

УДК 351.9:35.082.4

Ю. Фольварочний

## ЗАСТОСУВАННЯ ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

**Показано необхідність удосконалення інституту надання адміністративних послуг в Україні з метою підвищення ефективності існуючих механізмів державного управління, зокрема на основі вивчення досвіду провідних європейських країн. Доведено, що запровадження системи оцінювання якості надання адміністративних послуг забезпечить можливість моніторингу дотримання прав громадян при зверненні до органів, що надають послуги, та наблизить рівень послуг до очікувань їх споживачів. Проаналізовано організаційні засади визначення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг, що визначають напрями оцінювання та вимоги до показників, які характеризують діяльність адміністративного органу.**

**Ключові слова:** стандарт, бенчмаркінг, критерій оцінки якості, результативність, ефективність, доступність.

Внаслідок зміни пріоритетів діяльності державної служби у передових європейських країн, а останнім часом й в Україні, одним із найважливіших напрямків діяльності адміністративних органів стало надання адміністративних послуг населенню. Цим зумовлений великий інтерес до проблеми як іноземних, так і вітчизняних дослідників державного управління. Однак у практиці державного управління України ця тема упродовж останніх років відображена більше у формі декларацій про наміри. Водночас, одним із найважливіших аспектів, що вимагає нагального вивчення та запровадження у практичну діяльність органів влади, є контроль за якістю надання послуг населенню. Ефективна система оцінки якості дає змогу отримувати інформацію про забезпечення дотримання законодавства у сфері прав людини, а також оперативно приймати управлінські рішення з метою наближення якості послуг до потреб населення.

Питання оцінки якості надання адміністративних послуг, їх зв'язок зі стандартами надання послуг досліджували В. Тимошук [1], В. Сороко [2], А. Кірмач [3], С. Дубенко, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк [4], Н. Ходорівська, Н. Дмитрук [5]. Проте, незважаючи на зацікавленість багатьох учених проблематикою оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні, досі відсутні загальноприйняті уявлення про гарантовану якість і доступність послуг. Низькою є інформованість громадян та організацій про свої права щодо гарантованого отримання послуг. Методики оцінки якості послуг є різними, що ускладнює можливість аналізу і порівняння діяльності різних органів та використання результатів оцінювання в управлінській практиці.

Метою статті є дослідження теоретичної основи управлінської діяльності із впровадження ефективної оцінки якості надання адміністративних послуг та визначення ефекту, який можна отримати у результаті зазначеної діяльності. Для цього ставляться такі завдання: визначити зв'язок між стандартами надання послуг та критеріями оцінки якості надання; запропонувати критерії для оцінки якості надання послуг; окреслити напрями використання результатів оцінювання якості послуг.

На шляху до запровадження стандартів надання адміністративних послуг недостатньо лише встановити правила, вимоги у формі певних нормативних актів із регулювання діяльності органів публічної адміністрації. Після їх прийняття і введення в дію необхідно також проводити моніторинг якості надання таких послуг, а саме перевірку на відповідність діяльності адміністративного органу вищевказаним стандартам.

Стандарти якості адміністративних послуг необхідно трактувати як мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням [6]. Переважно такі вимоги містяться в нормативно-правових актах. На сьогодні в Україні, на жаль, не існує єдиної системи стандартів надання послуг адміністративними органами. Частина таких стандартів визначена у національному законодавстві, а інші у кращому випадку регламентуються органами місцевого самоврядування, або відсутні взагалі. Це означає, що не завжди можна чітко визначити критерії оцінки, а тим більше важко порівняти діяльність двох окремо взятих органів. Хоча оцінювання діяльності різних адміністративних органів дає змогу вивчати кращі практики та пропонувати їх до впровадження.

В науці існують різні погляди щодо трактування кращих практик та бенчмаркінгу. Переважна частина тлумачень містить поняття навчання, застосування позитивного досвіду інших організацій, обмін інформацією для покращення результатів діяльності. Цей процес включає порівняння своєї діяльності з іншими, використання знань інших через адаптацію рішень, що визнані добрими. А для коректного порівняння потрібно мати систему показників оцінювання, визначених за певними критеріями.

Бенчмаркінг спочатку застосовувався у приватному секторі, але оскільки діяльність адміністративних органів позбавлена більшості ознак конкуренції, то намагання покращити результат діяльності об'єднує у співпраці органи, що надають публічні послуги населенню [7]. Для кожної послуги треба визначити показники її якості та мінімальний рівень за цими показниками. В ідеальному випадку стандарти повинні співпадати з очікуваннями споживачів цих послуг. Часто ці показники не є очевидними і їх впровадження може викликати певний супротив з боку частини персоналу, адже за цього відповідальність за якість послуг стає більш чіткою.

В ході реалізації реформи системи надання послуг необхідно чітко описати процедуру надання послуги. Вона також має бути доступною для споживачів. Це дасть змогу зменшити можливість зловживань, а також полегшить проведення моніторингу діяльності адміністративних органів із надання послуг населенню. Визначивши стандарти якості послуг, адміністративний орган повинен забезпечити: постійне інформування споживачів про ці стандарти; для ситуацій, коли послуги надаються через сторонні організації – доведення до них цих стандартів; систему моніторингу відповідності послуг встановленим стандартам; реагування на порушення вимог цих стандартів – надання невідповідних послуг.

Оцінювання якості надання послуг, зокрема відповідність рівня надання послуг встановленим стандартам може здійснюватися вищестоящими організаціями чи уповноваженими представниками органу, що надає послуги (внутрішній аудит), а також споживачами даних послуг (зовнішній аудит). Існує відмінність, як по самому оцінюванню, так і по використанню його результатів в обох випадках. Коли проводиться оцінка на відповідність встановленим стандартам засобами внутрішнього аудиту, то

отримуються відносно об'єктивні дані. Для прикладу, адміністративний орган може надати послугу вчасно, або ж ні. В результаті такого оцінювання можна зробити висновок про роботу конкретно визначеного органу, професійну компетентність його працівників. У випадку оцінки якості надання послуг потребам чи очікуванням споживачів, можна отримати два варіанти результатів. З одного боку, від споживача отримується оцінка діяльності службовця та адміністративного органу, якщо говорити, наприклад, про повагу до особи споживача. Тут основою будуть суб'єктивні чинники, пов'язані з міжособистісними стосунками. З іншого боку, можна отримати й оцінку встановлених стандартів. Наприклад, споживачів може не влаштовувати час прийому тощо. У такому випадку появляються необхідні підстави для внесення коректив в окремі положення правил, вимог тощо.

Оцінювання якості надання послуг можна проводити на основі відповідних критеріїв. Оцінка діяльності органів, що надають публічні послуги, повинна проводитися за критеріями, які були б актуальними, тобто відповідали б вимогам часу, та достатніми, тобто такими, що охоплюють найважливіші аспекти надання послуг. Найкраще мати критерії, які можна було б відобразити у кількісному виразі. Кожному критерію оцінки якості надання послуги повинен відповідати стандарт її надання. У такому випадку, провівши оцінювання відповідно до встановлених критеріїв, керівництво адміністративного органу отримає напрямки поліпшення якості послуг. Окрім цього, оцінка якості надання адміністративних послуг підвищує рівень відповідальності та прозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки такі дані, як правило, стають надбанням громадськості.

Зарубіжний досвід оцінки якості надання послуг засвідчує, що переважно береться до уваги відповідність діяльності адміністративних органів із надання послуг очікуванням споживачів. Для цього якнайширше застосовуються методи соціології. За цього переслідується подвійна мета. По-перше, таким чином отримують власне оцінку, а, по-друге, це дає змогу корегувати стандарти діяльності з надання публічних послуг. Не зважаючи на всю привабливість такого методу дослідження, такий підхід до оцінювання потрібно застосовувати дуже виважено. Якщо взяти до уваги те, що такі анкети можуть заповнюватися добровільно, то можна припустити, що споживачі рідко будуть це робити, переважно з метою подачі анонімною скарги, що унеможливить забезпечення репрезентативності вибірки. На об'єктивність результатів тут розраховувати важко, проте окремі проблеми виявити цілком ймовірно. Це дає змогу в подальшому проаналізувати результат у комплексі з іншими індикаторами та прийняти відповідне управлінське рішення.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. до критеріїв оцінки якості адміністративних послуг віднесено: результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі; своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк; доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою; зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг; відкритість – безперешкодне надання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах; повага до особи – ввічливе

(шанобливе) ставлення до отримувача адміністративної послуги; професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [8]. Аналогічної думки дотримується вітчизняний дослідник В. Тимошук [9].

На нашу думку, за основу необхідно взяти критерії, які найчастіше трапляються у зарубіжних практиках оцінювання, доповнивши тими критеріями, що стосуються дотримання стандарту виконавця надання адміністративної послуги (критерій відповідності виконавця). Всі інші критерії, вказані в Концепції, кореспондуються, або є складовою частиною таких критеріїв, як продуктивність, ефективність, доступність. Цим критеріям відповідають показники, які дають змогу проаналізувати якість надання публічних послуг та, у відповідних випадках, прийняти рішення щодо втручання з метою повнішого задоволення потреб споживачів.

Критерій відповідності виконавця (ввічливість, компетентність, професійна підготовка державного службовця) – відповідність кваліфікаційним вимогам та вимогам до компетенції виконавця, які гарантують його здатність надати таку послугу. Цей критерій враховує в собі повагу до особи та професійність. Продуктивність є співвідношенням отриманих результатів та затрат, понесених адміністративним органом на їх досягнення у сфері надання послуг. Важливим в цьому випадку є те, як чином буде визначатися вартість понесених затрат органом, що надає послуги та як вимірюватимуться ті блага (послуги), що отримують їх споживачі. На практиці часто використовується підхід до визначення критерію продуктивності, при якому порівнюються операційні витрати на надання послуг та кількість послуг наданих протягом визначеного періоду.

Такий підхід є занадто спрощеним. Важливим завданням при застосуванні цього критерію є визначення продукту, його впливу на діяльність одержувача послуги, загальносуспільного ефекту чи ефекту для певної громади від реалізації даної послуги. Продуктом можна вважати безпосередньо надану послугу (реєстрація фізичної особи підприємцем), вплив на діяльність споживача буде означати отримання ним певного блага (можливість здійснення господарської діяльності), а ефект у суспільному масштабі означатиме вплив на життєдіяльність громади та суспільства загалом (сприяння створенню нових робочих місць, підвищення виробництва валової продукції). Всі перелічені аспекти надання даної послуги передбачають отримання різних благ, а тому по-різному будуть співвідноситись із витратами на реалізацію послуги.

Також різною буде продуктивність надання послуг з огляду на адміністративний орган, який її надає, та споживача, який її отримує. Тому необхідним є визначення двох параметрів продуктивності: з огляду на адміністративний орган та з огляду на споживача. У першому випадку можна виходити з того, що продуктивність можна визначати у співвідношенні до рівня задоволення потреб всього населення (збільшення кількості нових робочих місць, зростання виробництва валової продукції тощо), в другому – до поодинокого задоволення індивідуальної потреби (можливості реалізації свого потенціалу у формі заняття підприємницькою діяльністю). Як свідчить європейський досвід, потрібно законодавчо закріпити обов'язковість доведення соціально-економічної виправданості державної послуги, наприклад шляхом визначення співвідношення сукупних витрат на її надання і вигод від споживання: якщо вигоди перевищують витрати, ця послуга може і повинна надаватися споживачам. В іншому випадку послуга або є наслідком існування зайвої регуляції (нав'язується користувачу), або відіграє роль адміністративного бар'єра (за діючої технології її надання) [10].

Критерій ефективності повинен відображати якою мірою реалізація послуги задовольнила потреби споживача, чи дійсно споживач отримав необхідну послугу і чи скористався нею. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах із урахуванням якості надання послуги та її впливу на рівень життя на даній території. Даним критерієм можна визначити рівень задоволення потреби споживача, відповідність якості отриманої послуги його очікуванням. З огляду на це, показники, що характеризують ефективність, містять суб'єктивізм оцінок та складність чинників, які їх визначають. Ефективність, як ми її розуміємо, може вимірюватися або за допомогою соціологічних досліджень, або через дослідження охоплення мешканців послугою (частка споживачів послуги у загальній кількості населення), або через реалізацію послуги (споживачі, які отримали позитивний результат при зверненні за отриманням послуги у відведений час).

Існують також інші показники, що кореспондуються з критерієм ефективності, які потрібно брати до уваги при визначенні якості надання адміністративних послуг. Це стосується якісних характеристик, які визначені чинними законодавством та встановленими стандартами. Дотримання цих параметрів є обов'язковим і, в принципі, безпосередні виконавці не мають на них впливу (вони повинні дотримуватися прийнятих параметрів). Тому ефективність у нашому розумінні включає такі критерії, як результативність, своєчасність. Вимоги, що передбачені стандартами, які відповідають цим критеріям, повинні встановлюватися на законодавчому рівні.

Доступність – це забезпечення рівних умов для всіх споживачів послуги та надання послуги у передбачений спосіб. Вимірюючи доступність послуги, ми вимірюємо доступ до даної послуги за рівних умов для всіх громадян, які, згідно з законодавством, повинні мати до неї доступ. Індикаторами, що характеризують доступність, можуть бути показники фізичної доступності (наявність пандусів для осіб з особливими потребами), організаційної доступності (наявність державного службовця на робочому місці, зручний графік прийому), фінансової доступності (спроможність споживача оплатити отримання послуги, наявність фінансового ресурсу в адміністративного органу для надання різних видів грошової допомоги), а також інформаційної доступності (наявність інформації про надання послуги у зручний для споживача спосіб). Інформаційна доступність у нашому розумінні включає критерій відкритості. Також із критерієм доступності кореспондується критерій зручності, тобто повинні враховуватися інтереси та потреби отримувачів послуг у регламенті надання адміністративних послуг. Інструментарій вимірювання доступності може бути різним. Це – аналіз статистичних даних (співвідношення кількості міського населення, що проживає в безпосередній близькості до місця розташування адміністративних органів до загальної кількості населення), результати соціологічного опитування (відсоток населення, яке спроможне оплатити отримання послуги). До цього критерію доцільно віднести ряд показників, що характеризують зручність отримання послуги, а саме: можливість вибору способів звернення за адміністративною послугою, простота процедури отримання послуги, зручність в оплаті адміністративної послуги.

Завдяки впровадженню стандартів надання послуг та критеріїв їх оцінювання у короткотерміновій перспективі ймовірним є досягнення вигод, що є осяжними для керівника адміністративного органу, працівників та споживачів послуг. У випадку відсутності будь-яких змін виникає питання, чи доцільно витрачати ресурс для запровадження змін. Тому необхідно передбачити можливість вимірювання досягнутого прогресу.

Найбільш очевидними із вигод, що виникають із практичного досвіду органів влади та досвіду застосування аналогічних практик за кордоном, є:

1. Отримання зв'язку із споживачами послуг через обстеження відповідності якості наданих послуг очікуванням споживачів, а не лише шляхом обліку кількості зареєстрованих офіційних скарг. Це дає можливість застосувати системний підхід – виявити, хто є справжніми клієнтами у розрізі різних послуг, які надаються, і які чинники надання послуг спричинили до негативного чи позитивного досвіду цільових груп.

2. Роль контролю якості послуг є дещо відмінною від інших видів аудиту, що застосовується в державно-управлінській діяльності. Так, під час перевірок діяльності органів влади переважно з'ясовуються питання відповідності встановленим нормативам. У випадку з аудитом якості послуг, що надаються відповідними адміністративними органами, увага зосереджується на відповідності системи надання послуг очікуванням споживачів, для її подальшого коригування.

