

Н. В. Шамрай,  
к. н. з держ. упр., директор департаменту (Центру)  
надання адміністративних послуг виконавчого органу КМР (КМДА)

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.20.61

# ВОЛОНТЕРСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

N. Shamray,  
candidate of Sciences in Public Administration,  
Director of the Department (Center) for the provision of administrative services of the KSCA

## VOLUNTEER POTENTIAL FOR PUBLIC MONITORING IN THE PUBLIC SERVICES SYSTEM

**У статті обгрунтовано доцільність залучення до процесу надання публічних послуг волонтерських ініціатив, у частині здійснення громадського моніторингу за якістю надання послуг населенню територіальної громади, шляхом активізації взаємодії органів місцевого самоврядування з представниками громадянського суспільства. Сьогодні розвиток громад, забезпечення високої конкурентоспроможності без інноваційних управлінських підходів неможливі, тому взаємодія органів публічного управління та волонтерських рухів є ефективним інструментом у процесі соціального розвитку територій. Визначено, що волонтерський рух є процесом самоорганізації місцевих громад, який дає змогу швидко та ефективно реагувати на виклики часу, залучаючи до підтримки найбільш уразливих верств населення. В статті обгрунтовано теоретичні засади взаємодії органів публічного управління та волонтерських рухів в умовах суспільних трансформацій. Визначено, що здійснення конструктивної співпраці зазначених суб'єктів на основі принципу емерджентності, в контексті надання послуг на місцевому рівні, сприятиме формуванню простору відкритості та довіри, створенню сприятливого середовища для оптимізації системи публічних послуг, підвищенню ефективності обслуговування населення та своєчасного задоволення потреб та запитів громадян. Запропоновано практичний алгоритм організації громадського моніторингу за якістю надання публічних послуг із залученням волонтерського потенціалу, який налічує чотири етапи: організаційний, дослідницький, аналітичний, звітно-інформаційний.**

**The article substantiates the expediency of involving volunteer initiatives in the process of providing public services, in the part of carrying out public monitoring of the quality of providing services to the territorial community population, by enhancing the interaction of local self-government with representatives of civil society. Today, the development of communities, ensuring high competitiveness without innovative management approaches are impossible, therefore, the interaction of public administration authorities and volunteer movements is an effective tool in the process of social development of the territories. It has been determined that volunteer movement is a process of self-organization of local communities, which allows them to respond quickly and effectively to the challenges of time, involving the support of the most vulnerable segments of the population. The article substantiates the theoretical principles of interaction between public administration and volunteer movements in the conditions of social transformations. It was determined that the constructive cooperation of the abovementioned subjects, based on emergence principle, in the context of the provision of services at the local level, will facilitate the formation of**

***openness and trust, creating a favorable environment for optimizing the public services system, improving the efficiency of public services and timely meeting the needs and requests of citizens. A practical algorithm was proposed for organizing public monitoring of the quality of public services provision with the involvement of volunteer potential has four stages: organizational, research, analytical, reporting and information.***

*Ключові слова: публічні послуги, волонтерський рух, громадянське суспільство, громадський моніторинг, децентралізація, взаємодія, органи місцевого самоврядування.*

*Key words: public services, volunteer movement, civil society, public monitoring, decentralization, interaction, bodies of local self-government.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Процес децентралізації влади, що ґрунтується на Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, передбачає проведення реформи управління в державі, основи якої полягають в перерозподілі завдань, повноважень, ресурсів між органами влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема передачу повноважень, функцій та ресурсів від держави органам місцевого самоврядування з одночасним наданням їм фінансової самостійності, зміцнення основ місцевого самоврядування. В ході процесу децентралізації повноважень на міський рівень особливої актуальності набуває питання надання публічних послуг як "сервісу" для задоволення потреб громадян на певній території. Вітчизняний науковець В.С. Куйбіда [7] підкреслює: "Від органів місцевого самоврядування вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності". Безумовно, реалізація ідеї "сервісної держави", яка полягає в удосконаленні процесу надання публічних послуг, є ключовою умовою реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, де децентралізація повноважень з надання публічних послуг є одним з фундаментальних принципів системи державного управління, що призводить до підвищення якості надання публічних послуг й покращення результатів роботи органів місцевої влади.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Вкрай важливим у даному контексті вбачається якісне надання послуг. Покладені в основу визначення "якості послуги" критерії оцінки послуг споживачами, були сформульовані зарубіжними авторами А.Ф. Васильєвою, Ф. Котлером, А.Б. Майдировою, Л.А. Мицкевич, Е.В. Морозовою, С.С. Муксимовим, К.О. Усачовою.

