

Валерій ДОВГАНЬ,

доктор наук з державного управління, доцент,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

Олександр РАДЧЕНКО,

доктор наук з державного управління, професор,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

Микола ВАВРИНЧУК,

кандидат політичних наук доцент,
Хмельницький національний університет

ОЦІНКА ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА БАЗОВОМУ РІВНІ

В статті досліджено сутність якості та ефективності надання адміністративних послуг на базовому рівні. Запропоновано систему оцінювання якості адміністративних послуг на основі консолідованого інформаційного ресурсу органу місцевого самоврядування. Ідентифіковано критерії оцінювання ступеня задоволеності громадян адміністративними послугами на базовому рівні та сформульовано пропозиції щодо інформатизації цього процесу.

Ключові слова: адміністративна послуга, якість адміністративних послуг, ефективність адміністративних послуг, критерії оцінювання ступеня задоволеності громадян адміністративними послугами.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Соціально-економічні перетворення в Україні, задекларований курс на децентралізацію державного управління, зумовлюють зростання ролі місцевих органів управління у забезпеченні життєдіяльності територій. Діяльність органів місцевого самоврядування потребує не тільки її постійного організаційно-правового вдосконалення, але й пошуку нових підходів до підвищення якості надання адміністративних послуг. Досвід великих міст України, де впродовж останніх років міські ради цілеспрямовано реалізовували концепцію інформатизації, свідчить, що підвищення якості надання послуг населенню значною мірою

залежить від оперативності впровадження й широти застосування новітніх інформаційних технологій.

Реалізація ефективних стратегій інформатизації місцевого самоврядування зараз гальмується відсутністю достатньої інтеграції інформаційних ресурсів, організаційно-інституційного забезпечення діяльності органів влади, налагодженого інформаційного обслуговування населення, що є перешкодою на шляху подальшого розвитку місцевого самоврядування. Тому обґрунтування нових підходів до розв'язання проблеми надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню має вагомое теоретико-прикладне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Питання якості адміністративних послуг досліджено у працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: Н. Васильєвої, І. Коліушка, А. Ліпенцева, В. Тимошука, О. Поляк, В. Сороко, К. Плоккера, Г. Холліса, Н. Хемпеля, Х. Ціммерманна та ін. Але у цих працях більшою мірою звертається увага на організаційно-правові аспекти діяльності, натомість бракує обґрунтування оцінки якості адміністративних послуг на базовому рівні. Це обумовило вибір теми, теоретичну та практичну значущість дослідження.

Метою цієї статті є визначення сутності якості адміністративних послуг органу місцевого самоврядування та розробка системи їх оцінювання на базовому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання якості адміністративних послуг є з певних причин доволі абстрактним, адже ми маємо справу із суб'єктивізмом очікуваного результату. Сьогодні особливо актуальною є проблема зворотного обміну інформацією між громадянами та владою. Під оцінюванням якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, зокрема результату такої діяльності, на відповідність офіційно

встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [1]ⁱ. Для того, щоб мати змогу оцінювати якість надання адміністративних послуг і стандартизувати їх надання, є потреба у визначенні критеріїв оцінювання їх ефективності.

В класичному українському лексичному апараті ефективність має однозначне трактування – відношення доходів до витрат, проте, в англійській мові її розглядають із двох позицій, яким відповідають категорії *efficiency vs. effectiveness*. Зокрема, «*efficient*» характеризує кількісний результат, динаміку, зниження витрат (наприклад, підвищення ефективності виробництва). При цьому, «*effective*» є виразником зміни якісних параметрів (наприклад, підвищення ефективності боротьби з корупцією).

Аналізуючи визначення категорії «ефективність» у економічній літературі, варто відмітити, що Ожегов С. І. категорію «ефективність» розглядає як ефект, дієвість. Райзберг Б. А. трактує її як відносний ефект, результативність процесу, операції, проекту, що визначається співвідношенням ефекту, результату до видатків, витрат, які обумовили, забезпечили результат.

У роботі Завадського Й. С., Осовської Г. В. та Юркевича О. О. поняття «ефективність» розглядається, по-перше, як співвідношення між результатами виробничо-господарської діяльності самостійного суб'єкта господарювання і використаними для їх одержання матеріальними, трудовими і фінансовими ресурсами; по-друге, в економіці та менеджменті ефективність розглядається як максимізація результату при мінімальних витратах; по-третє, як здатність обрати правильну мету, ціль, на якій зосереджено енергію організації [2]ⁱⁱ.

