

*Н. І. Ільчанінова,  
аспірант кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку,  
Чорноморський національний університет імені Петра Могили*

# ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ НА ПРОЦЕС НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

N. Ilchaninova,  
post-graduate student of the Department of Local Self-Government and Regional Development,  
Petro Mohyla Black Sea National University

## INFLUENCE OF PUBLIC MONITORING ON THE PROCESS OF ADMINISTRATIVE SERVICES

**Статтю присвячено оцінці ефективності механізму надання адміністративних послуг за участі громадськості та ролі громадського моніторингу. Розглядаються концептуальні підходи до організації надання адміністративних послуг, до яких відноситься техноорієнтований та людиноорієнтований. Визначено стандарти надання адміністративних послуг, а також критерії, котрі мають використовуватись під час проведення моніторингу, уточнюється методика їх використання. Встановлюються нагальні проблеми, від оптимального вирішення яких залежать принципові положення функціонування механізму надання адміністративних послуг споживачам. На основі проведеного аналізу робляться пропозиції щодо оптимізації механізму надання адміністративних послуг та налагодження міжінституційної взаємодії.**

**The article is devoted to the evaluation of the effectiveness of the mechanism for providing administrative services with the participation of the public and the role of public monitoring. Conceptual approaches to the organization of provision of administrative services, which are techno-oriented and human-oriented, are considered. The standards for the provision of administrative services, as well as the criteria to be used during the monitoring, are specified, and the method of their use is specified. The urgent problems are solved, the optimal solution of which depends on the basic principles of the functioning of the mechanism of providing administrative services to consumers. On the basis of the analysis, proposals are made to optimize the mechanism for providing administrative services and to establish interinstitutional cooperation.**

*Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, громадський моніторинг, громадський контроль, адміністратор, підзвітність та прозорість.*

*Key words: administrative services, public services, public monitoring, public control, administrator, accountability and transparency.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Моніторинг ефективності роботи органів місцевого самоврядування є необхідним елементом організації управління в системі місцевого самоврядування. Остан-

нім часом в Україні йде інституалізація таких інструментів забезпечення підзвітності і прозорості органів місцевого самоврядування, як громадський моніторинг.



Рис. 1. Концептуальні підходи до організації надання адміністративних послуг

Джерело: [9].

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.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різноманітні аспекти, пов'язані з наданням адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та сутністю моніторингової діяльності, активно досліджують: О.А. Дашаківська, О.В. Ольшанський, А.В. Петриків, І.І. Репін, А.В. Дайнеко, М.О. Лугіна, А.Є. Слівак, А.І. Дешко та інші. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних вчених, слід зауважити, що нині 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

Метою статті є розробка теоретичних положень та рекомендацій щодо удосконалення механізму надання адміністративних послуг на основі моніторингу діяльності органів публічного управління.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ефективне надання доступних та зручних адміністративних послуг є край важливим для споживачів. Так, за результатами дослідження Фонду "Демократичні ініціативи" ім. Ілька Кучеріва та Київського міжнародного інституту соціології, яке було виконане на замовлення Центру політико-правових реформ (2015 р.), 48 % громадян України переважно або повністю незадоволені якістю послуг, що надаються місцевою владою [3]. Однією з першорядних проблем респонденти ви-

значили відсутність належної інформації, складність процедур надання послуг, чималі черги тощо. Відчувається наявність перед місцевим органам влади значної проблеми, що виражається у нестачі прозорих та чітко визначених механізмів налаштування зворотного зв'язку з громадянами.

У законі "Про адміністративні послуги" фактично передбачено тільки два варіанти контрольної діяльності. Перше — зобов'язання суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити облаштування скриньки для висловлення споживачами зауважень стосовно ефективності надання адміністративних послуг. Результатом має стати проведення щорічного аналізу отриманих зауважень та вжиття відповідних заходів (ст. 6). Друге — одним з головних завдань адміністратора ЦНАП є контроль за додержанням термінів розгляду справ суб'єктами надання адміністративних послуг (ст. 13) [5]. Проте останнє положення може створити потенційний конфлікт інтересів у разі якщо виконавець надає послуги особисто. У такому випадку адміністратор повинен буде як надати послугу, так і самостійно перевірити цю діяльність.

