

Ю. В. Козаченко,
к. держ. упр, к. держ. упр, Перший заступник ДФС у Запорізькій області

ЗАПРОВАДЖЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

J. Kozachenko,
Candidate of Science in Public Administration, First deputy of the State fiscal service in Zaporozhye region

IMPLEMENTATION OF CRITERIA FOR EVALUATION OF QUALITY OF SUBMITTED SERVICES

Зазначено основні завдання визначення критеріїв якості публічних послуг. Наведено публічні послуги, що надаються органами місцевого врядування, які можливо оцінювати за суб'єктами відповідальності наданої публічної послуги та джерела їх фінансування. Висвітлено оцінювання публічних послуг у процесі діяльності на різних етапах виконання своїх зобов'язань органами державної влади та органів місцевого самоврядування. Узагальнено основні завдання удосконалення та запровадження нових оцінок якості публічних послуг, що надаються громадянам. Окреслено новий формат публічних послуг "єдиного вікна", що представлено Центрами надання адміністративних послуг (надалі — ЦНАП). На основі вищевикладеного запропоновано механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. Підбито підсумки визначення меж критеріїв якості надання публічних послуг, внаслідок чого виникає недостатня ефективність діяльності органів місцевої влади.

The main scholars who focused on the study of the provision of quality services in public administration were identified. The basic tasks of definition of a criterion of quality of public services are specified. The public services provided by local government bodies that can be evaluated by the subjects of the responsibility of the provided public service and their sources of financing are underlined. The evaluation of public services in the process of activity at various stages of fulfilling its obligations by public authorities and local self-government bodies is highlighted. The main tasks of improving and introducing new quality assessments of public services provided to citizens are summarized. A new format of public services for the "one window" presented by the Centers for the Provision of Administrative Services (hereinafter referred to as the CPC) is outlined. On the basis of the above, a mechanism for the introduction of criteria for assessing the quality of the provision of public services is proposed. The results of determining the boundaries of quality criteria for the provision of public services are summarized, resulting in insufficient efficiency of the activities of local authorities.

*Ключові слова: публічні послуги, критерії оцінювання, територіальна громада, доступність, прозорість.
Key words: public services, evaluation criteria, territorial community, accessibility, transparency.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реалізація критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг має відповідати до концептуального розуміння їх відкритості та можливостей, що вони надають. Доцільність наукового дослідження щодо запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг зумовлено виникненням потреби територіальної громади в більш якісних послугах. Запрова-

дження критеріїв оцінювання сприяє вирішенню проблем забезпечення балансування інтересів територіальної громади та місцевих органів влади знижуючи соціальну напругу в суспільстві.

Проблематика критеріїв оцінювання надання публічних послуг полягає у визначенні типових ознак проблем, на основі яких надаються публічні послуги, серед яких є дотримання чинного законодавства відносно за-

хисту прав громадян, активної участі громади в державних справах, дотримання державними службовцями своїх обов'язків, прийняття рішення відносно надання публічної послуги представниками державних органів влади, що представляють один з підходів місцевого самоврядування, вільний доступ громадян до алгоритму дій імплементації публічної послуги.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню процесу надання якісних публічних послуг приділяли увагу вчені у галузі державного управління та юриспруденції, як-от: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гнидюк, Д. Горєлов, В. Дзюндзюк, В. Дolečек, І. Коліушко, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. Щодо теоретичних аспектів публічного управління в напрямі надання публічних послуг присвятили свої праці: Е. Афонін, Н. Гудима, О. Крет, В. Пилаєва, В. Ярошенко, І. Суворцева та інші. Але, не дивлячись на наукові здобутки з приводу дослідження порядку надання публічних послуг, це питання потребує подальшого вивчення у напрямку визначення критеріїв якості їх надання з урахуванням сучасних реформ адміністративно-територіальної організації влади.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення механізму запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розвиток демократичних цінностей в Україні, що позиціонує себе як соціальна держава, має забезпечувати населення якісними послугами, в свою чергу, знаходиться в стані пошуку ідеального балансу надання публічних послуг населенню. Такий процес потребує належного дослідження відносно визначення основних критеріїв якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, основні завдання яких можливо класифікувати за:

- рівнем імплементації публічної послуги та виду правового регулювання, що має відносини до централізованого та локального регулювання;
- надання публічної послуги як на платній, так і безоплатній основі;
- функціональні зобов'язання публічної послуги відносно її реєстрації; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо;
- відносно предмету питання: підприємницькі (господарські) соціальні; земельні; будівельно-комунальні послуги тощо [1].

