

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОГО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Клімушин П. С.,

*к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Спасібов Д. В.,

*к.т.н., начальник відділу технічного захисту інформації
Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення Харківської міської ради,
м. Харків*

Запропоновано методології якісного надання адміністративних послуг на основі системи управління якістю з використанням процесного підходу за стадіями надання адміністративних послуг. Визначено методологію оцінювання якості надання послуг за основними елементами: формування вимог щодо якості надання адміністративних послуг; визначення критеріїв оцінювання якості надання послуг; вибір інструментів оцінювання якості послуг та діяльності суб'єктів надання послуг.

Ключові слова: публічна послуга, адміністративна послуга, суб'єкт надання послуг, процесний підхід, система управління якістю, критерії оцінювання якості, інструменти оцінювання якості, ефективність, доступність, відповідність, системність, громадський контроль, оцінювання, моніторинг якості.

Klimushyn P. S.,

*PhD of Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Information Technologies and Management Systems Department, KRI NAPA;*

Spasibov D. V.,

*PhD of Technical Sciences, Head of Division of Technical Protection of Information,
Information and Computer Software Department, Kharkiv City Council,
Kharkiv*

METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR ENSURING PROVISION OF QUALITY ADMINISTRATIVE SERVICES

The methodology of quality provision of administrative services based on the quality management system using a process approach to the stages of administrative services provision is proposed. The methodology of evaluating the quality of service provision is determined according to its main elements: formation of requirements to the quality of administrative services provision; definition of criteria for assessing the quality of service provision; selection of tools for assessing the quality of services and service providers' activity.

Key words: public service, administrative service, service provider, process approach, quality management system, quality evaluation criteria, quality assessment tools, efficiency, accessibility, compliance, systematization, public control, evaluation, quality monitoring.

Забезпечення якісного надання адміністративних послуг вимагає проведення постійного моніторингу та контролю роботи суб'єктів надання адміністративних послуг. Суб'єктами надання адміністративних послуг є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Напрямами реформування діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг є: дерегуляція та адміністративне спрощення, тобто загальне скорочення кількості адміністративних послуг; децентралізація базових адміністративних послуг, тобто делегування їх органам місцевого самоврядування; впорядкування відносин з оплатою адміністративних послуг та подолання корупції.

Загальним напрямом реформ для урядів європейських країн є підвищення прозорості, ефективності, якості та оперативності надання публічних послуг державою. Критеріями оцінювання таких реформ виступають: сприйняття якості публічних послуг населенням, ступінь керованості публічних органів та ефективність їхньої діяльності, мотивація публічних службовців, якість реалізації програм, необхідних для здійснення реформи, значення цілей цих програм для суспільства та їхня несуперечливість.

Цим проблемам приділяють увагу вітчизняні дослідники: В. Сороко, А. Вишневський, О. Рогожин, Р. Заблоцька, Ю. Шаров, І. Чикаренко, О. Бобровська, О. Смоленський, Т. Калита, М. Афанасьєв, Л. Шамаєва, Л. Аведян, Л. Гордієнко, А. Кабанець, А. Григоренко, В. Ушкальов, Ю. Куц, С. Краснопорова, О. Чаплигій, О. Решеvecь, Л. Перцев.

Ці дослідники найбільшу увагу звертають на аналіз нормативно-правових актів щодо внормування процедури адміністративних послуг. Питання про визначення методології якісного надання адміністративних послуг залишається невирішеним. Практика надання доступних, зручних адміністративних послуг високої якості критично важливе для громадян. Зокрема, станом на початок 2016 р. позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінювало лише 14 % населення [4].

Таким чином, *актуальним завданням* є розроблення та впровадження методології якісного надання адміністративних послуг на основі стандартів їхнього надання. Стандарти якості публічних послуг являють собою конкретні вимоги з надання публічної послуги, яким повинна відповідати діяльність адміністративного органу й за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша публічна послуга. Оцінювання якості надання послуг – це комплексна перевірка діяльності суб'єктів надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги до офіційно встановлених вимог.

Метою цього дослідження є наукове обґрунтування теоретико-методологічного підходу до якісного надання адміністративних послуг за допомогою всіх зацікавлених сторін (громадян, бізнесу, органів публічної влади та громадських організацій).

Базовою основою для формування методології якісного надання адміністративних послуг є чинна система управління якістю ДСТУ ISO 9001:2015. Основними принципами цієї системи є: орієнтація на потреби й очікування замовників; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування взаємовідносинами.