3. Підхід до надання послуг як до певного процесу, що дає змогу виявляти існуючі недоліки, відсутні зв'язки чи, навпаки, зайві процедури. Контролюючи процеси, можна застосовувати різні види показників (внесок і результат), а також виявляти внесок і результат різних елементів системи з огляду на краще використання ресурсів, підвищення ефективності використання робочого часу. Отже, працівники і керівництво можуть зосередити увагу на реальних результатах процесу та задоволенні потреб клієнтів, а не лише на здійсненні контролю за потоком документації, як це традиційно робиться в бюрократичній системі.

4. Запроваджені стандарти повинні бути розроблені однаково як для державних службовців, так і для споживачів послуг. Процедура надання послуги повинна бути повністю доступною у формі карток послуг, з детальною інформацією як отримати ту чи іншу послугу.

Певні вигоди, досягнуті після впровадження стандартів якості надання адміністративних послуг, може бути складно отримати у короткотерміновій перспективі, але якщо система належно утримується і удосконалюється, то вона створює можливості для появи інших ініціатив, результат від яких можна отримати у майбутньому. Найбільшої ефективності запровадження стандартів якості та критеріїв оцінки потрібно очікувати в разі їх функціонування не як автономної системи, а як складової цілісної системи управління.

Отже, запровадження стандартів якості та чіткої системи оцінювання якості дає ефективні інструменти у формі управління процесом, орієнтації на надання послуг споживачам. Плановим управлінням усіма процесами надання послуг опікуються причетні до процесу фахівці з різних структурних підрозділів. Керівництво може зосередити увагу на аналізі існуючої системи та стратегічних рішеннях, спрямованих на визначення можливостей для покращення діяльності. Управління процесом має бути більш децентралізованим. Це дещо суперечить традиційній управлінській ієрархії і є свідченням необхідності перегляду відповідних стратегій та правил функціонування організації.

Стандарти надання послуг включають вимогу щодо вимірювання цілей забезпечення якості, процедур та задоволення вимог споживачів – дозволяючи перевірити, що було зроблено у кількісному виразі. Цей підхід може стати першим кроком до створення комплексної системи управління за результатами, процесу розробки стратегії, системи розвитку людських ресурсів та управлінського потенціалу, складання бюджету, орієнтованого на виконання завдань, та управління засобами тощо.

### Література

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України [Текст] / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
2. Сороко В. М. Підхід до законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади [Текст] / В. М. Сороко. — К. : НАДУ, 2008. — 32 с.
3. Оцінка якості адміністративних послуг [Текст] / Тимошук В. П., Кірмач А. В. — К. : Факт, 2005. — 88 с.
4. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців) [Текст] / Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г. — К. : НАДУ, 2008. — 44 с.
5. Сороко В. М. Теоретико-методологічні засади державно-управлінської діяльності: професійні стандарти, процедури, технології [Текст] : монографія / Сороко В. М., Ходорівська Н. В., Дмитрук Н. А. — К. : НАДУ, 2008. — 184 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги... — С. 136.
7. European Benchmarking Network [Electronic resource]. — Access mode : <http://circa.europa.eu/irc/euradmin/eubenchmarking/info/data/en/ebnsite/page1b.htm>.
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
9. Оцінка якості адміністративних послуг... — С. 19.
10. Сороко В. М. Підхід до законодавчого врегулювання надання публічних послуг... — С. 9.

**Yu. Folvarochnyi**

### THE APPLICATION OF QUALITY EVALUATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDING

The actuality of improving the institution of administrative services providing in Ukraine in order to increase efficiency of existing mechanisms of public administration, through the learning experience of leading European countries in this field is shown. It is proved that introduction of the system of the quality evaluation of administrative services will provide the opportunity for monitoring the civil rights compliance when applying to the agencies that provide services and will approach the service level to expectations of their consumers. The organizational principles of defining the criteria for the quality evaluation of administrative services providing that define the areas of evaluation and performance requirements, which characterize the activity of administrative authority are analysed.

**Key words:** standard, benchmarking, the evaluation criteria of quality, effectiveness, efficiency, availability.