

І. П. Динник

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Державного торговельно-економічного університету

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

В статті проаналізовано сучасний стан та нормативно-правове забезпечення системи якісного надання адміністративних послуг, оцінено ефективність підходів та критеріїв до оцінювання якісного надання адміністративних послуг та сформульовано пропозиції щодо визначення напрямів удосконалення системи якісного надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги є основною та найбільш масовою формою взаємодії населення з органами державної влади, через яку у громадян складається суб'єктивне уявлення про ефективність діяльності державного апарату управління в цілому. Один із ключових показників соціального та економічного рівня розвитку України – це рівень задоволеності населення якістю надання адміністративних послуг у сфері публічного управління. Пошук нових організаційно-економічних форм управління системою надання адміністративних послуг і розробка механізмів взаємодії зацікавлених сторін становлять основну проблему для підвищення ефективності використання державних ресурсів, покращення якості та доступності адміністративних послуг, підвищення професіоналізму учасників процесу та забезпечення контролю за прийнятими й виконаними фінансовими зобов'язаннями бюджету у сфері публічного управління.

При проведенні дослідження було використано як загальнонаукові так і спеціальні методи дослідження. Для аналізу сучасного стану та нормативно-правового забезпечення системи якісного надання адміністративних послуг було використано методи порівняння, описовий, узагальнення, аналізу та синтезу, метод спостереження, метод статистики. При проведенні оцінки ефективності підходів та критеріїв до оцінювання якісного надання адміністративних послуг було використано методи порівняння, узагальнення, аналізу та синтезу, а також при формуванні пропозицій щодо визначення напрямів удосконалення системи якісного надання адміністративних послуг було використано методи узагальнення, прогнозування. В умовах воєнного стану, коли традиційні механізми взаємодії між державою та громадянами можуть бути порушені, важливість швидкої адаптації системи публічного управління, включно з процесом надання адміністративних послуг, стає критичною. Це не лише забезпечує неперервність державного управління та гарантію прав громадян, але й сприяє підтримці соціальної стабільності, відновленню та розвитку економіки в умовах кризи.

Ключові слова: публічне управління, якість, адміністративні послуги, державне регулювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. В Україні проблема управління якістю надання адміністративних послуг набула особливого значення у зв'язку з перерозподілом повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Це також пов'язано з трансформацією принципів та форм взаємодії із споживачами адміністративних послуг, що вимагає введення гнучкої, ефективної та орієнтованої на клієнта системи обслуговування. Розвиток України в контексті євроінтеграції, цифровізації та зростання вимог до якості послуг визначає

необхідність впровадження органами місцевого самоврядування міжнародних стандартів управління якістю та сучасних інформаційно-технологічних рішень. Отже, актуальність обраної теми дослідження обумовлюється тим, що якість адміністративних послуг виступає одним із критеріїв ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання публічного управління якістю надання адміністративних послуг знайшло своє відображення в працях сучасних науковців, як

Березюк С., Лебедев А. [1], Жукова Є.О. [2], Князева О., Цибульська Т. [3], Кожушко О. О. [4] та інших.

Метою статті є обґрунтування й розробка пропозицій щодо напрямів удосконалення системи якісного надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Основною передумовою створення сервісної держави є її здатність забезпечити кожному громадянину, кожному підприємству, кожній громадській організації адміністративні послуги високої якості. При цьому важливо дотримуватися принципів рівності, означаючи, що якість обслуговування не повинна залежати від особистості чи місця проживання; відмови в обслуговуванні мають бути мінімальними, а доступність до послуг високою.

Оцінка якості надання послуг фактично включає перевірку відповідності результатів послуги вимогам, які офіційно встановлені для суб'єкта, що надає ці послуги. Цей процес вимагає комплексного підходу до вирішення поставлених завдань. Наприклад, вдосконалення системи надання адміністративних послуг потребує системного підходу, а процедури надання цих послуг вимагають процесного підходу. Також важливо відбирати, готувати та підвищувати компетентність персоналу [5, с. 6].

Однією з основних основ для розробки методології оцінки діяльності ЦНАП та якості надання послуг може бути використання системи управління якістю ISO 9001. Головним принципом цієї системи є спрямованість на потреби та очікування клієнтів, яке забезпечується через створення та функціонування системи надання послуг, орієнтованої на клієнтів. Ця система спрямована на постійне отримання відгуків та коментарів від клієнтів і врахування їх зауважень та пропозицій. Стандарт ISO 9001 визначає «якість» як ступінь, до якого сукупність власних характеристик відповідає визначеним вимогам. Вимога – це сформульована потреба або очікування, які є загальнозрозумілими та обов'язковими. Задоволеність клієнта – це сприйняття клієнтом ступеня виконання його вимог [5, с. 6].

Законодавчо вимоги до якості надання адміністративних послуг закріплено в законі України «Про адміністративні послуги» [6] та Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [7]. Узагальнено критерії ефективності роботи ЦНАП:

1. Ефективність (результативність + своєчасність). Це вимоги, які відповідають критеріям

результативності та своєчасності. Вони повинні бути встановлені на законодавчому рівні, але органи влади можуть також удосконалювати їх. Критерій результативності оцінюється за тим, чи отримав заявник адміністративний акт або послугу взагалі – це є результат послуги. А критерій своєчасності стосується терміну надання послуги, який визначений законом [6; 3].

2. Доступність (зручність + відкритість). Цей критерій включає в себе вимоги щодо фізичної (зручний доступ та паркування, наявність пандусів для осіб з обмеженими можливостями), організаційної (наявність працівника на робочому місці, зручний графік роботи), фінансової (можливість оплати послуги), та інформаційної (наявність інформації про послуги в зручному для клієнта форматі). Сюди входять показники, що характеризують легкість отримання послуги, такі як вибір способів звернення, простота процедури та оплати [1; 8].

3. Відповідність виконавця (до виконаної роботи). Це стосується компетентності виконавця, яка гарантує його здатність надавати конкретну послугу. Цей критерій враховує повагу до клієнта [1; 3].

Необхідно оцінювати роботу органів, які надають адміністративні послуги, відповідно до сучасних вимог, а також за допомогою належних критеріїв, що охоплюють ключові аспекти надання послуг. Найбільш відповідними можуть бути критерії, які можна виміряти у числовому вираженні.

Розглянемо дієві інструменти оцінювання якості адміністративних послуг (рис. 1). Основним принципом для використання запропонованих інструментів оцінки якості послуг є їх системність і систематичність. Системність вимагає використання кількох інструментів для оцінки, щоб залучити всі зацікавлені сторони, а також регулярне узагальнення отриманої інформації після кожної оцінки. Якщо це робити системно, можна отримати дані для порівняння та відстеження динаміки змін у якості послуг. Систематичність, з іншого боку, передбачає періодичне застосування кожного інструменту, визначеного для оцінки, щонайменше один раз на рік. Це дозволяє здійснювати комплексне оцінювання протягом календарного (бюджетного) року і вносити корективи в плани і дії, а також визначати потреби у ресурсах [5].

Для кожного обраного інструменту оцінки якості послуг важливо розробити власну методiku, в якій необхідно описати послідовність

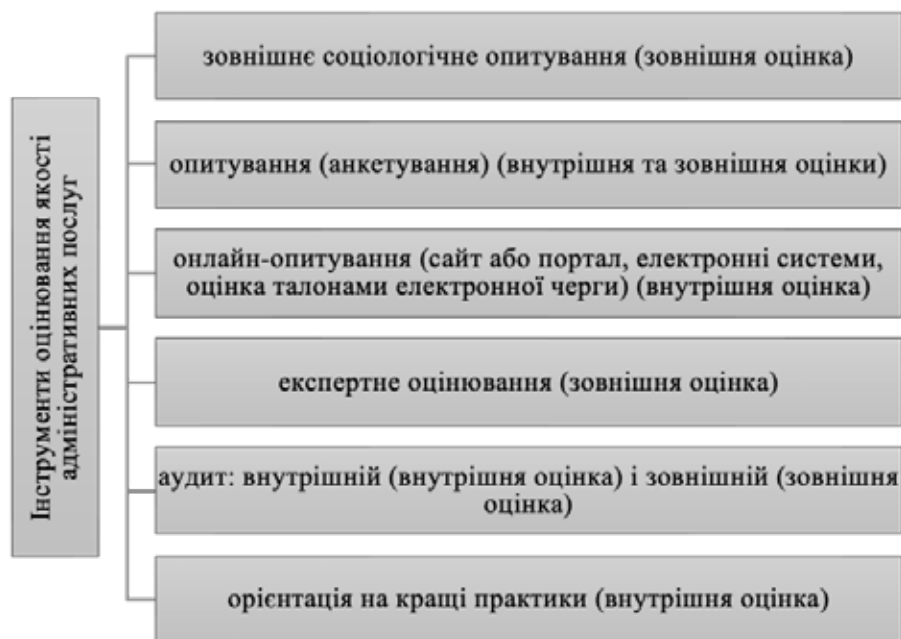


Рис. 1. Інструменти оцінювання якості адміністративних послуг

Джерело: [5, с. 15]

кроків, вказати методи збору інформації та засоби її реєстрації, а також визначити приблизні терміни дій та головних відповідальних осіб [2].