Також, сучасними науковцями у сфері публічного управління сформовано комплекс теоретичних напрацювань, зокрема, заслуговують на увагу теоретичні праці В.М. Бабаєва, В.Д. Бакуменка, М.М. Білінської, В.М. Вакуленка, О.І. Васильєвої, Н.В. Васильєвої, К.О. Ващенко, О.С. Власюка, П.В. Ворони, В.В. Голубь, В.А. Гошовської, І.О. Дегтярьової, І.О. Драгана, І.О. Дробота, О.С. Ігнатенка, Д.В. Карамішева, В.М. Князєва, В.С. Колтун, Н.П. Кризини, В.С. Куйбіди, О.Ю. Лебединської, Т.О. Лукіної, В.В. Мамонової, А.В. Мерзляк, О.Ю. Оболенського, В.Д. Полтавець, А.А. Попка, І.В. Розпутенка, С.А. Романюка, С.Є. Саханенка, А.І. Семенченка, Ю.П. Сурміна, В.В. Тертички, В.П. Трощинського, В.П. Удовиченка, О.Ф. Фрицького, В.І. Шарого, Ю.П. Шарова та цілої плеяди інших відомих учених, зокрема таких, як О.В. Берданова, В.М. Гаращук, І.М. Голосніченко, О.І.Г. ригораш, В.М. Долечек, О.В. Карпенко, А.В. Кірмач, І.В. Ковбас, І.М. Коліушко, І.О. Кресіна, В.О. Михайлишин, К.В. Ніколаєнко, Г.М. Писаренко, О.В. Поляк, В.М. Сороко, В.І. Тимошук, В.В. Цветков.

Незважаючи на потужний теоретичний пласт напрацьовань вітчизняних та зарубіжних науковців щодо організації публічних послуг та оцінки їх якості, особливої уваги в умовах децентралізації, зокрема, на фоні нестабільної соціально-економічної ситуації в країні, набувають актуальності вектори формування потенціалу цілісної системи надання публічних послуг, шляхом залучення ресурсів, які не передбачають суттєвих матеріальних витрат, що базуються на суттєвому посиленню засад громадянського суспільства та його істотного складника — волонтерського руху. Як зазначає І. Авуєва, волонтерство — це спосіб акумуляції соціального капіталу, потужний інструмент соціального, культурного та економічного розвитку суспільства, який в ринкових умовах сприяє збереженню балансу в суспільних відносинах та їх гармонізації; ефективний засіб об'єднання зусиль громадянського суспільства та органів державної влади щодо розв'язання низки соціальних проблем; базисна передумова і основа діяльності більшості громадських організацій [1].

## ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування підходів до використання потенціалу волонтерських ініціатив в процесі оптимізації надання публічних послуг в умовах децентралізації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сьогодні динамічні трансформаційні процеси, які пронизують майже всі сфери життєдіяльності населення, вимагають від органів публічного управління своєчасного та адекватного реагування на запити та потреби громадян, що можливе за умов модернізації системи надання публічних послуг, шляхом активізації громадянського суспільства та органів місцевої влади у створенні сприятливого середовища і підвищення якості життя територіальних громад. Однією з властивостей складних систем, якою є система надання публічних послуг, є наявність принципу емерджентності. Н.В. Геселева, Н.М. Заріцька підкреслюють: "Складним системам притаманна емерджентність, як прояв у найяскравішій формі властивості цілісності системи, тобто наявність у системи таких властивостей, які не є притаманними жодному з її елементів, що розглядаються окремо. Поза системою, загалом, емерджентність (від англ. emergent — несподівано з'являється, раптово спливаючий) — це поява у цілому властивостей, неадитивних властивостям частин, що входять у нього, тобто властивостей, які не витікають з властивостей його частин" [3].

З точки зору Н.І. Шаталової, "Емерджентність — властивість складних систем, яка породжується взаємодією елементів і не спостерігається в жодному з них, якщо розглядати кожний з них окремо" [10].

Один із класиків теорії систем, О.М. Горбань, зазначає, зокрема, що "складна система має властивості, відсутні у кожній з її компонентів. Це називають інтегративністю (цілісністю) чи емерджентністю системи" [4].

На думку Н.В. Геселевої, Н.М. Заріцької, "емерджентність — це властивість системи, яка втілює уявлення про те, що ціле має властивості, які не можуть бути виведені як наслідок із властивостей окремих частин. З цим терміном пов'язане поняття емерджентних стратегій як таких, що виникають спонтанно в процесі здійснення управлінських зусиль та утворюють своєрідний план дій організації й притаманні майже всім підприємствам, які цілеспрямовано намагаються протистояти викликам зовнішнього середовища та прагнуть реалізувати певні цільові настанови" [3].

