

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 32:351

Н. В. Васильєва,

кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

N. V. Vasylieva,

PhD in Economics, Master of Finance, Associate professor Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Faculty The National Academy of Public Administration of the President of Ukraine

APPROACHES TO EVALUATING THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES BY THE EXECUTIVE GOVERNMENT IN UKRAINE

У статті проаналізовано сучасні підходи до оцінювання якості у сфері надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в Україні. З'ясовано, що ефективна діяльність органів виконавчої влади неможлива без чіткого бачення напрямів удосконалення процедур надання адміністративних послуг.

The article analyzes the contemporary approaches to quality assessment in the provision of administrative services executive government in Ukraine. Effective performance of the executive government is a clear vision of improving procedures of administrative services.

Ключові слова: адміністративна послуга, якість послуги, стандарт, оцінка, підхід.

Keywords: administrative services, quality of service, the standardevaulation approach.

Постановка проблеми. Реалізація стратегічного курсу на європейську інтеграцію вимагає від України впровадження в державне управління принципів міжнародного менеджменту якості в системі надання адміністративних послуг, що зумовлено незадоволеністю населення низьким рівнем життя та неясними послугами. Реформування цієї системи має сприяти збільшенню довіри до влади. Тому одним із найважливіших завдань є впровадження сучасних стандартів щодо оцінювання якості надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню оцінювання якості надання адміністративних послуг присвячені дослідження Т. Буренко, А. Вишневського, С. Дубенко, Т. Маматової, Н. Плахотнюк, В. Тимошука, О. Оболенського, А. Чемериса, Ю. Шарова та інших. Водночас, попри значну кількість прийнятих нормативно-правових актів та увагу науковців щодо процедури надання адміністративних послуг, питання щодо визначення процедури оцінювання якості надання адміністративних послуг залишається невирішеним аспектом проблеми.

Метою статті є аналіз сучасних підходів до оцінювання якості в сфері надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. В Законі України «Про адміністративні послуги» зазначено, що «адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [8, ст. 1]. Під час розроблення послуги та системи її надання вирішується головне завдання - створити якість і цінність послуги невід'ємною частиною обслуговування, а це означає, що не тільки послуга і обслуговування є невіддільними, а й категорії «якість» і «послуга» слід розглядати як взаємозв'язані.

Сьогодні в Україні є відповідна нормативно-правова база для розробки та впровадження системи управління якістю (далі - СУЯ) в органах виконавчої влади (далі - ОВВ). Для громадян відкриття центрів адміністративних послуг дозволило забезпечити відкритість і прозорість дій в кожній з адміністративних послуг, зменшити витрати часу для їх отримання. Отже, вдосконала система повинна підвищити рівень надання адміністративних послуг за наступними критеріями:

- результативність і своєчасність відображається у веденні системи контролю за строком проходження документів адміністративного характеру, а також в якості надання консультації, при заповненні документів заявником;

- доступність, зручність і прозорість відображається у безперешкодному доступі, у т.ч. для людей з обмеженими можливостями, зручне місце розташування центрів надання адміністративних послуг, наявності інформації про порядок надання послуг, наявність безоплатних бланків і формулярів, можливість використання інформаційних матеріалів з доступом до Інтернету, платіжних терміналів, а також інші супутні послуги не виходячи з приміщення;

- повага до людини відображається не лише в ставленні до відвідувачів, але у створенні комфортних умов для всіх учасників цього процесу.

Водночас головною методологічною проблемою підвищення якості адміністративних послуг є слабкий взаємозв'язок між громадянами та державою, невизначеність і відсутність нормативного закріплення критеріїв підвищення якості й ефективності надання адміністративних послуг.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «оцінка» трактується як: 1) дія за значенням оцінити, оцінювати; 2) вартість, ціна чого-небудь; 3) думка, міркування про якість; характер, значення і ін. чого-, кого-небудь; «оцінювати» означає: 1) призначати ціну чому-небудь, визнавати вартість чогось; 2) визначати якість; цінність та ін. кого-, чого-небудь; складати уявлення, робити висновок про кого-, що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль чогось; розуміти, визнавати позитивні якості, цінність кого-, чого-небудь [3, с. 871].