Поняття «ефективність» є загальнонауковим і відноситься до всіх сфер знань, але у кожній із них воно має конкретне значення і пропонує розглядати його як оцінку категорій, що обумовлена системою дій, спрямованих на виявлення якісних ознак предмета та вказує на його позитивну властивість.

Таким чином, узагальнюючи наведені трактування, доцільно зазначити, що: ефективність є досить складною багатоплановою категорією для оцінювання якої використовується система взаємопов'язаних показників; завжди передбачає аналіз зрушень певних показників, тобто пов'язана із

результатом, тенденцією розвитку.

Отже, постійне оцінювання якості адміністративних послуг спрямоване на забезпечення стабільності їх надання органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства і пріоритетів державної політики; постійне підвищення рівня задоволеності з боку споживачів; обмеження витрат і досягнення ефективності в їх наданні; оптимізацію інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень стосовно державної політики та ефективного управління ризиками; вирішення питань ефективного використання ресурсів, у тому числі бюджетних [3ⁱⁱⁱ, с. 15].

У контексті надання адміністративних послуг категорія ефективності діяльності публічного органу влади повинне розглядатися і через призму поняття «якості» надання таких послуг. Критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг – це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначати, наскільки під час надання конкретної послуги є задоволеними потреби та інтереси споживача/клієнта та наскільки адекватною і професійною є діяльність адміністративного органу. Принципово важливе призначення критерію полягає у тому, що він є основою для визначення одного або кількох стандартів надання адміністративних послуг.

Здійснення оцінювання якості надання адміністративних послуг на рівні органу місцевого самоврядування може визначатися з погляду самої ради (внутрішнє оцінювання органу) та споживачів (зовнішнє оцінювання). Крім того, можна виокремити «змішане» оцінювання, яке здійснює зовнішній суб'єкт, що є не споживачем, а швидше за все «відповідальним надавачем» послуги (наприклад, вищий орган).

Враховуючи те, що задоволеність споживача та орієнтація на споживача мають бути основним принципом під час визначення критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг, пропонуємо почати із встановлення мінімального набору критеріїв, які мають взяти за основу відповідні органи, а саме: результативність; своєчасність; доступність; зручність; відкритість;

повага до особи; професійність.

Інформація, отримана у результаті такого оцінювання, є фрагментарною, різноплановою розосередженою за різними джерелами. Для прийняття дієвих управлінських рішень щодо підвищення якості надання адміністративних послуг таку інформацію потрібно піддавати інформаційно-аналітичному опрацюванню. Отже, призначенням консолідації інформації у цій галузі є зосередження максимально повних та всебічних відомостей про якість надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування на базовому рівні в єдиному інформаційному ресурсі.

Консолідація інформації оцінювання якості обслуговування громадян в єдиний ресурс може бути корисною декільком групам користувачів. Перша група – надавачі послуг: виконавчі органи ради, комунальні підприємства та установи, державні виконавчі органи, задіяні у наданні адміністративних послуг. До них належать структурні підрозділи ради, а також пункти приймання документів та роботи з мешканцями: центри обслуговування мешканців, єдині приймальні відділів соціального захисту, управління державної реєстрації та управління “Дозвільний офіс”, центр обслуговування мешканців.

Адекватна інформаційна модель оцінювання якості надання послуг забезпечує керівництво вищезазначених структур повними та несуперечливими відомостями, необхідними прийняттями управлінських рішень та розроблення рекомендацій щодо підвищення якості обслуговування громадян в органах місцевого самоврядування. Інша група користувачів – суб’єкти звернень, споживачі послуг: мешканці громади, громадяни України та іноземні громадяни, юридичні особи. Вся інформація про надання послуг є інтегрованою в один інформаційний ресурс, зокрема перелік послуг, нормативні документи про затвердження стандартів послуг, інформаційні картки тощо.

Розроблення консолідованого інформаційного ресурсу ґрунтується на веб-порталі відповідного органу місцевого самоврядування, передбачає розроблення баз даних.

Оскільки основним принципом оцінювання якості обслуговування громадян є орієнтація на споживача, то громадянин зовнішньо оцінює надання послуги. Керівництво структурних підрозділів отримує дані про якість послуг і внутрішньо оцінює якість адміністративних послуг. На рисунку зображено механізм оцінювання якості адміністративних послуг на основі консолідованого інформаційного ресурсу органу місцевого самоврядування.

