

**Анна Володимирівна ПЕТРИКІВ**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри менеджменту та публічного управління,  
Тернопільський національний економічний університет

## **ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗДІЙСНЕННЯ МОНІТОРИНГУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПИТАННЯХ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

### *Анотація*

*Охарактеризовано практику громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Аргументовано, що побудова якісної системи моніторингу діяльності органу місцевого самоврядування в питаннях надання адміністративних послуг потребує активного залучення громадськості. Наведено основні чинники здійснення результативного громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в контексті надання адміністративних послуг.*

***Ключові слова:** органи місцевого самоврядування; моніторинг; громадський моніторинг; адміністративні послуги; якість надання адміністративних послуг.*

**Анна Владимировна ПЕТРИКОВ**  
кандидат наук по государственному управлению,  
доцент кафедры менеджмента и публичного управления,  
Тернопольский национальный экономический университет

## **ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОПРОСАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ**

### *Аннотация*

*Дано характеристику практики общественного мониторинга предоставления административных услуг органами местного самоуправления. Аргументировано, что построение качественной системы мониторинга деятельности органа местного самоуправления в вопросах предоставления административных услуг требует активного привлечения общественности. Приведены основные факторы осуществления результативного общественного мониторинга деятельности органов местного самоуправления в контексте предоставления административных услуг.*

***Ключевые слова:** органы местного самоуправления; мониторинг; общественный мониторинг; административные услуги; качество предоставления административных услуг.*

**Anna PETRYKIV**  
PhD in Public Administration,  
Associate Professor of Management and Public Administration,  
Ternopil National Economic University

## **CITIZEN-BASED MONITORING OF LOCAL GOVERNANCE'S ACTIVITIES IN ADMINISTRATIVE SERVICES-DELIVERY**

### *Abstract*

Today, it is undeniable that undertakings in administrative service-delivery restructuring will fail without the active participation of citizens in this process.

Since the results of monitoring enable change management process to provide services in the context of improving the quality, transparency and accessibility for citizens, the implementation of an effective monitoring system at the local government level reaches a nationwide importance.

Moreover, the development of an efficient monitoring system of local governments require the active involvement in the monitoring of NGOs and concerned citizens to strengthen public control as well as establishing effective communication between the government and members of the regional/local community.

---

**Purpose.** The aim of the present article is to highlight theory and design principles and recommendations for improving the citizen-based monitoring of local governance in administrative services-delivery.

**Results.** In order to promote the citizen participation in effective monitoring of local governments' activities the following aspects should be considered: involvement and support towards citizen-based monitoring by the local governance; proficient communication between representatives of local authorities and NGOs in the process of monitoring; participation of active members of local communities in projects on a volunteer basis.

In addition, within the framework of citizen participation in monitoring administrative services-delivery it is reasonable to conduct trainings for NGO representatives to study the best current practices in administrative services-delivery at the local level; to set up competitions of citizen-based monitoring projects for administrative services-delivery by local governance.

**Conclusion.** All these undertakings, in a case of their rational implementation and combined with diverse international experience will improve citizen-based monitoring of local governance's activities in administrative services-delivery

**Key words:** local governance; monitoring; citizen-based monitoring; administrative services; the quality of administrative services-delivery.

**JEL classification:** H70, H79

**Постановка проблеми.** Моніторинг ефективності роботи органів місцевого самоврядування є необхідним елементом організації управління в системі місцевого самоврядування. Останнім часом в Україні йде інституалізація таких інструментів забезпечення підзвітності і прозорості органів місцевого самоврядування, як громадський моніторинг.

На сьогодні, є зрозумілим той факт, що без активної участі громадян реформування системи надання адміністративних послуг неможливе. Перед органами місцевого самоврядування стоїть проблема кардинальної зміни чинних практик надання адміністративних послуг, що стосуються не просто якості послуг, зручності умов, прозорості і доступності, а й нового стилю відносин між громадянином і органом самоврядування, у якому домінують сучасні технології комунікації і в центрі комунікацій – інтереси населення.