Також публічні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, можливо оцінювати за суб'єктами відповідальності наданої публічної послуги та їх джерелами фінансування в контексті швидкості виконання даних публічних послуг та якості виконуючи усіх покрокових дій, для того щоб задовольнити запит кожного громадянина, що потребує даної послуги. Оцінювання публічних послуг можливо в процесі діяльності на різних етапах виконання своїх зоб'

ов'язань органами державної влади та місцевого самоврядування, а саме:

1) процес здійснення контрольної діяльності органами місцевого самоврядування та державної влади при здійсненні публічної послуги в рамках таких процесів, як перевірки, ревізії, інспектування тощо та інша дозвільно-розпорядча діяльність, що не є адміністративними послугами;

2) рівень надання адміністративних послуг та умови забезпечення реалізації публічної послуги в основу якої лягають права та свободи громадян;

3) монополізація публічної послуги, що може здійснюватися лише в певних населених пунктах або ж вона доступна широкому колу споживачів (наприклад використання електронних сервісів);

4) розмежування публічних послуг на основі специфічних потреб територіальної громади залежності від їх географічного, етнографічного, мовного, економічного, соціального, політичного стану [2].

Основними методами оцінювання якості публічних послуг є визначення експертних середніх значень на основі кількісних та якісних чинників, що окреслюють умови дослідження та випадкові чинники. Дослідженням даних чинників займається дисперсійний аналіз використовуючи властивості адитивності дисперсії випадкової величини. В залежності від кількості чинників дисперсії визначають як однофакторний так багатфакторний дисперсійний аналіз. Однією з особливостей дисперсійного аналізу заключається в можливості дослідження кожного чинника в незалежності від інших. Однак при дисперсійному аналізі кожне спостереження служить для компонування оцінки відносно всіх чинників та їх взаємодії. Значимість дисперсійного аналізу визначають на основі критерію Фішера. Також одним з ефективних методів оцінювання якості надання публічних послуг на рівні місцевого самоврядування так і центральних органів влади є методика проведення експертної оцінки, що визначається на таких етапах:

1) окреслення основного напрямку щодо проведення експертних оцінок;

2) визначення програми експертних оцінок:

— формулювання мети та завдань експертної оцінки;

— розробка анкети (опитувальника);

— вибір способу оцінки компетентності експертів;

— формування правил проведення опитування експертів;

— формування правил та методів обробки думок експертів;

3) створення групи експертів, що будуть проводити оцінку [3].

Важливим етапом оцінювання якості публічних послуг для населення є розробка та впровадження автоматизованої системи електронних послуг. Завдяки розробці цих послуг територіальні громади зекономили свій час та ресурси. Основними перевагами системи електронних послуг є: 1) компонування нових організаційно-технологічних форм надання публічних послуг місцевого населення маючи характерні ознаки прозорості відкритості та рівності для всіх громадян територіальних громад; 2) створення електронного документообігу між суб'єктами надання публічних послуг населення;

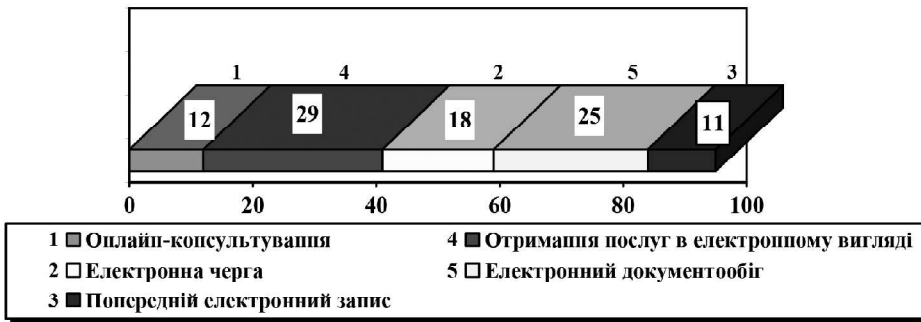


Рис. 1. Структура електронізації послуг у ЦНАПах, %

Джерело: [7].

3) надання публічних послуг громадянам за суб'єктами підприємницької діяльності:

- створення профілю в електронному кабінеті користувача;
- електронна консультація (у межах визначеної законодавством компетенції);
- попередній запис на прийом до адміністратора ЦНАП (Центр надання адміністративних послуг);
- перегляд інформації про стан справ;
- перегляд електронних повідомлень.