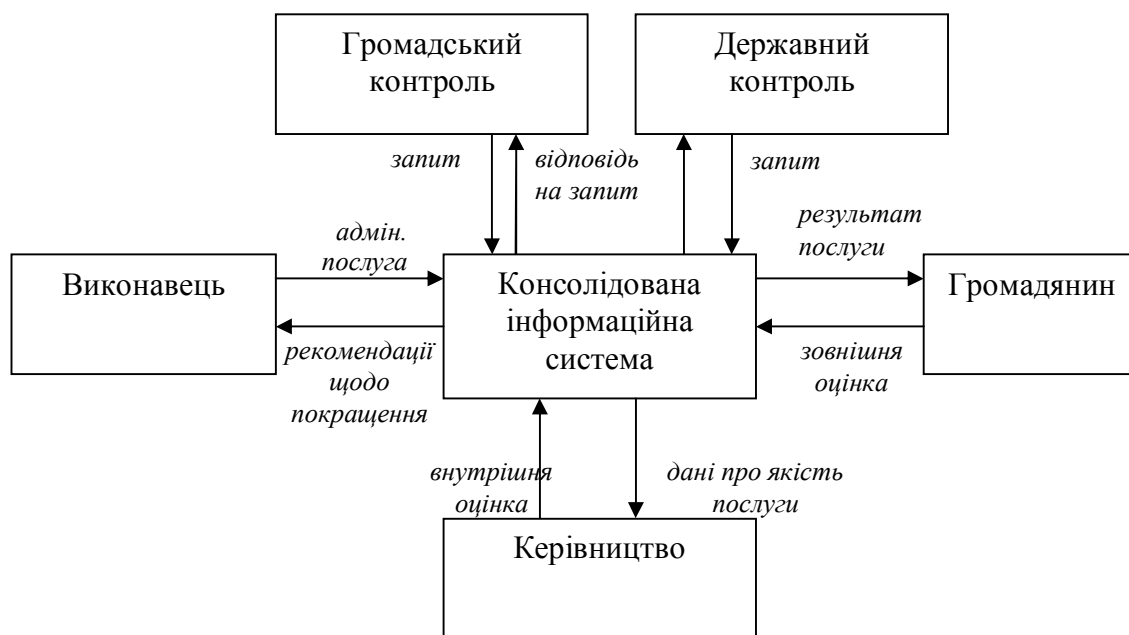


Рисунок – Система оцінювання якості адміністративних послуг на основі консолідованого інформаційного ресурсу органу місцевого самоврядування

Примітка. Запропоновано автором.

Схема функціонування консолідованої інформаційної системи органу місцевого самоврядування демонструє структуру інформаційних потоків між органом місцевого самоврядування, територіальною громадою, органами іншими суб'єктами.

Основними елементами цієї системи є:

- орган місцевого самоврядування (надає послуги);
- громадяни, які оцінюють надану послугу шляхом подання запитів або через опитування/анкетування, у тому числі через веб-портал;
- органи державної влади, уповноважені здійснювати державний

контроль;

– об'єднання громадян та окремі громадяни, які забезпечують громадський контроль (шляхом подання запитів);

– процес оцінювання якості послуг (держава, громадськість, громадянин);

– консолідована інформаційна система, зокрема на базі веб-порталу (забезпечує автоматизацію процесів надання адміністративних послуг, діловодства звернень громадян, контролю виконання послуг, консолідація відповідей на запити та результатів оцінювання);

– інформаційно-аналітичний модуль (забезпечує надання послуг за допомогою новітніх інформаційно-комунікативних технологій).

Особливе місце у схемі належить елементу громадського контролю, перелік суб'єктів якого є досить широким. До цих суб'єктів належать громадські об'єднання, політичні партії, професійні спілки, громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, окремі громадяни [4^{iv}, с. 120]

Інформаційно-аналітичний модуль є ключовим елементом ІС органів місцевого самоврядування в контексті надання адміністративних послуг. Цей модуль забезпечує автоматизований тематичний розподіл завдань виконавцям (посадові особи місцевого самоврядування), обробку виконаної послуги відповідно до запиту, обробку оцінок щодо отриманої послуги та автоматичне скерування інформації суб'єктам контролю. Перше коло інформаційного обігу стосується питання запиту на послугу. Запит на послугу надходить до блоку вхідного контролю, де відбувається перевірка на відповідність вимогам та правилам заповнення відповідних запитів. Якщо запит відповідає встановленим вимогам – він спрямовується до блоку розподілу завдань за напрямом, в іншому разі – повертається до респондента з приміткою про відмову в реєстрації. Блок розподілу завдань за напрямком розподіляє завдання відповідним спеціалістам органу місцевого самоврядування. Після виконання завдання інформація надходить до блоку обробки рішення, у якому

відбувається перевірка на відповідність запиту. Після цього документ надсилається адресату. Друге коло – коло оцінювання. Оцінка передається до блоку обробки оцінок послуг.

Основними процесами першого рівня є: “Аналіз послуг”, “Формування результату по опрацюванню запиту громадян” “Вибір критеріїв оцінки”, “Оцінка рівня задоволеності громадян”, “Оцінка послуг керівництвом”, “Аналіз отриманих даних”, “Розроблення рекомендацій по вдосконаленню”. Перший процес “Аналіз послуги”, для нього вхідною інформацією є адміністративна послуга. У результаті виконання процесу “Формування результату по опрацюванню запиту громадян” формується результат надання адміністративної послуги. Для оцінювання якості послуг необхідні критерії. Цей процес виконується у блоці “Вибір критеріїв оцінки”. Вихідною величиною цього блока є вибрані критерії для оцінки. Критерії та зовнішня оцінка громадян є вхідною величиною для процесу “Оцінка рівня задоволеності громадян”. На виході цього процесу – результати оцінювання. У результаті виконання процесу “Оцінка послуг керівництвом” вхідна інформація – внутрішня оцінка – переходить у результати оцінювання. На основі цих даних виконується процес “Аналіз отриманих даних”. На виході цього процесу – дані про якість послуг.

Останнім процесом є “Розроблення рекомендацій по вдосконаленню”, вихідною інформацією, для якого є рекомендації щодо підвищення якості адміністративних послуг.

Деталізуємо процес “Оцінка ступеня задоволеності громадян”. У процес оцінювання входить сім процесів, які деталізують оцінювання якості послуг за визначеними критеріями з погляду споживача: “Оцінка результативності послуги”, “Оцінка своєчасності надання послуги”, “Оцінка доступності послуги”, “Оцінка зручності”, “Оцінка відкритості процедури надання послуги”, “Оцінка поваги до особи”, “Оцінка професійності працівників адміністративного органу”. Вхідною інформацією є критерії оцінювання, а вихідною результати оцінювання (таблиця).

Таблиця – Критерії оцінювання ступеня задоволеності громадян адміністративними послугами

Критерій	Характеристика
Оцінка результативності послуги	висловлюються судження споживача адміністративної послуги стосовно результату, на який він очікував
Оцінка своєчасності надання послуги	оцінювання часу надання послуги, чи було надано послугу у встановлений термін
Оцінка доступності послуги	означає оцінювання можливості особи звернутися за отриманням необхідної послуги
Оцінка зручності	оцінювання користувачів того, наскільки враховано інтереси та потреби споживачів послуг під час організації надання адміністративних послуг
Оцінка відкритості процедури надання послуги	оцінюють наявність інформації, необхідної для отримання послуги, можливості отримання консультативної допомоги
Оцінка поваги до особи	оцінюють коректність працівників адміністративного органу у спілкуванні, бажання допомогти
Оцінка професійності працівників адміністративного органу	оцінюють рівень кваліфікації працівників адміністративного органу, виявлений під час надання адміністративних послуг. На основі цих процесів формується комплексна оцінка споживачами якості адміністративних послуг

Примітка. Запропоновано автором.

Така оцінка може здійснюватись на основі анкетування через фізичний канал надання адміністративної послуги (наприклад шляхом заповнення споживачем анкети та вкладання її у спеціальну скриньку) або через веб-портал органу місцевого самоврядування. В обох випадках є необхідним розробка анкети (форми) для відповідей, методики її опрацювання тощо.

Очікувані ефекти від створення інформаційного ресурсу оцінювання якості адміністративних послуг можна умовно поділити на тактичні та стратегічні. Тактичні результати від консолідації пов'язані, переважно, із скороченням витрат. Зручне подання повної, точної і актуальної інформації про оцінювання якості обслуговування громадян дає змогу економити витрачання ресурсів, заощаджувати час чиновників та фахівців для аналізу інформації та прийняття управлінських рішень. Очікувані стратегічні результати – це поліпшення якості прийнятих рішень, підвищення довіри громадян до влади, істотне зниження прямих і непрямих суспільних витрат на утримання органів влади. Використання інформаційно-аналітичних продуктів в органах місцевого

самоврядування дає змогу істотно розширити канали взаємодії місцевої влади і громадян, підвищити якість цієї взаємодії і сприяти, отже, зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, врахуванні інтересів кожного і прагненню до загальних конструктивних цілей.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших кроків у даному напрямку. Таким чином, в умовах переходу до інформаційного суспільства актуальним стає для органів місцевого самоврядування активне використання новітніх технологій. Комп'ютеризація робочих місць, постійне оновлення інформації, представленої на власному веб-сайті, діяльність електронної приймальної, впровадження систем електронного документообігу повинно сприйматись органами місцевого самоврядування, у тому числі на базовому рівні, як обов'язкове виконання поточних завдань. Посилення стану відкритості та прозорості функціонування органів місцевого самоврядування, їх зв'язку з територіальною громадою можливо за рахунок надання електронних адміністративних послуг через власний веб-сайт, організацію та проведення Інтернет-конференцій, онлайн-форумів, онлайн-опитувань.

Успішна реалізація цих завдань потребує певного рівня комп'ютерної та інформаційної грамотності співробітників виконавчих органів ради. В цьому напрямі важливе значення має як відвідування курсів підвищення кваліфікації, так і організація семінарських, практичних занять з питань інформатизації в межах органів місцевого самоврядування. Отже, здійснення визначених заходів сприятимуть підвищенню рівня якості адміністративних послуг органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Занфіров В.А. Критерії якості управлінських послуг публічної сфери / В.А. Занфіров // Держава та регіони: наук.-виробн. журн. – Запоріжжя: Класичний приватний ун-т, 2009. – № 4. – С. 35–40.
2. Тищенко А.Н. Экономическая результативность деятельности предприятий : монография / А.Н. Тищенко, Н.А. Кизим, Л.В. Догадайло. – Х. : ИД «ИНЖЕК», 2005. – 168 с.

3. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендєл, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – К. : К. І. С., 2007. – 79 с.

4. Сурмін Ю.П. Громадський контроль / Ю.П. Сурмін, А. Ф. Мельник // Енциклопед. словн. з держ. упр. / за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – С. 120–121.

Довгань В., Радченко А., Вавринчук М. Оцінка якості надання адміністративних послуг на базовому рівні

В статті досліджено сутність якості та ефективності надання адміністративних послуг на базовому рівні. Предложено систему оцінки якості адміністративних послуг на основі консолідованого інформаційного ресурсу органу місцевого самоврядування. Ідентифіковано критерії оцінки ступеня задоволеності громадян адміністративними послугами на базовому рівні та сформульовано пропозиції щодо інформатизації цього процесу.

Ключевые слова: адміністративна послуга, якість адміністративних послуг, ефективність адміністративних послуг, критерії оцінки ступеня задоволеності громадян адміністративними послугами.

Dovgan V., Radchenko O., Vavrinchuk M. The quality (effectiveness) assessment of providing basic level administrative services

This article was investigated the quality core and effectiveness of providing basic level administrative services. The evaluation system of the quality administrative services based on the consolidated information resource of the local self-government brunch is proposed. The effectiveness level criteria of citizen's satisfaction by administrative services at the basic level were identified and proposals regarding to the informatization of this process were made.

Key words: administrative service, administrative services quality, administrative services effectiveness, effectiveness level criteria of citizen's satisfaction by administrative services.

ⁱ Занфіров В.А. Критерії якості управлінських послуг публічної сфери / В.А. Занфіров // Держава та регіони: наук.-виробн. журн. – Запоріжжя: Класичний приватний ун-т, 2009. – № 4. – С. 35–40.

ⁱⁱ Тищенко А.Н. Экономическая результативность деятельности предприятий : монография / Тищенко А.Н., Кизим Н.А., Догадайло Л.В. – Х. : ИД «ИНЖЕК», 2005. – 168 с.

ⁱⁱⁱ Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендєл, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. –К. : К. І. С., 2007. – 79 с

^{iv} Сурмін Ю. П. Громадський контроль / Ю. П. Сурмін, А. Ф. Мельник // Енциклопед. словн. з держ. упр. / за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – С. 120 – 121.