Оскільки результати здійснення моніторингу з питань надання адміністративних послуг – як систематично повторюваного спостереження за якістю, комфортом та доступністю послуг, ефективністю їх надання на основі єдиної системи показників – дають можливість змінювати управління процесом надання послуг в контексті покращення їх якості, прозорості та доступності для громадян України, то впровадження ефективної системи моніторингу у діяльність органу місцевого самоврядування набуває загальнодержавної ваги. Побудова якісної системи моніторингу діяльності органу місцевого самоврядування, у свою чергу, потребує урізноманітнення методів на усіх етапах здійснення моніторингу, удосконалення заходів щодо підвищення компетентності, мотивації та відданості своїй професії посадових осіб органів місцевого самоврядування, які надають послуги населенню, а також активного залучення до моніторингу діяльності громадських організацій та небайдужих громадян задля посилення громадського контролю, налагодження ефективного зворотного зв'язку між владою та членами територіальної громади, підвищення довіри до органів місцевого самоврядування з боку громадян.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різноманітні аспекти, пов'язані з наданням адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та сутністю моніторингової діяльності, активно досліджуються в економічній літературі: М. Ажажа, О. Дацаківська, С.Жарая, В.Засадко, А.Крупник, О. Лиска, О.Літвінов, Н.Літвінова, О.Томнюк, В.Чурсін, М.Юрченко та інші. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних та зарубіжних вчених, слід зауважити, що на даний час, залишаються недостатньо розкритими питання активного залучення громадських організацій до здійснення моніторингової діяльності у сфері надання адміністративних послуг. Все це зумовлює необхідність більш детального вивчення питань щодо дослідження системи моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування у контексті покращення надання адміністративних послуг.

**Мета дослідження.** Зважаючи на зазначене, метою статті є розробка теоретичних положень та рекомендацій щодо удосконалення практики залучення громадськості до здійснення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях надання

---

адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Система моніторингу, при успішному впровадженні органом місцевого самоврядування, може стати інституційним джерелом постійного вдосконалення надання адміністративних послуг, а також підвищення їх якості та доступності населенню. Результати моніторингу зможуть сприяти тому, що адміністративні послуги стануть більш прозорими, ефективними та доступними для кожного громадянина України. Результати моніторингу сприятимуть більш ефективному ухваленню рішення в системі планування, задаючи при цьому вектор визначеності, чіткості та структурованості.[1, с. 276]

Активне залучення до моніторингової діяльності громадських організацій дозволить вдосконалити процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування за рахунок посилення громадського контролю та налагодження ефективного зворотного зв'язку між владою та мешканцями.

Завданням громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та просування реформ в інтересах суспільства. Саме моніторинг слугує налагодженню взаєморозуміння між органами місцевого самоврядування та громадськістю в процесах надання послуг населенню. У даному контексті органам місцевого самоврядування слід акцентувати більше уваги та використовувати в діяльності різні форми: звітування обраних осіб перед виборцями, загальні збори громадян за місцем проживання, звернення громадян до органів місцевого самоврядування, обговорення питань місцевого значення і проектів рішень органів місцевого самоврядування, в тому числі, і у сфері підвищення якості надання послуг населенню.

Основною метою будь-якого громадського моніторингу є поліпшення рівня життя в громаді. Громадський моніторинг потрібен, щоб:

- не було зловживань;
- провести аналіз громадської думки щодо стану, основних проблем та перспектив розвитку сфери надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;
- надати об'єктивного погляду на діяльність органів місцевого самоврядування та уникнути однобокого суб'єктивного підходу;
- наблизити владу до розуміння потреб громади;
- проаналізувати експертні оцінки щодо стану, проблем та перспектив діяльності органів місцевого самоврядування в контексті надання адміністративних послуг;
- відслідковувати роботу органів місцевого самоврядування за цілями та критеріями, цікавими громадськості.

Результати громадського моніторингу є основою для внесення змін в поточну роботу органів місцевого самоврядування, під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямків функціонування та діяльності. Тому результати громадського моніторингу завжди доносяться до громадськості в цілому та тих груп, які можуть вплинути на вирішення проблеми. [2, с. 182].