Прийняття *процесного підходу* під час розроблення системи управління якістю на основі розуміння та керування взаємопов'язаними процесами сприяє результативності та ефективності організації в досягненні її запланованих результатів. Цей підхід дає змогу організації контролювати взаємозв'язки та взаємозалежності процесів системи, з тим щоб уможливити підвищення загальної дієвості організації.

Процесний підхід передбачає систематичне визначення процесів і їхніх взаємодій та керування ними, щоб досягати запланованих результатів відповідно до політики у сфері якості та стратегічного напрямку організації. Застосування процесного підходу в межах системи управління якістю уможливає: розуміння та постійне задоволення вимог; розгляд процесів із точки зору створювання додаткових цінностей; досягнення результативного функ-

ціювання процесів; поліпшування процесів на основі оцінювання даних та інформації.

Застосування процесного підходу базується на циклі з елементів Plan-Do-Check-Act (PDCA) (“Плануй-Виконуй-Перевірй-Дій”) та ризик-орієнтованому мисленні (рисунок).

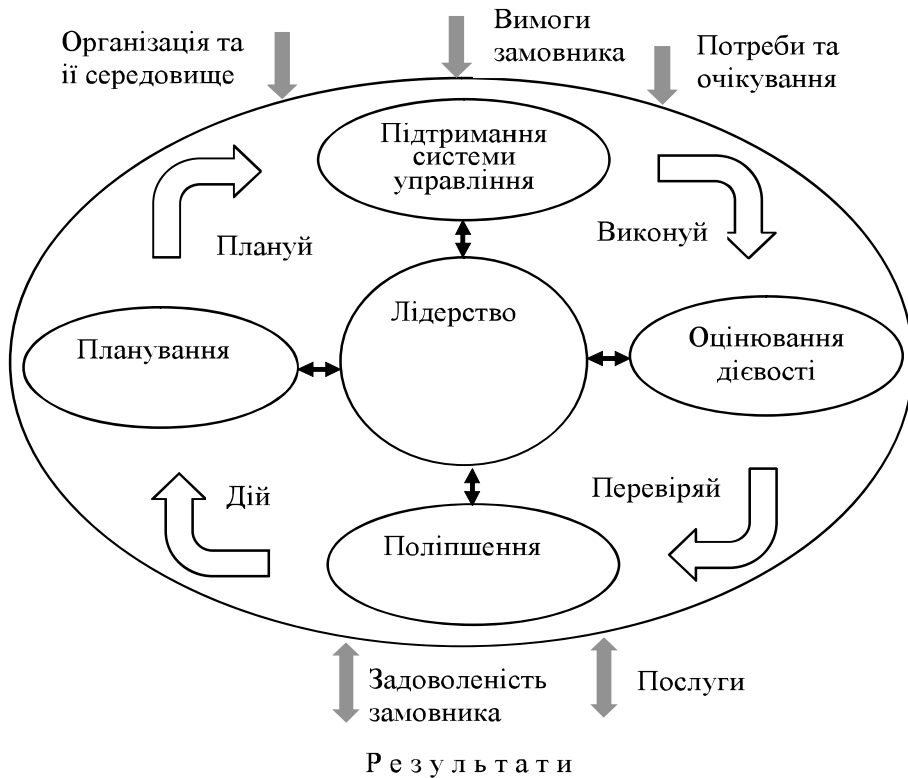


Рисунок. Структура системи управління якістю послуг за циклом PDCA процесного підходу

Цикл PDCA дає організації впевненість у тому, що її процеси адекватно забезпечено ресурсами та керовано і що є можливості для поліпшень.

Ризик-орієнтоване мислення дає змогу організації визначати чинники, що можуть спричиняти відхилення її процесів та її системи управління якістю від запланованих результатів, щоб установлювати запобіжні заходи контролю для зменшення негативних впливів і якнайбільшого використання можливостей у міру їхнього виникнення.

Організація повинна визначити зовнішні та внутрішні чинники, що відповідають її призначеності, її стратегічному напрямку та впливають на її здатність досягати результатів, запланованих її системою управління якістю. Вона повинна здійснювати моніторинг і аналізувати інформацію про ці зовнішні та внутрішні як позитивні, так і негативні чинники. Розуміння зовнішнього середовища може бути полегшено розглядом чинників, що

зумовлені правовим, технологічним, конкурентним, ринковим, культурним, соціальним та економічним середовищем міжнародного, національного, регіонального чи місцевого масштабу. Розуміння внутрішнього середовища може бути полегшено розглядом чинників, пов'язаних із цінностями, культурою, знанням і дієвістю організації.