Декілька методик, розроблених спільно з експертами Центру політико-правових реформ (м. Київ), є найбільш відомими на сьогодні. Ці методики були застосовані протягом останніх років і перевірені практично багатьма органами влади та неурядовими організаціями. Наприклад, протягом декількох років багато ЦНАП проводили соціологічне опитування за єдиною методологією та анкетною, залучаючи десятки органів місцевого самоврядування. Це дозволило порівняти якість послуг протягом кількох років і скласти певний рейтинг діяльності ЦНАП. Також корисними є методики експертного оцінювання якості послуг та діяльності ЦНАП, які були апробовані різними експертами в декількох десятках ЦНАП України. Ці методики дозволяють оцінювати якість послуг за шкалою до 1000 балів [5; 9].

У органах місцевого самоврядування в останні роки стає популярними внутрішні оцінювання якості наданих послуг, такі як: онлайн-опитування через сайт або портал (з декількома актуальними питаннями), використання електронних систем (оцінка послуг одразу після їх отримання), або використання талонів електронної черги (де після отримання послуги в талони, які віддаються на виході, можна кинути у спеціальні ящики з різними смайликами, що відображають якість наданих послуг) [8].

Систематичне використання найкращих практик у наданні адміністративних послуг є постійною діяльністю, спрямованою на виявлення найбільш ефективних методів, які вже застосовуються успішними органами влади. Суть цієї стратегії полягає в тому, щоб адаптувати успішний досвід та методи найкращих установ або структурних підрозділів до власної діяльності для досягнення високого рівня якості послуг [8].

Зазначимо, що в Постанові Кабінету Міністрів України «Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг» наводяться показники якості надання адміністративних послуг (рис. 2) [10].

Показники та їх компоненти оцінюються за шкалою балів, при цьому сума балів усіх компонентів складає 100 балів. Оціночні дані перевіряються на відповідність досягненню певного показника, враховуючи різноманітні аспекти, такі як гендерні та інші різниці у складі населення. Оцінка досягнення показника та його компонентів проводиться відповідно до методології моніторингу, яка була затверджена Міністерством цифрової трансформації [11].

Зауважимо, що в умовах цифровізації, тобто плідної взаємодії між людьми та інтернет-технологіями усі перелічені принципи та вимоги до якості адміністративних послуг можуть бути реалізованими, адже основною ідеєю цифровізації державних послуг є забезпечення населення послугами адміністративного характеру

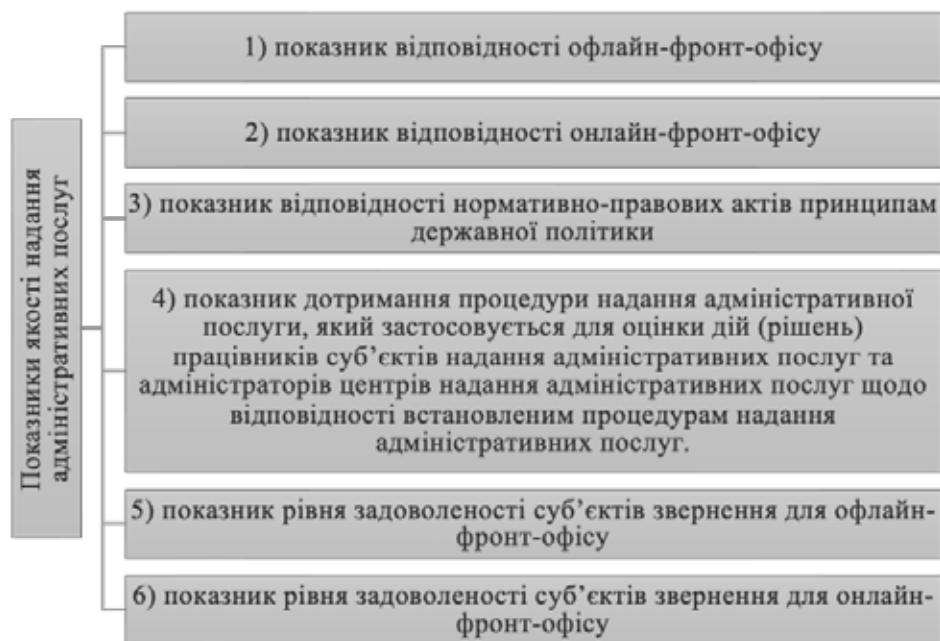


Рис. 2. Показники якості надання адміністративних послуг

Джерело: [10]

в електронній формі. В свою чергу, електронні адміністративні послуги – це адміністративні послуги, що надаються заявникам в електронній формі за допомогою інтернет-технологій [12, с. 331].

Для забезпечення високої якості обслуговування у ЦНАПах пропонується впроваджувати наступні заходи: проведення конкурсів серед адміністраторів ЦНАПу на професійну компетентність (можливі теми: взаємодія з клієнтами, юридична експертиза тощо), а також застосування методу перевірки компетентності працівників – «Таємний клієнт».

Для отримання більш детального розуміння та аналізу якості обслуговування відвідувачів ЦНАПу можна впровадити наступні заходи:

- проведення індивідуальних опитувань користувачів щодо їхнього сприйняття якості обслуговування;
- проведення анкетування відвідувачів для з'ясування їхньої думки про функціонування ЦНАПу;
- аналіз звернень відвідувачів, що були зафіксовані у Книзі відгуків, скарг та пропозицій, яка має бути пронумерованою та прошнурованою;
- дослідження та аналіз кількісних та якісних параметрів талонів «електронної черги», що були витягнуті зі скриньок з відповідним маркуванням;
- перевірка наявності та правильності позначень на кнопках на планшеті, розташованому на видному та доступному місці

в приміщенні ЦНАПу або в зоні робочих місць адміністраторів.

Для забезпечення прозорості в роботі ЦНАПу та відповідного звітування перед керівництвом об'єднаної територіальної громади щодо її діяльності, рекомендується впровадити наступні заходи:

- регулярне подання звітів про роботу ЦНАПу на щомісячній, щоквартальній та щорічній основі. Ці інформативні звіти можна публікувати на офіційному веб-сайті ЦНАПу в Інтернеті;
- проведення звітування про результати аналізу взаємодії адміністраторів ЦНАПу з користувачами адміністративних послуг, включаючи створення відповідних інформативних діаграм (інфографіка)

Також необхідно моніторити рівень задоволеності користувачів щодо якості наданих послуг у динаміці. Дослідження проводяться для всіх видів послуг та різних категорій клієнтів протягом певних періодів часу. Оцінку рівня задоволеності можна здійснювати різними способами: безпосереднім опитуванням або анкетуванням відвідувачів (за допомогою власного персоналу або залученням сторонніх організацій), розміщенням анкет на веб-сайті об'єднаної територіальної громади та у ЗМІ, а також консультуванням громадськості.

Скарги, які надходять через ЦНАП щодо виданих рішень або поведінки працівників Центру, потребують чіткого розмежування та окремого розгляду. Вони подаються та

розглядаються в адміністративному чи судовому порядку, відповідно до загальних правил. Кожен відвідувач ЦНАПу має право на вільний доступ до інформації щодо процедури оскарження рішень адміністративних органів, дій або бездіяльності їх працівників.

Для ефективного розгляду скарг на рішення адміністративних органів, які були ухвалені через ЦНАП, слід розглянути можливість впровадження більш складної процедури, що гарантуватиме максимальну об'єктивність та безперешкодність у вивченні та розгляді поданих скарг. У цьому контексті, створення окремого органу чи підрозділу для розгляду скарг може вирішити проблему необхідності забезпечення об'єктивності та непристрасності в процесі їх розгляду. Відповідність створення такого органу (підрозділу) може залежати від кількості поданих скарг, проте для великих міст воно може бути повністю виправданим.

Крім того, важливо враховувати, що частина скарг споживачів може стосуватися не самого рішення, отриманого у ЦНАПі, а поведінки (дії / бездіяльності) працівників центру (неввічливе або дискримінаційне ставлення, повільне обслуговування, безпідставне вимагання додаткових документів тощо). Такі скарги в першу чергу мають бути направлені керівникові ЦНАПу та максимально оперативно вирішуватися ним з метою виправлення недоліків у роботі конкретного працівника та виявлення можливих системних проблем у функціонуванні ЦНАПу в цілому.