Як відмічає начальник центру з підвищення кваліфікації кадрів ЛРІДУ НАДУ П.І. Шевчук, сьогодні у функціонуванні органів публічного управління є в наявності такі концептуальні підходи до організації надання адміністративних послуг (рис. 1).

Перший підхід можна кваліфікувати як управлінський та інфраструктурний, другий — соціальний та антропоцентристський. Звісно, обидві підходи мають орієнтуватись на задоволення потреб споживачів, однак, фіксується певна різниця між засобами досягнення поставленої мети та критеріями оцінювання наслідків функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг. Якщо техноорієнтований підхід ґрунтується на розбудові великої інфраструктури із забезпечення прав та свобод громадян, то людиноорієнтований підхід має спрямовуватись перш за все безпосередньо на забезпечення цих прав та свобод. Кожен підхід характеризується окремими показниками для визначення результативності функціонування органів публічного управління, а також прийомів налаштування зворотного зв'язку, котрий дає змогу оцінити рівень досягнення поставленої перед ними мети.



Рис. 2. Критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг

Джерело: [6].

Характерною особливістю техноорієнтованого підходу автор визначає висування на перший план розбудованої інфраструктури, котра теоретично має забезпечити задоволення потреб споживачів послуг, а фактично є лише засобом для задоволення потреб споживачів. При цьому зворотний зв'язок фіксується через збирання статистичної інформації суто технічного характеру: кількість відкритих центрів надання адміністративних послуг; кількість задіяних у зазначеному процесі виконавців; кількість опрацьованих запитів та виданих документів. До того ж рівень досягнення поставленої мети, а також доцільність виконання тих чи інших дій оцінюють самі представники органів публічної влади, а споживачі послуг усунюються від цього. Відповідно, втрачається об'єктивність оцінювання ефективності надання послуг. Говорячи про характерні особливості людиноорієнтованого підходу, варто відмітити, що він полярно протилежний попередньому. Оцінювання результативності механізму надання адміністративних послуг при цьому орієнтовано на підсумковий результат, котрим в ідеалі має бути задоволення потреб споживачів послуг. При цьому зворотний зв'язок базується на соціальній інформації, котра оцінюється безпосередніми фізичними та юридичними особами, які отримали необхідні послуги. За такого підходу критеріями оцінювання виступає рівень задоволення споживачів відповідними послугами, суспільна захищеність, впевненість у повторюваності позитивного результату [9]. На нашу думку, у сучасну практику варто впроваджувати саме людиноорієнтований підхід, оскільки він більш відповідає базовим демократичним принципам. Однак при цьому не варто зменшувати оцінювання самими виконавцями, вони на відміну від споживачів переважно є спеціалістами, знаються на тонкощах процесу. Головне, щоб у своїй діяльності та оцінюванні якості виконавці враховували думку споживачів.

Надання адміністративних послуг має реалізовуватись відповідно до визначених стандартів, котрі визна-

чаються у нормативно-правовій базі. Слід погодитись із думкою кандидата наук з державного управління, заступника міського голови міста Северодонецька О.В. Ольшанського, що зазначені стандарти структуровані типово:

1. Загальні положення.
2. Перелік одержувачів послуги.
3. Перелік необхідних документів.
4. Опис етапів надання послуги.
5. Вимоги до строків.
6. Підстави для відмови.
7. Опис очікуваного результату.
8. Інформація про платність / безоплатність.
9. Вимоги до виконавців.
10. Вимоги до місця надання.
11. Режим роботи.
12. Вимоги до інформаційного забезпечення [2].

Для визначення критеріїв оцінювання ефективності наданих послуг слід звернутись до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Окремим пунктом у ній визначаються саме критерії для оцінювання, котрі мають сприяти підвищенню якості наданих послуг (рис. 2).

Визначені критерії передбачають таке:

- територіальна наближеність суб'єкта надання послуг до споживача;
- зручне транспортне сполучення та наявність вказівних знаків;
- зручне отримання необхідних бланків у тому числі на веб-сторінці суб'єкта надання послуг;
- можливість електронного доступу до адміністративної послуги;
- організація за принципом "єдиного вікна";
- встановлення зручного для споживачів графіку роботи;
- спрощення системи оплати;
- виставлення у відкритому доступі всієї необхідної інформації відносно процедури надання послуг;
- забезпечення кваліфікованих консультацій;

— створення у приміщеннях умов, зручних для споживачів;

— дотримання виконавцями етичних норм [6].

О.В. Ольшанський до цих критеріїв також додає ще один, котрий є не менш важливим — мінімальна вартість послуг. Автор зазначає, що споживач не має переплачувати, оскільки ціна не повинна бути більшою аніж дійсно витрачається на усі процесуальні дії, пов'язані із наданням послуги. Окрім того, відмічається, що вартість послуг повинна бути універсальною незалежно від місця надання.

Можна констатувати, що дотримання усіх пунктів є запорукою ефективності роботи суб'єктів надання адміністративних послуг, забезпечення прав та свобод споживачів та задоволення їх потреб.

Під час оцінювання ефективності надання адміністративних послуг варто проводити аналіз такого:

— визначення базових параметрів доступності, ступені організації та рівня комфортності процесу отримання адміністративних послуг для споживача;

— питання, котрі постають перед споживачем під час одержання послуг;

— оцінка ступеня задоволеності споживачів усіма отриманими результатами;

— фінансові витрати споживача до отримання підсумкового результату з урахування можливих додаткових витрат (вироблення копій, роздрукування бланків тощо);

— різниця між нормативно встановленими витратами часу та реальними витратами, визначення ступені розбіжності, у разі наявності [8].

Для проведення всебічного аналізу функціонування механізму надання адміністративних послуг доцільним вбачається також використання класифікації факторів впливу, що запропоновані колективом авторів з Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України:

## 1.1. Внутрішні об'єктивні фактори:

— матеріально-технічне забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг;

— якість адміністративного менеджменту;

— кваліфікація безпосередніх виконавців;

— інформаційно-технологічне забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг;

— можливість використання зовнішньої допомоги.

## 1.2. Внутрішні суб'єктивні фактори:

— функціонування за принципом "єдиного вікна";

— рівень організації надання послуг;

— облаштування ЦНАП довідковими стендами;

— задоволеність споживачів;

— рівень поінформованості споживачів;

— система контролю якості;

— оперативність розгляду скарг;

— рівень корупції.

## 2.1. Зовнішні об'єктивні фактори:

— стан соціально-економічного і розвитку країни;

— методологічне та нормативне забезпечення системи надання адміністративних послуг;

— стан реформування системи органів публічного управління;

— територіальне розміщення суб'єкта надання адміністративних послуг;

— створення сприятливого бізнес-клімату.

## 2.2. Зовнішні суб'єктивні фактори:

— доходи, платоспроможність населення як фактор, що впливає на кількість звернень за адміністративними послугами;

— вік, стать, соціальний стан заявників послуг [7].

З цього переліку факторів можна зробити висновки, що на першому місці знаходяться організаційно-правові проблеми, від оптимального вирішення яких залежать принципи положення функціонування механізму надання адміністративних послуг споживачам. На другому місці стоїть фінансове забезпечення, котре на пряму впливає на усі стадії процесу надання адміністративних послуг. Звісно, що у такому складному питанні, як визначення якості чільне місце займають не тільки формальні та кількісні показники, а й суто раціональні — людський фактор, суспільні настрої, рівень знань, професійна підготовка тощо.

Провідні наукові співробітники Науково-дослідного економічного інституту А.Є. Слівак, А.І. Дешко у свою чергу пропонують такі заходи для проведення моніторингу надання адміністративних послуг:

— по-перше, має проводитись соціологічне опитування серед споживачів відносно отриманих адміністративних послуг;

— по-друге, організація інтерв'ю серед виконавців, котрі безпосередньо приймають участь у процесі надання послуг;

— по-третє, має проводитись розгляд документів, котрі продукуються під час надання послуг;

— по-четверте, проведення аналізу інструкцій, відповідно до яких виконавці реалізують свої повноваження з надання послуг;

— по-п'яте, проведення аналізу ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративних послуг;

— по-шосте, проведення перевірки норм взаємодії між інституціями, котрі задіяні у процесі надання адміністративних послуг [8].

Як бачимо, запропоновані заходи здебільшого відносяться до аналізу діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг тими самими суб'єктами, що, як вже говорилося, може призвести до більш формального підходу з акцентування уваги на кількісні показники. Якщо ж говорити про якісні показники щодо визначення ефективності діючого механізму надання адміністративних послуг, то варто звернути увагу на іншу точку зору — думку споживачів. Адже сам факт існування адміністративних послуг обумовлений наявністю потреби у певних послугах серед споживачів.

Не менш важливим для оцінки ефективності механізму надання адміністративних послуг має громадський моніторинг. На сьогодні є зрозумілим той факт, що без активної участі громадян вдосконалення системи надання адміністративних послуг неможливе. Органи місцевого самоврядування, як такі, що знаходяться ближче до громадян та за теперішніх тенденцій наділяються все більшими повноваженнями, постають перед проблемою карди-



**Рис. 3. Мета проведення громадського моніторингу надання адміністративних послуг**

нальної зміни існуючої практики надання адміністративних послуг, котрі стосуються не лише ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, прозорості та доступності, зручності умов, а й нового бачення відносин між органом місцевого самоврядування та громадянином, у котрому домінують сучасні комунікаційні технології, а в центрі цих комунікацій мають знаходитись інтереси суспільства.

Відповідно до цієї постанови громадська участь у прийнятті управлінських рішень може реалізовуватись через такі колегіальні консультативно-дорадчі органи, як громадські ради при органах публічного управління. Також громадська участь в оцінюванні ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг може реалізовуватись через проведення громадської експертизи.

Система моніторингу та оцінки ефективності надання послуг, звісно за умов їх успішного впровадження, має усі шанси стати базою для систематичного вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Результати громадського оцінювання повинні сприяти забезпеченню більшої прозорості адміністративних послуг, ефективними відповідного механізму та забезпечення їх доступності для громадян. Завдяки оцінюванню може забезпечуватись ухвалення більш ефективних рішень.

Провідною метою громадського оцінювання можна визнати покращення механізму надання адміністративних послуг, а згодом — підвищення рівня життя. Відповідно громадський моніторинг повинен проводитись з метою:

- мінімізації зловживань з боку представників влади;

- проведення аналізу громадської думки відносно існуючих проблем в організації надання адміністративних послуг;

- проведення об'єктивного дослідження діяльності органів публічного управління, що в подальшому мінімізує загрозу суб'єктивного підходу;

- наближення суб'єктів надання послуг до визнання громадських потреб (рис. 3).

Підсумки громадського моніторингу є підґрунтям для корегування діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, у стратегічному плануванні, а також подальшому визначенні перспективних напрямів. Відповідно, отримані результати повинні завжди виставляються на розгляд перед широким загалом або перед зацікавленими споживачами [1]. Залучення громадськості до виконання оцінювання організації надання адміністративних послуг повинне призвести до певних позитивних результатів:

- посилення захисту прав та свобод людини населення;

- підвищення якості надання адміністративних послуг;

- збільшення ефективності у діях суб'єктів надання адміністративних послуг;

- мінімізація рівня корупції;

- посилення довіри до органів публічного управління;

- покращення взаємин органів влади та громади;

- формування позитивної громадської думки відносно діяльності органів влади [4].