Повною мірою поділяючи погляди сучасних вітчизняних дослідників на феномен емерджентності, зазначимо, що принципово новою властивістю системи публічних послуг, є виникнення і використання додаткових ресурсів, зокрема, волонтерських ініціатив, що можуть бути задіяні у різних алгоритмах надання публічних послуг. Також, при залученні даного ресурсу, слід зважити на підвищення рівня соціальної задоволеності та рівня довіри населення до міської влади.

Підтримуючи нашу думку, вітчизняний науковець у сфері волонтерської діяльності Лях Т. підкреслює, що без участі добровольців бракує енергії для будівництва

суспільства, не вистачає сил і часу на людей, які потребують допомоги, не достатньо творчого потенціалу для розв'язання соціальних проблем [8]. Також О.І. Васильєва у наукових роботах щодо реформування системи надання послуг, обґрунтовує необхідність залучення неприбуткових організацій до надання адміністративних послуг. На її думку, органи влади на місцевому рівні, реалізуючи державну політику з реформування системи надання послуг, повинні впроваджувати механізми партнерства державного, приватного та громадського секторів, ефективно використовуючи наявні ресурси неприбуткових організацій. Науковець приділяє окрему увагу наданню адміністративних послуг у розрізі об'єкта контролю. Важливим значенням для надання якісних адміністративних послуг населенню посідає громадський контроль. Перед владними структурами постають завдання наблизити державний апарат до громадян та їх організацій, зробити його роботу більш відкритою, зміцнити відносини з громадськістю [2].

Зрозуміло, що проблема забезпечення якості публічних послуг постійно знаходиться в центрі уваги науковців і практиків публічного управління. Прогресу на цьому шляху сприятиме активізація процесів громадського моніторингу надання послуг органами публічної влади, який пропонується розглядати, як діяльність громадянського суспільства з постійного, періодичного або разового спостереження за якістю надання публічних послуг з наступним реагуванням або накопиченням інформації для подальшого реагування з метою покращення якості надання зазначених послуг. На наше переконання, волонтерська діяльність якнайповніше відповідає інтересам органів публічного управління в контексті підвищення ефективності надання публічних послуг, адже дозволяє "поліпшити умови та якість життя людей без значних витрат з боку держави; доповнити послуги, надані державним та підприємницьким сектором...; залучати населення до задоволення потреб громади; створити умови для надання адресної та оперативної допомоги тим, хто її потребує; сформувані активне громадянське суспільство" [5].

Як вже зазначалось нами вище, одним з необхідних елементів підвищення якості надання адміністративних послуг є громадський моніторинг, що визначається як інструмент підвищення соціальної та суспільної відповідальності та розвитку спроможності суб'єктів надання публічних послуг, що має низку переваг: встановлює механізми прямого та зворотного зв'язку між клієнтами та суб'єктами надання публічних послуг, підвищує впевненість суб'єкта надання публічних послуг, зокрема, коли оцінка є високою та / або рішення щодо вирішення проблеми втілено результативно. Застосування методу підсилює спроможність до забезпечення відповідальності публічного сектора та ефективної участі в громадських обговореннях щодо пріоритетних питань на місцевому рівні [11].

Безумовно, функціональна важливість громадського моніторингу ґрунтується в забезпеченні "зворотного зв'язку": можливості виявлення потреб об'єкта управління, оцінки результативності обраних методів і інструментів впливу на нього зі сторони суб'єкта управління. Так, застосування різних форм зворотного зв'язку доз-

воляє суб'єкту надання адміністративних послуг отримувати інформацію про інтереси і потреби громадян-споживачів послуг, виявляти недоліки обслуговування та визначати напрями для вдосконалення надання послуг відповідно до потреб споживачів [9]. З метою здійснення громадського моніторингу, пропонуємо такий алгоритм:

1. Організаційний етап. На першому етапі моніторингу визначаються: цілі моніторингу, модель здійснення моніторингу, суб'єкт проведення моніторингу (хто безпосередньо його буде здійснювати), набір параметрів (показників), за якими буде проводитися моніторинг, а також програма моніторингу. При цьому визначаються засоби зв'язку між суб'єктом (включаючи його окремих представників, наприклад, інтерв'юєрів) і об'єктами проведення дослідження.