Але впровадження електронної системи надання публічних послуг населенню є одним з нових напрямів, потребуючи подальшого вивчення та вдосконалення системи оцінок якості послуг, що будуть отримувати громадяни. Наразі потребують подальшого удосконалення критерії оцінювання, інструментарій, що надається у вигляді оцінок споживачами. Впровадження незалежних інституцій оцінювання надання нових видів послуг на ступеня задоволеності громадян від отримання їх.

На основі вищевикладеного слід сказати, що оцінка якості публічних послуг може базуватися на основі оцінки споживачами послуг, оцінки надавачами послуг або змішаної оцінки, тобто здійснюється на основі компонування оцінок споживачами та надавачами. Основним завданням удосконалення та запровадження нових оцінок якості публічних послуг, що надаються громадянам є удосконалення механізму відносин між громадянами та державними органами влади [4].

Подальше удосконалення оцінки якості публічних послуг, що надаються державними органами влади мають вдосконалюватися на основі прийнятої в 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зокрема серед завдань реформи є ті, що присвячені досліджуваному питанню, як-от:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг [5].

Варто зауважити, що здійснення оцінювання якості надання публічних послуг повинно бути направлено на новий формат публічних послуг "єдиного вікна". Такий формат публічних послуг представлений Центрами надання адміністративних послуг (надалі — ЦНАП). У кон-

тексті даних публічних послуг актуальним є використання громадського моніторингу як одного з ефективних інструментів удосконалення та виправлення прогалин у наданні публічних послуг. Тому в ході проведення громадського моніторингу слід зазначити наступні критерії оцінювання якості надання публічних послуг:

— сформований перелік

публічних послуг, що надаються населенню;

— визначення обмежень переліку публічних послуг центру надання адміністративних послуг за різними розмірами територіальних громад;

— сумлінне виконання своїх посадових обов'язків персоналом центру надання адміністративних послуг згідно затвердженого положення та регламенту;

— сформовані інформаційні картки надання публічних послуг та визначення алгоритму дій громадянина для їх отримання;

— має бути відсутнім ефект копіювання публічних послуг (надання послуг, що наявні в ЦНАП не повинно дублювати, ті, що надаються іншими установами, якщо можливість їх надання передбачено чинним законодавством);

— функціонування згідно з графіком роботи відповідно до вимог чинного законодавства;

— наявність інформаційної сторінки в Інтернет-просторі, високий рівень їх інформативності;

— активне використання електронних засобів надання консультації, наприклад, з використанням електронних засобів зв'язку або за телефоном;

— розгалуженість центрів надання адміністративних послуг (наявність великої кількості денних центрів);

— функціональне зонування приміщення (сектори прийому-інформування, очікування і обслуговування), достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів);

— визначення переліку стендів для отримання громадянами повної та вичерпної інформацію, що надає центр надання адміністративних послуг;

— використання інформаційних технологій, наприклад, як наявність інформаційних кіосків за допомогою яких можливо отримати інформацію про послуги ЦНАП;

— створення умов для людей з обмеженими можливостями (пандус або кнопка виклику чи ліфт; пристосовані інфомат, термінал керування чергою, кімната особистої гігієни);

— створення умов для громадян з дітьми (наявність спеціально обладнаних місць для дітей);

— визначення пріоритетів супутніх послуг у таких напрямках: касове обслуговування (наявність банківського відділення або терміналу); продаж канцелярських товарів; наявність ксероксу, телефону, Інтернет (доступ до точки Wi-Fi), вільного комп'ютеру з доступом до Інтернету; можливість зробити фото на документи;

— проведення своєчасної підготовки кадрів відповідної кваліфікації, можливість підвищення кваліфікації, проходження психологічної допомоги, за умов необхідності;