## ВИСНОВКИ

Можна зробити висновок, що наразі діюча практика оцінювання ефективності надання адміністративних

послуг в Україні досі потребує оптимізації в існуючих реаліях та підвищення якості у функціонуванні органів публічного управління. Беручи до уваги той факт, що адміністративні послуги за будь яких обставин мають надаватись якісно, слід говорити про потребу у забезпеченні відповідних умов для їх надання:

1) вдосконалення нормативно-правових основ діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, які мають вплинути на приведення у залежність відповідальності надавача послуг від рівня задоволення споживачів, ступені досягнення очікуваних результатів;

2) введення в практику функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг системи управління якістю, котра має забезпечити оптимізувати механізм надання послуг та створити умови для підвищення рівня задоволення потреб споживачів;

3) проведення комплексу заходів із підвищення кваліфікації виконавців, котрі безпосередньо задіяні у процесі надання послуг;

4) запровадження участі громадськості у оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, створення умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг;

5) розвиток міжінститутського співробітництва на місцевому рівні, налагодження взаємодії між різними суб'єктами (юридичні особи, фізичні особи, представники підприємницької сфери та неурядових організацій, громадян, котрі активно налаштовані на плідну співпраці з органами публічного управління відносно якості надання адміністративних послуг.

6) запровадження ідеології людиноцентризму у практику виконання повноважень з надання адміністративних послуг з метою їх наближення до споживачів.

## Література:

1. Дащаківська О. Особливості моніторингу органів місцевого самоврядування як методу вивчення політичного процесу / О. Дащаківська // Вісник Львівського університету: Сер.: філософсько-політологічні студії. — 2012. — Вип. 2. — № 07. — С. 181—191.

2. Ольшанський О.В. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії / О.В. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. — 2015. — Вип. 3. — С. 156—162.

3. Оцінка населення України якості надання адміністративних послуг / Фонд "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва. — Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnikh-poslug-2015-rik-a-takozh-porivnyannya-z-minulimi-rokami>

4. Петриків А.В. Залучення громадськості до здійснення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях надання адміністративних послуг / А.В. Петриків // Наука молода: зб. наук. праць молодих вчених ТНЕУ. — 2016. — № 24. — С. 13—19.

5. Про адміністративні послуги. Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р. від 15 лютого 2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

7. Репін І.І. Методичні основи проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг суб'єктами та центрами надання адміністративних послуг / І.І. Репін, А.В. Дайнеко, М.О. Лугіна // Формування ринкових відносин в Україні. — 2014. — № 10. — С. 41—46.

8. Слівак А.Є. Методичні підходи до створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади / А.Є. Слівак, А.І. Дешко // Формування ринкових відносин в Україні. — 2012. — № 5. — С. 64—68.

9. Шевчук П. Рівні ефективності надання адміністративних послуг населенню України / П. Шевчук // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2013. — Вип. 3. — С. 115—122.

## References:

1. Daschakiv's'ka, O. (2012), "Features of monitoring of local self-government bodies as a method of studying the political process", *Visnyk L'vivs'koho universytetu*, vol. 2, no. 7, pp. 181—191.

2. Ol'shans'kyj, O. V. (2015), "Providing public services in the community: standards and criteria", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3, pp. 156—162.

3. Ilko Kucheriv "Democratic Initiatives" foundation (2015), "Assessment of the quality of administrative services provided by the population of Ukraine", available at: <http://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnikh-poslug-2015-rik-a-takozh-porivnyannya-z-minulimi-rokami>.

4. Petrykiv, A. V. (2016), "Involvement of the public in monitoring the activities of local self-government bodies in the provision of administrative services", *Nauka moloda*, vol. 24, pp. 13—19.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), *The Law of Ukraine "About administrative services"*, available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 06 September 2012).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), "Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Concept of Development of the System of Provision of Administrative Services by the Executive Bodies"", available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 16 February 2006).

7. Repin, I. I. (2014), "Methodical bases for monitoring the quality of administrative services provided by entities and administrative services", *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, vol. 10, pp. 41—46.

8. Slivak, A. Ye. (2012), "Methodical approaches to the establishment of a monitoring system for the provision of administrative services by central and local executive authorities", *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, vol. 5, pp. 64—68.

9. Shevchuk, P. (2013), "Levels of efficiency of provision of administrative services to the population of Ukraine", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 3, pp. 115—122.

*Стаття надійшла до редакції 19.01.2018 р.*