2. Дослідницький етап. У рамках першої групи робіт даного етапу визначається інформаційне поле дослідження та здійснюється збір вторинної інформації (огляд відомчої статистики, даних державної статистики, а також нормативно-правових актів, які регулюють надання публічних послуг. У рамках другої групи робіт цього етапу проводиться збір первинної інформації про поточний стан процесу організації надання публічних послуг від таких суб'єктів:

1) споживачі результатів надання публічних послуг (включаючи потенційних одержувачів);

2) співробітники органів місцевої влади та його структурних підрозділів, які беруть участь у наданні публічних послуг;

3) експерти в галузі державного та муніципального управління, інститутів громадянського суспільства. При виконанні робіт на цьому етапі можуть бути використані наступні методи соціологічних досліджень: масове та експертне опитування, спостереження, експеримент, імітаційне моделювання. При використанні даних методів дослідження можуть застосовуватися такі інструменти: телефонне опитування, анкетування, інтерв'ювання, Інтернет-опитування тощо.

3. Аналітичний етап. Включає інтеграцію зібраної інформації в інформаційно-аналітичну систему моніторингу, обробку та систематизацію інформації, отриманої в результаті здійснення робіт на попередніх стадіях. При цьому для обробки та аналізу результатів соціологічних досліджень може використовуватися один зі стандартних пакетів обробки статистичної інформації.

4. Звітно-інформаційний етап. У рамках першої групи робіт забезпечується формування на основі попереднього аналізу зведеного підсумкового звіту за розробленою структурою та алгоритмом, визначаються методи наочного подання матеріалів звіту. Такий інтегральний звіт на основі виявлених у ході проведеного моніторингу проблем надання публічних послуг повинен включати рекомендації щодо забезпечення якості, комфортності та доступності послуг для споживачів. У рамках другої групи робіт визначаються методи інформування зацікавлених груп користувачів отриманих результатів робіт, а також проводиться саме інформування.

Таким чином, залучення волонтерських ініціатив до громадського моніторингу публічних послуг, сприятиме підвищенню якості, масштабів та глибини досліджен-

ня із одночасним отриманням корисних, актуальних та достовірних результатів та сприятиме підвищенню прозорості і створення атмосфери довіри з боку громадян (споживачів послуг/клієнтів) до суб'єктів надання публічних послуг, зміцнення підзвітності та відповідальності суб'єктів надання публічних послуг. Під час розробки звіту фіксуються різноспрямовані перспективи та інтереси як підґрунтя узагальнень для реалізації більш масштабних організаційних змін і вдосконалення процесів надання публічних послуг. Усе це сприятиме зміцненню відносин та формуванню культури співробітництва між органами публічного управління та жителями територіальних громад, оскільки світова практика довела, що громадський контроль є невід'ємною частиною громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальний вплив вказують на безправність основної маси населення перед свавіллям владних структур. Через здійснення контролю населення отримує впевненість щодо захисту власних інтересів, переконання у законності, ефективності та результативності використання державних ресурсів [6].

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті обґрунтовано підходи до формування алгоритму залучення до процесу надання публічних послуг волонтерських ініціатив, в частині здійснення громадського моніторингу за якістю надання послуг населенню територіальної громади, шляхом активізації взаємодії органів місцевого самоврядування з представниками громадянського суспільства.

Визначено, що здійснення конструктивної співпраці зазначених суб'єктів на основі принципу емерджентності, в контексті надання послуг на місцевому рівні, сприятиме формуванню простору відкритості та довіри, створенню сприятливого середовища для оптимізації системи публічних послуг, підвищенню ефективності обслуговування населення та своєчасного задоволення потреб та запитів громадян.

Запропоновано практичний алгоритм організації громадського моніторингу за якістю надання публічних послуг із залученням волонтерського потенціалу, який налічує чотири етапи: організаційний, дослідницький, аналітичний, звітно-інформаційний.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з питанням подальшого вивчення чинних міжнародних та вітчизняних практик громадського моніторингу у сфері надання публічних послуг як основи для подальшого становлення системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

### Література:

1. Авуєва І. Соціальний портрет членів соціальних рухів, громадських організацій та політичних партій / І. Авуєва // Українське суспільство — 2003. Соціологічний моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги. — К.: Ін-т соціології НАН України, 2003. — С. 283—291.
2. Васильєва О.І. Аналіз заходів реформування системи надання послуг у країнах пострадянського простору / О.І. Васильєва, Н.В. Васильєва // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2013. — № 3. — С. 59—63.

3. Геселева Н.В. Емерджентні властивості системи / Н.В. Геселева, Н.М. Заріцька. — Бізнесінформ. — № 7. — 2013. — С. 93—97.