Для унормування оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні запроваджено стандарт серії ISO 9000. Необхідність його прийняття зумовлена вимогами замовників адміністративних послуг щодо якісного і вчасного задоволення їх потреб, що характеризує будь-яку демократичну, правову, соціально орієнтовану державу. У стандартах серії ISO 9000 розмежовуються вимоги до якості адміністративних послуг та вимог до якості процесу їх надання. Вимоги до адміністративних послуг встановлюються або замовниками, або органами з передбаченням вимог замовників, чи регламентами. Вимоги до адміністративних послуг і в деяких випадках пов'язаних з ними процедур можуть бути викладені, наприклад, у стандартах на процеси, контрактних угодах і регламентах [6, с. 40].

Оцінка процесів надання адміністративних послуг проводиться відповідно до стандартів ISO 9000-2001 і передбачає відповіді на чотири істотні запитання стосовно кожного оцінюваного процесу, а саме: а) чи ідентифіковано і належним чином визначено процес? б) чи розподілено відповідальність? в) чи впроваджено та актуалізовано методики? г) чи процес ефективний для досягнення необхідних результатів? Сукупність відповідей на ці запитання може визначити результат оцінювання [6, с. 42].

На наш погляд, для підвищення якості надання адміністративних послуг важливим є застосування такого технологічного інструменту як «оцінка якості» - перевірка діяльності органу влади щодо надання послуг, у т.ч. результату такої діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [2, с. 152].

Оцінка якості надання адміністративних послуг може здійснюватися з точки зору держави (внутрішня оцінка органу) та з точки зору споживачів (зовнішня). Крім того, можна виокремити «змішану» оцінку, яка здійснюється зовнішнім суб'єктом, який неє споживачем, а швидше «відповідальним надавачем» послуги (наприклад, ОБВ) або «контролером» (наприклад, омбудсмен при перевірці діяльності певного органу). Дотримання ОБВ встановлених державою стандартів означає якісне надання адміністративних послуг. При цьому споживачі можуть оцінювати цю якість і за суб'єктивними критеріями, які складно піддаються нормативному визначенню (повага до особи), а також за встановленими стандартами, але з підвищеними очікуваннями (наприклад, особа просить, щоб їй надали послугу в швидший термін, ніж встановлено законом) [13, с. 13].

Зазначимо, що «критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг» є показники, які є підставою для встановлення стандартів, і за яких можна визначити наскільки при наданні конкретної послуги потреби та інтереси споживача/клієнта є задоволеними та чи адекватною і професійною є діяльність адміністративного органу. Наближення стандартів до очікувань особи є найважливішим орієнтиром у вдосконаленні системи надання адміністративних послуг [12, с. 3].

Категорія «якість послуги» поєднує якість, як приналежність матеріального світу і послугу - категорію, що не має речової форми. Така суперечність породжує проблему специфічності розуміння «якості послуги». У Законі України «Про захист прав споживачів», який регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, встановлює права споживачів, а також визначає механізм їх захисту та основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів, зазначено, що «послуга - діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб» [9, ст. 1].

У Словнику-довіднику «Державне управління та державна служба» «якість» - це характеристика результату чи процесу, за допомогою якого державною організацією досягаються результати з урахуванням охайності, точності, правильності, обґрунтованості, завершеності, а також комплексності їх виконання [4, с. 435].

Отже, стандарт ISO 9001:2001 визначає «якість» як сукупність власних характеристик вимоги - сформульованої загальнорозумілої або обов'язкової потреби або очікування. Задоволеність сприймається замовником як ступінь виконання його вимог [5]. ISO 9001:2000 ефективно функціонує в більшості країн ЄС. Головною метою використання стандартів ISO 9001 є надання споживачам впевненості в тому, що його реалізація здатна стабільно задовольнити їх вимоги. Сфера поширення зазначених стандартів передбачає дослідження потреб споживачів і взаємодію з ними; закупівлю послуг і продукції; розробку нових та удосконалення існуючих послуг; надання послуг (включаючи перевірку їх якості) [6, с. 39]. Якість послуги являє собою її здатність задовольнити потреби та очікування конкретного споживача [10].

Загальні підходи до побудови системи управління якістю в органах виконавчої влади передбачають: визначення всіх послуг, які надаються даним органом, основні категорії споживачів, встановлення критеріїв якості послуг та ознаки невідповідних; запровадження процесного підходу, затвердження і впровадження методики всіх процесів; підготовку персоналу органу влади та запровадження системи регулярного внутрішнього навчання; започаткування й регулярне проведення вивчення очікувань і рівня задоволеності споживачів послуг, які надаються органом влади; проведення сертифікаційного аудиту [6, с. 38].

Упровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади має сприяти перегляду системи планування й аналізування діяльності органу та відповідно - державного або муніципального службовця; узгодженню систем бюджетування і стратегічного планування, встановленню чіткого зв'язку між ресурсами та результатами, тому вимагатиме від органу влади визначити програмні цілі, готувати щорічні звіти про результати реалізації цих цілей, проводити зовнішні й внутрішні аудити якості, вивчати очікування споживачів для надання послуг та їх задоволеність ними, орієнтуватися при оцінці результатів діяльності на виконання програм і стратегічних планів [11, с. 18].

Особливу увагу на етапі впровадження СУЯ треба приділяти моніторингу діяльності (процесів, якості послуг, виявлення невідповідних послуг і управління ними). Весь персонал, відповідальний за збирання та реєстрацію відповідних даних повинен пройти належну підготовку, знати відповідні форми для реєстрації. Особлива увага повинна приділятися моніторингу міжфункціональних процесів, які потребують збору даних від різних структурних підрозділів. Але крім збирання даних важливо забезпечити їх регулярний аналіз керівниками органів виконавчої влади різного рівня. Керівники повинні усвідомити, що в рамках СУЯ це їх основна функція, яка повинна обов'язково виконуватися: регулярно аналізувати певний обсяг даних про функціонування процесів і якість послуг, приймати рішення з удосконалення при виявленні проблем [7, с. 30].

Через певний час після впровадження СУЯ повинен бути проведений аналіз її функціонування вищим керівництвом органу виконавчої влади. Згідно з вимогами документації СУЯ такий аналіз, як правило, проводиться за підсумками року, але якщо впровадження СУЯ припало на середину року, пілотний аналіз може бути проведено за підсумками кварталу або півріччя (у цьому випадку діапазон рішень, що приймаються за підсумками аналізу може бути дещо зменшений).

Для того, щоб мати дані для аналізу, до моменту його проведення повинні бути здійснені наступні заходи [7, с. 31-32]:

- проведено повний цикл внутрішніх аудитів в усіх структурних підрозділах;
- здійснено вивчення очікувань і вимірювання задоволеності всіх основних груп споживачів;
- започатковано вимірювання показників за всіма процесами СУЯ і накопичена певна статистика.

На підставі аналізу даних мають бути прийняті такі рішення про:

- встановлення нових пріоритетів діяльності і перегляд політики ОБВ на їх підставі (актуальність);
- визначення показників, за якими будуть оцінюватися діяльність ОБВ протягом аналізованого періоду (наступний рік або до кінця поточного року) та встановлення цілей за цими показниками;
- з'ясування основних напрямів досягнення встановлених цілей, розробку заходів (нових або розширення поточних) та включення їх до планів ОБВ;
- виявлення ресурсів, необхідних для досягнення встановлених цілей та джерела їх отримання (розширення повноважень ОБВ, збільшення граничної чисельності персоналу, отримання додаткового фінансування);
- розроблення нових або перегляд (анулювання) існуючих процесів СУЯ протягом наступного періоду для досягнення встановлених цілей, про основні вимоги до цих процесів [7, с. 32].

Якщо передбачається проведення сертифікації СУЯ, в рамках аналізу може бути прийняте рішення про її готовність до аудиту.

На наш погляд, важливу роль в оцінці надання якісних адміністративних послуг відіграє моніторинг громадської думки. У 2008 р. Головне управління державної служби України вперше проаналізувало результати моніторингу громадської думки щодо визначення рівня задоволеності громадян ефективністю процесу надання адміністративних послуг, який проводився територіальними органами.

Зарубіжні дослідники ефективність і продуктивність виділяють як основні показники результатів діяльності влади. За допомогою першого показника оцінюють: ступінь виконання завдань, що стоять перед службою; ймовірність непередбачуваних шкідливих впливів; адекватність якості послуг потребам жителів, їх готовність платити за ці послуги; необхідність і готовність служби задовольняти запити громадян; задоволеність громадян. Продуктивність розглядається крізь призму результативності й ефективності. [11, с. 24].

Оцінювання державного управління в цілому та окремих його складових проводиться за допомогою програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту). Це один з аналітичних центрів, створений за ініціатииви Організації економічного співробітництва та розвитку й Європейського Союзу. Програма започаткована для підготовки систем державного управління країн Центральної та Східної Європи до вступу у Європейський Союз. У 2006 р. SIGMA провела оцінку державного управління в Україні [14].

Однак, задекларованої Україною цілі не були досягнуті. У 2010 р. співпраця України з програмою SIGMA була продовжена. Подальша робота програми була направлена на оцінку державного управління в сфері державних фінансів, фінансового менеджменту та контролю, а також внутрішнього і зовнішнього аудиту. Рекомендації з останніх питань будуть корисними для вдосконалення функціонування системи надання адміністративних послуг [1, с. 101].

Застосовуються й інші методи вимірювання результатів діяльності з точки зору клієнтів. До поширених методів належить, зокрема, звіт групи експертів на місцях (інтерв'ю з виконавцями та клієнтами) щодо дійсного рівня якості, який визначається низькою показників. Оцінка результатів надання послуг передбачає порівняння цілей і досягнень та використовується як засіб спонукання постачальників послуг до дії. Необхідним може бути також і врахування такого аспекту управління виконанням роботи як зовнішній перегляд або інспекція, метою яких є перевірка та підтвердження інформації про результати роботи [15, с. 133].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, ми можемо дійти висновку, що ефективна діяльність органів виконавчої влади неможлива без чіткого бачення напрямів удосконалення процедур надання адміністративних послуг. Тому, метою запровадження оцінки якості надання адміністративних послуг є вдосконалення механізму взаємовідносин між громадянами і владою.

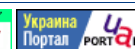
Список використаних джерел:

1. Буренко Т. О. Актуальні підходи до оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг в Україні / Т. О. Буренко // Інвестиції : практика та досвід, 2011. – № 9. – С. 100-103.
2. Васильєва Н. В. Система управління якістю надання адміністративних послуг в Україні / Н. В. Васильєва // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – Вип. 1/2012. – К. : АМУ. – С. 150-155.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
4. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Державний стандарт України. Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування. ДСТУ-П IWA 4:2006. – К. : Держстандарт України, 2006. – 58 с.
6. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.
7. Калита Т. П. Побудова систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади : метод. матер. для слухачів ІПКК НАДУ / Т. П. Калита. – К. : НАДУ, 2007. – 38 с.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013. – № 32. – ст. 409.
9. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII (редакція станом на 01.01.2013) // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991. – № 30. – ст. 379.
10. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 11.06.1997 р. зі змінами, внесеними законом України № 333/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993, № 27. – ст. 289.
11. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розроб. / Л. В. Прудіус. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
12. Реформа публічної адміністрації в Україні. Біла книга / О. Данілейко, Ю. Кириченко, І. Коліушко, М. Моїсєєв, І. Пархоменко. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. – 2006. – 58 с.
13. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт. 2005. – 88 с.
14. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 р. / ред. А. Вишневський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 248 с.
15. Чемерис А. О. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, А. В. Ліпенцев та ін. // Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.