Найбільш поширеним методологічним підходом, який використовується під час громадського моніторингу є перевірка відповідності фактичної діяльності органів місцевого самоврядування вимогам законодавства. Предметом громадського моніторингу процесів надання адміністративних послуг є вивчення діяльності органу місцевого самоврядування в контексті надання вищевказаних послуг відповідно до чинного законодавства та забезпечення надання якісних адміністративних послуг, що відповідають встановленим стандартам та очікуванням громадян і суб'єктів господарювання [3].

Проведення громадського моніторингу потребує виконання ряду заходів для досягнення цілі. Етапи здійснення моніторингу можна звести до кількох – визначення необхідності проведення моніторингу; визначення його цілей та завдань; визначення об'єктів моніторингу; розробка стратегії проведення моніторингу; збір та аналіз інформації; використання (оприлюднення) результатів. Найважливішим етапом моніторингу є збір

---

інформації. Від того, наскільки повною, достовірною, неупередженою буде зібрана інформація, залежить якість моніторингу в цілому. Дані моніторингу можуть мати кількісні та якісні характеристики. Для обчислення кількісних характеристик місцеві громади можуть самоорганізовуватися на основі волонтерської діяльності, однак якісні характеристики потребують певної кваліфікаційної підготовки. Упровадження результатів моніторингу в діяльність органу місцевого самоврядування потребує налагодженого механізму зворотного зв'язку.

Слід зазначити, що процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування передбачає здійснення зворотного зв'язку із замовником, однак не акцентується увага на залученні громадських організацій, активних громадян до участі у моніторингову діяльність з питань надання адміністративних послуг. Залучення населення необхідно здійснювати різними шляхами, а саме: стимулюванням місцевих громадських ініціатив, розвитком системи громадського моніторингу, налагодженням партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою [4, с. 213].

У зв'язку з цим, у даному аспекті роботи органів місцевого самоврядування необхідно урізноманітнювати форми і методи здійснення «зворотного зв'язку» з громадськістю та забезпечувати їх ширше втілення. Зокрема, на рівні інформування здійснювати співпрацю через веб-сайти, засоби масової інформації, відкриті заходи, громадські слухання, оголошення та банери, максимально використовуючи потенціал соціальних мереж. При цьому доступ до розміщених в Інтернеті відомостей має бути безкоштовним, а інформація - повною, вичерпною і постійно оновлюваною [5]. Щоб звернути увагу громади на необхідність вирішення спільними зусиллями існуючих проблем в питаннях надання адміністративних послуг. Будь-які інформаційні матеріали щодо діяльності у сфері надання адміністративних послуг повинні обов'язково розповсюджуватися.

З метою удосконалення практики залучення громадськості до проведення консультацій, їх слід проводити у зручній для громадян час у різному форматі, а саме: у вигляді громадських слухань, круглих столів, он-лайн обговорень. Органи місцевого самоврядування обов'язково повинні враховувати результати консультацій з громадськістю при прийнятті остаточних рішень.

До здійснення громадського моніторингу потрібно залучати не лише громадські організації, але й засоби масової інформації, активних членів громади, науковців, експертів, підприємців.

Слід зазначити, що в Україні практика громадського моніторингу надання адміністративних послуг розвивається поступово. За останні кілька років громадські організації реалізували низку проектів дослідження якості надання адміністративних послуг як на національному, так і на місцевому рівнях, зокрема у Києві, Івано-Франківську, Львові та інших містах України. При цьому основними методами, які використовували громадські організації при проведенні моніторингу, були опитування думки споживачів та представників суб'єктів надання послуг (в тому числі Інтернет-опитування), а також використання методу «таємний клієнт».

«Таємний клієнт» – один із найбільш ефективних різновидів досліджень якості публічних послуг, що спрямований на виявлення недоліків процесу обслуговування клієнта. Таємні клієнти оцінюють виконання стандартів якості обслуговування, компетентності персоналу, візуального оформлення і чистоти об'єкту оцінювання, розміщення інформаційних матеріалів та ін. Однак, метод «Таємний клієнт» має і певні ризики, так наприклад, існує ризик викривлення зібраних даних, що потребує формування системи контролювання роботи таємних клієнтів та ін..

Метод «таємного клієнта» також використовується щодо надсилання запитів про конкретні адміністративні послуги на електронну пошту або отримання консультації телефоном.

Також можна використовувати один із емпіричних методів наукового дослідження – опитування працівників, котре, до того ж, є найпоширенішим способом збирання інформації,

---

оскільки його результати не містяться в документальних джерелах, а також не доступні для прямого спостереження, даючи змогу ефективніше дослідити обрану проблематику. Оскільки лише працівники, що працюють у сфері надання адміністративних послуг, розуміють та наразі потребують забезпечення реального функціонування нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг та вдосконалення цих актів, то при їх опитуванні поставлені запитання можуть бути сфокусовані на визначенні дієвості чинних нормативно-правових актів, а також на інших проблемах, які можуть стосуватися громадян у сфері отримання адміністративних послуг.

Залучення громадськості до здійснення контролю за наданням адміністративних послуг має ряд позитивних результатів, серед яких:

- підвищення захищеності населення;
- поліпшення якості надання адміністративних послуг обслуговування суб'єктів звернення;
- підвищення ефективності діяльності контрольованого суб'єкта;
- зниження рівня корупції;
- підвищення рівня довіри громадян до влади;
- якісне поліпшення стосунків органів влади і населення;
- позитивне сприйняття громадськістю та сприяння в реалізації ініціатив та реформ, що проводяться у державі [6; 7].

Незважаючи на наявність різноманітних форм участі в здійсненні громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в контексті надання адміністративних послуг, частина населення продовжує зберігати певну відстороненість. Значною мірою таке становище ускладнюється й тим, що самі органи влади недостатньо використовують наявний потенціал для залучення населення до місцевого самоврядування.

В 2014 році Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в рамках проекту «Формування політики, ґрунтованої на фактах, в сфері місцевого самоврядування в Україні» спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень та Норвезькою Асоціацією місцевих і регіональних влад провела дослідження щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в сфері відкритості та залучення громадськості до місцевого самоврядування. Опитування проводилося в червні-липні 2014 року в 11 містах-обласних центрах та у 9 містах обласного значення. У кожному місті було опитано по 100 осіб. Таким чином, загальна вибірка склала 2000 осіб. За результатами проведеного дослідження з'ясувалося, що більшість населення досить скептично ставиться до власних можливостей впливати на рішення місцевої влади. Про відсутність таких можливостей повідомили, зокрема, більше 77% опитаних. Лише 15,5% респондентів заявили про наявність своїх можливостей здійснювати вплив на рішення місцевих органів влади. Близько 1% опитаних відмовилися відповідати на зазначене запитання, 6,3% – завагалися з відповіддю. Результати дослідження свідчать про те, що участь громадян у різноманітних громадських об'єднаннях, де вони обговорюють і вирішують важливі проблеми громади, не завжди супроводжується впевненістю у власних силах впливати на місцеву політику. [8, с. 3-4]

Підсилення спроможності громадських організацій до здійснення моніторингу надання адміністративних послуг може стати одним із чинників підвищення довіри до них з боку громадян.

Залучення членів територіальної громади до участі в здійсненні моніторингової діяльності в своїй основі потребує не ситуативної, безсистемної та нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з органами влади (тактичний підхід), а впровадження стратегічного підходу, послідовного використання різноманітних форм співпраці між суб'єктами самоврядування, перманентного стимулювання активності та ініціативності членів спільноти, забезпечення якнайповнішої реалізації їх самоврядного потенціалу. Саме такий підхід дозволяє створити передумови для налагодження тривалих партнерських відносин між членами територіальної громади та органами місцевого

---

самоврядування, сприяє формуванню довіри населення до органів влади, їх прозорості та відкритості. [8, с. 12]

З метою залучення громадськості до здійснення результативного моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування пропонуємо організувати роботу із врахуванням наступних чинників: зацікавленості та активної підтримки реалізації проектів громадського моніторингу з боку органів місцевого самоврядування; високого рівня комунікації між представниками місцевої влади та громадськими організаціями в процесі проведення моніторингу; залучення безпосередніх споживачів адміністративних послуг до реалізації проектів в якості волонтерів; залучення фінансової та технічної допомоги міжнародних донорських організацій для реалізації громадських моніторингових проектів.