4. Горбань О.М. Основи теорії систем і системного аналізу / О.М. Горбань, В.Є. Бахрушин. — Запоріжжя: ГУ "ЗІ-ДМУ", 2004. — 204 с.

5. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: метод. рек. // А.О. Красносільська, М.В. Лациба, А.В. Волошина, В.О. Купрій, Н.М. Чермошенцева, О.Л. Ващук; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство "Україна", 2013. — 180 с.

6. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. Державна політика. 2012. Вип. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>

7. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В.С. Куйбіда. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.: іл.

8. Лях Т.Л. Волонтерство як суспільний феномен / Т.Л. Лях // Проблеми педагогічних технологій. — Луцьк, 2004. — № 3/4. — С. 139—144.

9. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Я.Б. Михайлюк. — Запоріжжя, 2016. — 20 с.

10. Шаталова Н.И. Трудовой потенциал работника / И.И. Шаталова. — М.: Юнити-Дана, 2003. — 400 с.

11. CIVICUS — World Alliance for Citizen Participation. — Accesses mode: <http://www.pgexchange.org/>

References:

1. Avuieva, I. (2003), "Social portrait of members of social movements, public organizations and political parties", *Ukrains'ke suspil'stvo — 2003. Sotsiologichnyj monitorynh* [Ukrainian Society — 2003. Sociological Monitoring], *In-t sotsiologii NAN Ukrainy*, Kyiv, Ukraine, pp. 283—291.

2. Vasyli'eva, O.I. and Vasyli'eva, N.V. (2013), "Analysis of measures to reform the system of service provision in post-Soviet countries", *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukraini*, vol. 3, pp. 59—63.

3. Heseleva, N.V. and Zarits'ka, M. (2013), "Emergency properties of the system", *Biznesinform*, vol. 7, pp. 93—97.

4. Horban', O.M. and Bakhrushyn, V.Ye. (2004), *Osnovy teorii system i systemnoho analizu* [Fundamentals of system theory and system analysis], *HU ZI-DMU, Zaporizhzhia*, Ukraine.

5. Krasnosil's'ka, A.O. Latsyba, M.V. Voloshyna, A.V. Kuprij, V.O. Chermoshentseva, N.M. and Vaschuk, O.L. (2013), *Derzhavna polityka spryiannia rozvytku hromadians'koho suspil'stva* [State policy of promoting the development of civil society], *Ahentstvo Ukraina*, Kyiv, Ukraine.

6. Izha, M. (2012), "Public control in the system of public administration as an effective tool for the examination of state-management decisions", *Derzhavna poli-*

*tyka*, vol. 1, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf> (Accessed 20 Sept 2018).

7. Kujbida, V.S. (2004), *Pryntsypy i metody diial'nosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia* [Principles and methods of activity of local self-government bodies], *MAUP, Kyiv, Ukraine*.

8. Liakh, T.L. (2004), "Volunteering as a social phenomenon", *Problemy pedahohichnykh tekhnolohij*, vol. 3/4, pp. 139—144.

9. Mykhajliuk, Ya.B. (2016), "Administrative services in the countries of the European Union and Ukraine (comparative legal aspect)", *Ph.D. Thesis, Law, Zaporizhzhia, Ukraine*.

10. Shatalova, N.Y. (2003), *Trudovoj potentsyal rabotnyka* [], *Yunyty-Dana, Moscow, Russia*.

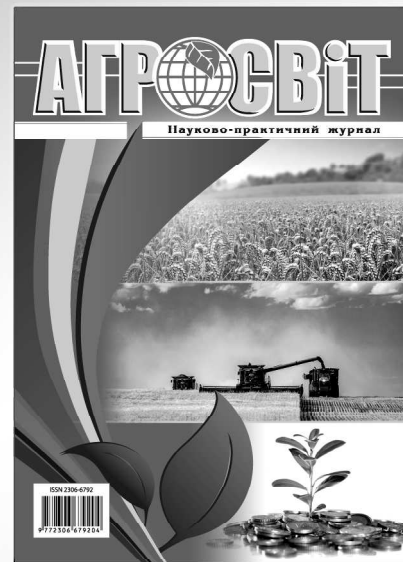
11. CIVICUS - World Alliance for Citizen Participation (2018), available at: <http://www.pgexchange.org/> (Accessed 20 Sept 2018).

*Стаття надійшла до редакції 28.09.2018 р.*

**АГРОСВІТ**

[www.agrosvit.info](http://www.agrosvit.info)

Передплатний індекс: 23847



**Виходить 24 рази на рік**

**Видання включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІКИ**