey. (2020). Ilko Kucheriv “Democratic Initiatives” foundation. URL: <https://dif.org.ua/article/suspilni-nastroi-na-donbasi-2020-regionalne-opituvannya> [in Ukrainian]
3. Public opinion polls in Donetsk and Luhansk regions (2020, August 27 – October 2). URL: https://iri.org.ua/sites/default/files/editor-files/IRI%20Donbas%20GCA%20For%20Public%20Release_Ukr_0.pdf [in Ukrainian]
4. Seventh All-Ukrainian Municipal Survey. (2021, May 12 – June 3). URL: <https://www.iri.org.ua/sites/default/files/editor-files/IRI%20Survey%202021.pdf> [in Ukrainian]
5. The results of the Transparency ranking of 100 largest Ukrainian cities and the accountability ranking – 2020 of 50 Ukrainian cities. (2020). Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/en/research/the-results-of-the-transparency-ranking-of-100-largest-ukrainian-cities-and-the-accountability-ranking-2020-of-50-ukrainian-cities/>
6. Social Cohesion and Reconciliation Index (SCORE) for Eastern Ukraine-2021. (2021). URL: <https://use.scoreforpeace.org/en/use/2019-General%20population-0>

Received on 18.11.21 and updated on 09.12.21