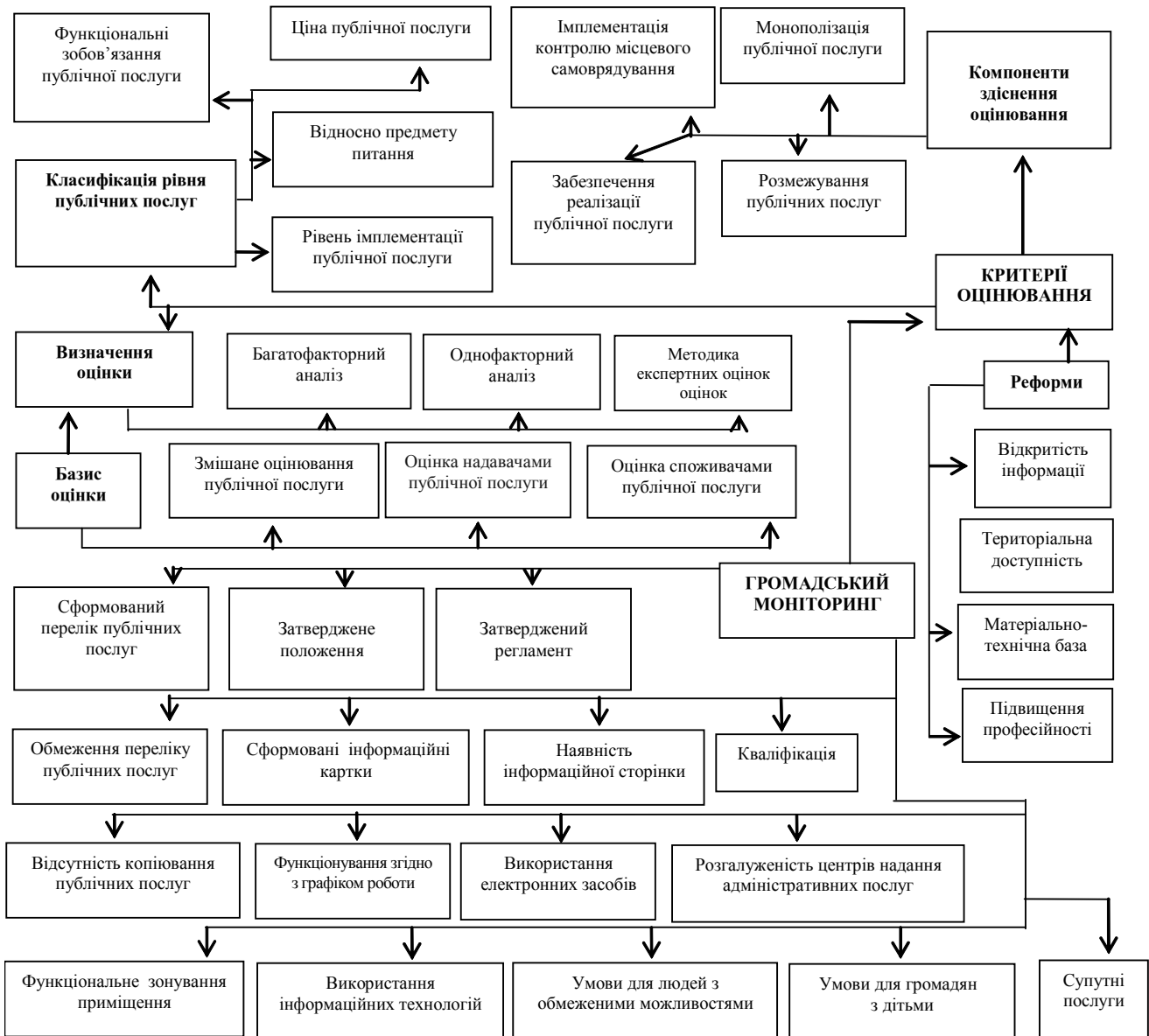


Рис. 2. Механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг

— забезпеченість ЦНАП можливостями для громадян попереднього запису на прийом з використанням мережі Інтернет або ж за телефоном [6].

Статистичні дані свідчать, що станом на 1 квітня 2018 року в Україні функціонує 756 ЦНАПів, найбільш кількість з яких у м. Дніпро — 57 од., Києві — 44 од., Львові, Одесі, Полтаві — 40 од., Вінниці — 39 од., Запоріжжя — 34 од. У розрізі органів, що їх створили спостерігається наступна статистика: найбільша кількість районні державні адміністрації — 452 од., органи місцевого самоврядування — 102 од., міста обласні центри — 67 од., міста обласного значення — 135 од.

Проте на сьогодні існують певні проблеми щодо електронізації послуг (рис. 1).

Отже, лише в 11 % ЦНАПах особа може здійснити попередній електронний запис, у 18 % існує електронна черга, у всіх інших випадках для отримання адміністративної послуги особа повинна витратити значну кількість часу на знаходження у черзі.

Стосовно надання супутніх послуг ситуація ще гірша. Адже лише у 2 % ЦНАПах є вільний доступ до Wi-Fi, а це приблизно лише у 15 відділеннях по всій території України. Банківські послуги надаються лише у 16 % центрів.

Щодо Запорізької області, то можна спостерігати таку тенденцію: найбільша кількість адміністративних послуг була надана у ЦНАПі Мелітопольської міської ради — 9803, ЦНАПі "Єдиний офіс" виконавчого комітету Бердянської міської ради — 6585, та ЦНАПі по Вознесенівському району департаменту надання адміністративних послуг та розвитку підприємництва Запорізької міської ради — 6186 [7].