References

1. Burenko, T. O. (2011) Aktualni pidhody do otsinuvania effectyvnosti systemy nadannya derzhavnykh administratyvnykh posluh v Ukraini [Actual approaches to evaluating the effectiveness of the provision of administrative services in Ukraine], Investytsyy: praktika i dosvid, vol. 9, pp. 100-103.
2. Vasyliieva, N. V. (2012) Systema upravlinnia yakystu nadannya administratyvnykh posluh v Ukraini [The quality management system of administrative services in Ukraine], Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia. Zbirnyk naukovykh prats', vol. 1, pp. 150-155.
3. Velyki tлумачny slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (2005) [Great Dictionary of the Ukrainian language]. Kyiv, Irpin: Perun, 1728 p.
4. Derzhavne upravlinnia i derzhavna sluzhba (2005) [Public Administration and Public Service]: dictionary. Kiev, KNEU, 480 p.
5. Derzhavny standart Ukrainy. Systema keruvania yakystyu. Nاستovy zastosuvania ISO 9001:2000 v sub'ekтах miscevogо samovraduvania (2006) [State Standard of Ukraine. The quality management system. Instructions use ISO 9001:2000 in local government]. Kyiv, Derzhstandart, 58 p.
6. Dubenko, S. D. Melnichenko, V. I. and Plahotnuk, N. G. (2008) Administratyvni posluhi orhaniv vykonavchoi vlady: teoretichni pidhody do vyrishenia praktychnykh zavdan' [Administrative services executive agencies: theoretical approaches to the solution of practical problems]. Kyiv, NAPA, 44 p.
7. Kalita T. P. (2007) Pobudova system upravlinnia yakystu vidpovidno do standartu DSTU ISO 9001-2001 v organah vykonavchoi vlady: metodichny materialy dla sluhachiv ІПКК НАДУ [Construction of Quality Management Systems according to the ISO 9001-2001 standard in executive agencies. Learning materials for students]. Kyiv, NAPA, 38 p.
8. Pro administratyvni posluhy. Zakon Ukrainu (2013) [Administrative Services. Law of Ukraine]. Vidomosti Verhovnoi Rady, Vol. 32, 409 art.
9. Pro zahyst spozhivachiv. Zakon Ukrainu (1991) [Consumer Protection. Law of Ukraine]. Vidomosti Verhovnoi Rady, Vol. 30, 379 art.
10. Pro standartyzatsiu i sertyfikatsiu. Decret Kabinetu Ministriv Ukrainy (1997) [Standardization and Certification. Law of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Vidomosti Verhovnoi Rady, Vol. 27, 289 art.
11. Prudius, L. V. (2010) Otsinka yakosti nadannya administratyvnykh posluh: teoretiko-metodolohichny pidkhid. Naukova rozrobka [Quality assessment of administrative services: theoretical and methodological approach. Research]. Kyiv, NAPA, 40 p.
12. Reforma publichnoi administratsii v Ukraini. Bila knyha (2006) [The reform of public administration in Ukraine. White book]. Kyiv, Center for Support of Civil Service Institutional Development at the Central Department of the Civil Service of Ukraine, 58 p.
13. Tymoshchuk, V. P. and Kirmach, A. V. (2005) Otsinka yakosti administratyvnykh posluh. [Quality assessment of administrative services]. Kyiv, Fakt, 88 p.
14. Ukraina: Otsinyuvannya systemy vryaduvannya. Berezhen' 2006. (2007) [Ukraine: Assessment of governance. March 2006]. Kyiv, Center for Support of Civil Service Institutional Development at the Central Department of the Civil Service of Ukraine, 248 p.
15. Chemerys, A. O. Lesechko, M. D. and Lipentsev, A. V. (2004) Administratyvni posluhy mistsevyykh orhaniv vykonavchoi vlady: monohrafiya [Administrative services local governments]. Lviv, LRIPA NAPA, 152 p.

Стаття надійшла до редакції 13.09.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"