Крім цього, в рамках залучення громадськості до моніторингової діяльності в питаннях надання адміністративних послуг доцільним є: створення Центру недержавного моніторингу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; забезпечення даного центру необхідними ресурсами, а також залучення до діяльності даного Центру волонтерів – зацікавлених громадських об'єднань та активних представників громади; проведення навчальних тренінгів для представників громадських організацій з метою вивчення кращих практик надання адміністративних послуг на місцевому рівні та ефективних методик громадського моніторингу діяльності муніципальних органів в контексті надання адміністративних; проведення конкурсів проектів громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Важливим складником успішної реалізації проектів громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні також є оперативне реагування органів місцевого самоврядування на результати моніторингу, врахування їх та пропозицій громадських організацій при ухваленні рішень, спрямованих на покращення якості надання адміністративних послуг з їх подальшим опублікуванням та оприлюдненням у засобах масової інформації.

**Висновки.** Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що практика громадських моніторингових якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні доводить свою ефективність, створюючи режим контролю обслуговуючого персоналу, а також стимулювання кваліфікаційного росту персоналу. Можливим стає фокусування навчання персоналу на виявлених недоліках.

Таким чином, залучення громадськості до здійснення моніторингової діяльності в питаннях надання адміністративних послуг та тісна співпраця органів місцевого самоврядування з громадським сектором позитивно впливатиме на ефективність функціонування системи надання адміністративних послуг .

Всі ці заходи, за умови їх раціонального впровадження, а також при використанні різноманітного закордонного досвіду, дозволять удосконалити здійснення громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях надання адміністративних послуг.

### Список літератури

1. Ажажа М. А. Моніторинг як інструмент забезпечення якості державних та муніципальних послуг [Текст] / М. А. Ажажа // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2012. – № 50. – С. 270-277.

2. Дацаківська О. Особливості моніторингу органів місцевого самоврядування як методу вивчення політичного процесу [Текст] / О. Дацаківська // Вісник Львівського університету : Сер. : філософсько-політологічні студії . - 2012 . – Вип.2 . – № 07. – С. 181 – 191.

3. Літвінов О. В. Громадський моніторинг процесу створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова // Аспекти публічного управління. - 2014. - № 3-4. - С. 59-66. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup\\_2014\\_3-4\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup_2014_3-4_10.pdf).

---

4. Чурсін В. П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування [Текст] / В. П. Чурсін // Публічне Управління: теорія і практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 213 – 218.

5. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник. – Режим доступу: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)

6. Жарая С. Б. «Прозорий офіс» як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня [Електронний ресурс] / С. Б. Жарая // Ефективність державного управління. – 2009. – №2. – Режим доступу [www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Zharaja.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Zharaja.pdf).

7. Громадянське суспільство і влада: Урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [civic.kmu.gov.ua](http://civic.kmu.gov.ua).

8. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики: Аналітичний звіт / О. Г. Лиска, В. В. Засадко, М. М. Юрченко, О. Є. Томнюк. – К.: АМУ, 2014. – 28 с.

### References

1. Azhazha, M. (2012). Monitoring as a tool for ensuring the quality of public and municipal services. *Humanitarian Bulletin DIG*, 50, pp. 270-277.

2. Daschakivska, A. (2012). Features of monitoring of local government as a method of studying the political process. *Bulletin of Lviv University*, 7, pp. 181-191.

3. Litvinov, O. (2014). Public monitoring of the establishment and functioning of the centers of administrative services in Ukraine. *Aspects of public administration*, 3-4, pp. 59-66.

4. Chursin, V. (2011). Institute of Public inspectors as legal form ensuring the accountability of local governments. *Public Management: Theory and Practice*, 2, pp. 213-218.

5. Krupnik, A. (2016). *Public control: the nature and mechanisms*. Retrieved 2016, from [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

6. Zharaya, S. (2009). "Transparent Office" as the practice of administrative services of a modern European level. *Efficiency of public administration*, 2, p. [www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Zharaja.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Zharaja.pdf).

7. (2016). Retrieved 2016, from Civil Society and Government: Government information and communication resources: [civic.kmu.gov.ua](http://civic.kmu.gov.ua).

8. Liska, G. (2014). *Cooperation of local government with the public: Status, Prospects, recommendations and Practice: Analytical Report*. Kyiv: ASU.