У ході проведеного наукового дослідження було запропоновано механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг (рис. 2), де представлені основні чинники визначення критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг на рівні територіальних громад.

Ключовими елементами даної схеми є класифікація рівня публічних послуг, методи визначення якості пуб-

лічних послуг, базис оцінки якості публічних послуг, напрями реформ з метою підвищення якості публічних послуг. До класифікації публічних послуг слід віднести функціональні зобов'язання публічної послуги, ціна публічної послуги, відносно предмету питання, рівень імплементації публічної послуги. Методами визначення якості публічних послуг є багатофакторний аналіз, однофакторний аналіз, методика експертних оцінок. Базис оцінки якості публічних послуг є основним підґрунтям подальшого аналізу та дослідження якості публічної послуги при її реалізації. До елементів базисної оцінки слід віднести такі: змішане оцінювання публічної послуги, оцінку надавачами публічної послуги, оцінку споживачами публічної послуги.

Особливого значення набуває громадський моніторинг, що визначає основні напрями з боку громадськості та контроль якості публічних послуг: обмеження переліку публічних послуг, сформований перелік публічних послуг, затверджені положення та регламент, наявність інформаційної сторінки, кваліфікація кадрів, відсутність копіювання публічних послуг, використання електронних засобів, розгалуженість центрів надання адміністративних послуг, функціональне зонування приміщення, використання інформаційних технологій, умови для людей з обмеженими можливостями, супутні послуги тощо. А також визначити основні напрями реформ, що можуть впливати на якість надання публічної послуги та імплементацією до неї критеріїв оцінки якості.

ВИСНОВОК

На основі вищевикладеного, слід зробити висновок, що наразі не існує чітко визначених меж критеріїв якості надання публічних послуг, внаслідок чого виникає недостатня ефективність діяльності місцевих органів влади. Тому слід сказати, що впровадження системи оцінювання критеріїв якості надання публічних послуг є одним з ефективних засобів підвищення результативності органів місцевого самоврядування. Визначаючи оцінку якості надання публічних послуг слід розуміти що основною метою її є забезпечення прав і свобод громадян, реалізація владних повноважень, законодавчо закріпленими за органами місцевого самоврядування. Для вдалої імплементації механізмів щодо визначення оцінки та якості надання публічних послуг, має бути чітко визначені умови та дії при оцінці надання публічної послуги.

Література:

1. Грабар Н.С. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Н.С. Грабар // Актуальні проблеми державного управління. — 2015. — № 1. — С. 33—39. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_6
2. Ємець А.В. Підвищення якості послуг органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / А.В. Ємець // Державне будівництво. — 2007. — № 2. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_11
3. Серант А. Оцінка якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / А. Серант, І. Огірко. — 2015. — Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/18.pdf
4. Калинець Н. І. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів

публічної влади з громадою [Електронний ресурс] / Н.І. Калинець // Ефективність державного управління. — 2015. — Вип. 43. — С. 211—219. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_28

5. Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" [Електронний ресурс]. — 2014. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

6. Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг / [В. Тимошук, Є. Школьнік, А. Колохіна, Є. Бородин,]; за заг. ред. В. Тимошука. — К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. — 73 с.

7. Інформаційні та аналітичні матеріали з питань створення центрів надання адміністративних послуг документи [Електронний ресурс]: офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnihkPoslugDokumenti>

References:

1. Hrabar, N.S. (2015), "Ways to improve the quality of administrative services in Ukraine", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, pp. 33—39.
2. Yemets', A.V. (2007), "Improving the quality of services provided by the executive authorities", *Derzhavne budivnytstvo*, vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_11 (Accessed 12 Feb 2018).
3. Serant, A. (2015), "Assessment of the quality of administrative services", available at: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/18.pdf (Accessed 12 Feb 2018).
4. Kalynets', N.I. (2015), "Improvement of the mechanism for the provision of administrative services in the context of interaction between public authorities and the community", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 43, pp. 211—219.
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Order "On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 10 July 2018).
6. Tymoschuk, V. Shkol'nyj, Ye. Kolokhina, A. and Borodin, Ye. (2017), *Rol' hromads'kosti u pokraschenni yakosti administratyvnykh posluh* [The role of the public in improving the quality of administrative services], FOP Moskalenko O.M., Kyiv, Ukraine.
7. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2018), "Information and analytical materials on the creation of centers for the provision of administrative services documents", available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnihkPoslugDokumenti> (Accessed 12 Feb 2018).

Стаття надійшла до редакції 12.07.2018 р.