Оскільки на здатність організації постійно надавати послуги відповідно до вимог замовника та чинних законодавчих і регламентувальних вимог впливають або можуть впливати зацікавлені сторони, організація повинна визначити зацікавлені сторони і вимоги їх щодо системи управління якістю. Організація повинна здійснювати моніторинг та аналізувати інформацію про ці зацікавлені сторони та їхні відповідні вимоги.

Організація повинна: визначити процеси, потрібні для системи управління якістю, та застосування їх у межах організації, а також необхідні входи цих процесів і очікувані від них виходи, послідовність і взаємодію цих процесів; визначити та застосовувати критерії та методи (зокрема, моніторинг, вимірювання та відповідні показники дієвості), потрібні для забезпечення результативності функціонування та контролювання цих процесів; визначити ресурси, потрібні для цих процесів, а також забезпечувати наявність їх; призначити осіб із відповідальністю та повноваженнями щодо цих процесів; розглядати ризики та можливості, що їх визначають; оцінювати ці процеси та запроваджувати будь-які зміни, потрібні для забезпечування того, щоб ці процеси досягали своїх передбачених результатів; поліпшувати процеси та систему управління якістю.

Керівництво організації повинне демонструвати своє лідерство та свої зобов'язання щодо системи управління якістю організації, а також: брати на себе відповідальність за результативність системи управління якістю; забезпечувати розроблення політики у сфері якості та цілей у сфері якості та їхню узгодженість зі стратегічним напрямом і середовищем організації; забезпечувати інтегрування вимог системи управління якістю в адміністративні процеси організації; сприяти використанню процесного підходу та ризик-орієнтованого мислення; забезпечувати наявність ресурсів, потрібних для системи управління якістю; інформувати персонал про важливість результативного управління якістю та відповідності до вимог системи управління якістю; забезпечувати досягнення системою управління якістю запланованих результатів; задіювати, скеровувати та заохочувати персонал, аби він робив внесок у результативність системи управління якістю; сприяти поліпшенням; підтримувати інших відповідних керівників для демонстрування їхнього лідерства в їхніх сферах відповідальності.

Моніторинг діяльності суб'єктів надання публічних послуг в країнах Європейського Союзу (ЄС) є обов'язковим, і він здійснюється муніципальними органами на регулярній основі. Разом із тим слід зазначити, що в разі вирішення питання доцільності упровадження такого досвіду в Україні необхідно провести зважений аналіз можливостей упровадження цього досвіду в цілому чи частково.

Важливою особливістю, що характерна для публічних послуг у країнах ЄС, можна визначити *суб'єктний склад*. В умовах сучасного розвитку країн світу в більшості з них відбувається своєрідне розгалуження державної функції з надання публічних послуг: безпосереднє надання публічних послуг передається суб'єктам приватного права, а правове регулювання і контроль

зберігаються за публічними органами. При цьому таке розгалуження функцій із надання публічних послуг зазвичай охоплює все, що входить до компетенції публічної служби. Це діяльність, що залежить від компетенції держави та перебуває під її безпосереднім контролем.

Питання якості публічних послуг стосується співпраці країн у межах ЄС. Для цього визнано за необхідне розробити союзні та локальні стандарти якості публічних послуг, запровадити елемент змагання між окремими країнами тощо. Зокрема, рекомендується створювати хартії послуг, що визначатимуть опис і специфікацію послуги і міститимуть чинні стандарти обслуговування, надавати можливість для подання громадянами скарг і пропозицій із поліпшення якості цих послуг і стандартів тощо.

Отже, положення деяких законодавств країн ЄС може слугувати для нашої держави поштовхом до створення подібної системи регулювання якості надання публічних послуг, структури та організації органів публічної влади.

Необхідно констатувати, що зважена імплементація принципів та критеріїв оцінювання надання публічних послуг у країнах ЄС повинна передбачати врахування особливостей суспільних відносин, що склалися в Україні, оскільки їхня, на перший погляд, схожість може водночас мати суттєві відмінності у процесі їхнього упровадження, що призведе до негативного результату імплементації, а також до колізій у нормативно-правових актах України.

Використовуючи процесний підхід до розгляду системи управління якістю послуг, охарактеризуємо основні проблеми у процесі надання адміністративних послуг в Україні за їхніми стадіями: 1) звернення особи і прийняття заяви на послугу; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) виконання рішення [3].

На першій стадії процедури надання адміністративної послуги суб'єкти звернення стикаються з такими проблемами: необґрунтована кількість документів, необхідних для отримання певного виду адміністративної послуги, що призводить до різного тлумачення відповідними суб'єктами надання послуг, тобто порушення засадничого принципу Закону України "Про адміністративні послуги" – раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; відсутність інформаційного забезпечення щодо вичерпного переліку адміністративних послуг та суб'єктів надання адміністративних послуг, які здійснюють надання цих послуг; відсутність нормативно-правової основи на рівні законів України щодо визначення чіткого переліку адміністративних послуг; неможливість подати документи щодо отримання адміністративних послуг в електронній формі тощо.

На стадії розгляду адміністративної послуги існують питання, що потребують нормативно-правового врегулювання: неможливість отримання інформації про перебіг розгляду адміністративної послуги в електронній формі; недотримання розумних строків розгляду справи щодо надання адміністративної послуги, що полягає в перевищенні 30 діб з моменту надання документів до відповідного суб'єкта надання послуги; невстановлення чіткого розміру оплати для всіх адміністративних послуг, що зумовлює потребу розроблення та прийняття в Україні Закону про адміністративний збір; у разі надання адміністративних послуг в безоплатній формі суб'єкти надання послуг вимагають оплатити супутні (додаткові) послуги у вигляді збирання додаткових довідок, укладання договору страхування тощо.

Сутність стадії винесення рішення у справі щодо надання адміністративної послуги полягає у видачі адміністративного акта у вигляді дозволу, свідоцтва, ліцензії, посвідчення, реєстрації, рішення, довідки. Як правило, ліцензії видаються здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади, а дозволи – на рівні органів місцевого самоврядування. Підстави для відмови у видачі адміністративної послуги повинно бути чітко зазначено в нормативно-правових актах.

Стадія оскарження результатів надання послуг є необов'язковою, факультативною, однак виступає важливою гарантією забезпечення суб'єктів звернення від непрофесійності, зацікавленості чи інших негативних дій (бездіяльності) і факторів під час здійснення владних повноважень щодо надання адміністративних послуг.

До видів гарантій забезпечення законності надання адміністративних послуг віднесено: оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів надання публічних послуг у судовому порядку; контроль діяльності суб'єктів надання послуг із боку вищестоящих адміністрацій; звернення фізичних осіб відповідно до Закону України "Про звернення громадян"; збільшення обсягу громадського контролю; притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду адміністративної послуги.

Для забезпечення гарантій законності надання адміністративних послуг необхідно: вдосконалити механізм контролю з боку суб'єктів надання послуг та розмежування їхньої компетенції; запровадити обов'язковість адміністративного порядку оскарження рішень у скорочені строки; посилити громадський контроль та створити ефективний зворотний зв'язок з організаціями громадянського суспільства шляхом розроблення та впровадження проекту "Розповсюдження недержавного моніторингу за наданням якісних адміністративних послуг".

Стадія виконання рішення в структурі процедури надання адміністративних послуг може реалізовуватися за поданою заявкою суб'єкта звернення, а рішення надаватися особисто заявникові або представнику за довіреністю та/або поштою. Проте перспективним способом реалізації стадії виконання рішення щодо отримання певної публічної послуги є використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій (мережі Інтернет, мобільних додатків тощо).

Таким чином, система надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації фізичним та юридичним особам у зарубіжних країнах і в Україні відрізняється за принципами, змістом і цілями функціонування. Якщо у світі надання послуг забезпечується державою за принципом підтримання порядку, то в Україні переважає дозвольний принцип. Цілями функціонування систем публічних послуг у світі є забезпечення необхідного рівня соціальних гарантій у суспільстві. В Україні поки що така система функціонує для виконання контрольної функції над суспільством. Змістом діяльності органів, що надають публічні послуги у світі, є досягнення результату з мінімальними витратами. В Україні надання послуг орієнтується на процес. Метою діяльності з надання таких послуг у світі є зниження навантаження на державний бюджет (за рахунок делегування функцій держави приватним структурам), тоді як в Україні система публічних послуг працює переважно на наповнення бюджету (щорічно від 25 до 43 % спеціального фонду Держбюджету України поповнюється за рахунок наявних нині платних господарських та адміністративних послуг), а делегування повноважень із надання послуг приватним структурам спрямовано

на отримання доходу за рахунок використання державних функцій.

Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ДСТУ ISO 9001:2015, методологія оцінювання якості послуг та діяльності суб'єктів надання послуг включає визначення таких основних її елементів: формування вимог щодо якості надання адміністративних послуг; визначення критеріїв оцінювання якості надання послуг; вибір інструментів оцінювання якості послуг та діяльності суб'єктів надання послуг.

Вимоги до якості надання адміністративних послуг мають формуватися: на основі законодавчих і нормативних документів; суб'єктами надання послуг у нормативних документах – регламентах роботи, інформаційних і технологічних картках послуг, інструкціях та описах процедур надання послуг тощо; відповідно до потреб та очікувань замовників послуг у результаті застосування різних інструментів (скарги та пропозиції, зауваження до роботи, соціологічні дослідження, зокрема відповіді на запитання через веб-сайт, анкетування, різноманітні опитування).

Організаційно-інструктивні та частково методичні матеріали до якості обслуговування відвідувачів ЦНАП надано в Єдиних вимогах (Стандарт), що розроблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг [2].

У загальному вигляді *формування критеріїв оцінювання якості послуг* визначається сферою надання послуг за основними напрямками: організація діяльності суб'єктів надання послуг, приміщення та інфраструктура, підготовка персоналу, безпосередньо надання послуг, аналіз діяльності. Для кожного напрямку варто визначити законодавчі й нормативні вимоги (стандарти), що стануть основою формування критеріїв оцінювання у вигляді якісних або кількісних показників. До цих вимог кожен суб'єкт надання послуг зможе долучити також власні вимоги та вимоги замовників.

Усі ці критерії можна звести до кількох узагальнених [1]:

1. *Ефективність* (результативність + своєчасність). Критерій результативності стосується того, чи отримано послугу й адміністративний акт узагалі – як результат послуги, а критерій своєчасності – терміну надання, що визначений законом.

2. *Доступність* (зручність + відкритість). Критерій зручності характеризує можливість вибору способів звернення за адміністративною послугою, простоту процедури отримання послуги, зручність в оплаті адміністративної послуги. Відкритість стосується можливості одержати інформацію про послуги, способи та процедури надання їх.

3. *Відповідність* визначає компетенції виконавця, що гарантує його здатність надавати таку послугу.

До переліку *інструментів оцінювання якості послуг і діяльності суб'єктів надання послуг* можна віднести: зовнішнє соціологічне опитування; анкетування персоналу та замовників; онлайн-опитування; оцінювання термінів надання послуг за допомогою системи електронної черги; експертне оцінювання; аудит діяльності суб'єктів надання послуг; орієнтація на найкращі практики.

Основне правило для застосування запропонованих інструментів оцінювання якості послуг – системність і систематичність. *Системність* полягає в тому, що для оцінювання потрібно вибирати декілька інструментів, аби було задіяно всі зацікавлені сторони, а також необхідно періодично узагальнювати інформацію, отриману в результаті всіх оцінювань. Якщо це

системно застосовувати, то можна одержувати інформацію для порівняння і бачити динаміку змін у якості послуг. *Систематичність* полягає в періодичному застосуванні кожного з визначених інструментів, але не рідше ніж один раз на рік. Це дає змогу проводити комплексне оцінювання протягом календарного (бюджетного) року та коригувати плани й дії, а також потребу в ресурсах.

Для кожного з вибраних до застосування інструментів оцінювання якості послуг необхідно сформулювати свою методику, у якій потрібно описати послідовність дій, зазначити способи отримання інформації й засоби її фіксування, а також орієнтовні терміни дій та основних виконавців.

У результаті досліджень запропоновано методологію якісного надання адміністративних послуг на основі системи управління якістю з використанням процесного підходу за стадіями надання адміністративних послуг. У роботі охарактеризовано основні проблеми та надано шляхи їхнього вирішення у процесі надання адміністративних послуг за стадіями: звернення особи і прийняття заяви на послугу; розгляд справи; винесення рішення; оскарження прийнятого рішення; виконання рішення.

Визначено методологію оцінювання якості надання послуг за основними елементами: формування вимог щодо якості надання адміністративних послуг; визначення критеріїв оцінювання якості надання послуг; вибір інструментів оцінювання якості послуг та діяльності суб'єктів надання послуг.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у поглибленні теоретичного аналізу, упровадженні запропонованої методології у практику якісного надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел

1. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг: практ. посіб. Київ, 2017. 40 с.
2. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг / О. Андрєєв, О. Каменчук, В. Семеніхін, Н. Шамрай. Київ: М-во екон. розвитку і торгівлі України, 2017. 40 с.
3. Легеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес: фінансове право: інформаційне право" / Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2017. 511 с.
4. Створення інтегрованих Центрів надання адміністративних послуг об'єднаних територіальних громад: практ. рек. / за заг. ред. О. Тertiшної; Фонд "Східна Європа"; Програма EGAP. Київ: Москаленко О. М., 2016. 146 с.

Надійшла до редколегії 30.01.2018 р.