Висновки і пропозиції. Слід зазначити, що незважаючи на важливість і необхідність оцінки якості адміністративних послуг, в Україні відсутні загальноприйняті уявлення про стандартизовану якість і доступність таких послуг. Методики оцінки якості послуг часто різняться, що ускладнює можливість аналізу та порівняння діяльності різних органів, а також використання результатів оцінювання в управлінській практиці. Однією з основних труднощів у покращенні якості адміністративних послуг є відсутність ефективного зв'язку між громадянами та органами влади, а також відсутність чітких стандартів та критеріїв оцінки якості надання таких послуг у законодавстві. На сучасному етапі, коли багато уваги приділяється розвитку ЦНАП, оцінка якості послуг для органів влади ще не стала пріоритетною задачею. Напрямами вдосконалення якості надання послуг та зміцнення взаємин із громадою є розробка та впровадження

комплексної системи оцінювання якості послуг у найкращих ЦНАП.

Отже, можна зробити висновки, що одними з основних проблем поліпшення якості адміністративних послуг є: недостатній взаємозв'язок між громадянами та органами влади, а також невизначеність і відсутність нормативного закріплення стандартів та критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг. На сьогодні, коли органи влади здебільшого зосереджені на розбудові діяльності ЦНАП, оцінювання якості послуг для них ще не стало першочерговою потребою. Застосування концепції «сервісної держави» не лише сприятиме наданню якісних та зручних послуг для мешканців, але також надасть можливість ЦНАПу стати платформою для діалогу та партнерства між місцевою владою та споживачами. ЦНАП матиме можливість сприяти зміні підходу місцевої влади від простого надання інформації та консультацій до активного взаємодії, діалогу та співпраці з громадянами. Для цього необхідно вибрати відповідний набір інструментів, які дозволять місцевій владі ефективно залучати мешканців, що також сприятиме покращенню якості надання послуг.

Список використаної літератури :

1. Березюк С., Лебедев А. Теоретичні аспекти організації надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування. *Економіка та суспільство*. 2024. № (59). URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/3424/3352>
2. Жукова Є.О. Надання адміністративних послуг як вид публічного адміністрування. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 94–97.
3. Князева О., Цибульська Т. Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг (на прикладі аналізу даних репрезентативного опитування фізичних і юридичних осіб-суб'єктів звернень до Центру надання адміністративних послуг в м. Одесі). *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 2 (83). С. 158-171.
4. Кожушко О. О. Щодо питання адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 1. С. 125-129.
5. Бригілевич І., Лепьохін І. Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг». Київ, 2017. 40 с.
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
7. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг орга-

- нами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
8. Одінец О. М., Ільченко Н. В., Ляшов Д. О. Міжнародний досвід організації надання адміністративних послуг. *Збірник наукових праць ЧДТУ*. 2021. № 60. С. 41-51.
 9. Мінцифри – підсумки 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mintsyfyry-pidsumky-2023>.
 10. Опар Н.В. Центр надання адміністративних послуг (цнап) як спосіб надання адміністративних послуг населенню: теоретичний аспект. *Теорія та історія публічного управління*. 2022. № 2 (33). С. 5-9.
 11. Тимошук В., Школьнік Є., Колохіна А., Бородин Є. Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг. К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 73 с.
 12. Коцюба К. Взаємодія органів публічної влади та інформаційних систем органів публічної влади в контексті надання адміністративних послуг населенню. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 2 (14). С. 279–309.

Dynnyk I. P. Public management of the quality of administrative services

The article analyzes the current state and regulatory framework for the system of quality administrative service provision, assesses the effectiveness of approaches and criteria for assessing the quality of administrative service provision, and formulates proposals for identifying areas for improving the system of quality administrative service provision. Administrative services are the main and most widespread form of interaction between the population and public authorities, through which citizens have a subjective view of the effectiveness of the State administration as a whole. One of the key indicators of the social and economic development of Ukraine is the level of public satisfaction with the quality of administrative services in the field of public administration. The search for new organizational and economic forms of management of the administrative service delivery system and the development of mechanisms for stakeholder interaction are the main challenges to increase the efficiency of public resources, improve the quality and accessibility of administrative services, increase the professionalism of participants in the process and ensure control over the accepted and fulfilled financial obligations of the budget in the field of public administration. Both general scientific and special research methods were used in the study. To analyze the current state and regulatory framework for the system of quality administrative service delivery, the author used the methods of comparison, descriptive, generalization, analysis and synthesis, observation, and statistical methods. The methods of comparison, generalization, analysis and synthesis were used to assess the effectiveness of approaches and criteria for assessing the quality of administrative service provision, and the methods of generalization and forecasting were used to formulate proposals for identifying areas for improving the system of quality administrative service provision. In the context of martial law, when traditional mechanisms of interaction between the state and citizens can be disrupted, the importance of rapid adaptation of the public administration system, including the process of providing administrative services, becomes critical. This not only ensures the continuity of public administration and guarantees the rights of citizens, but also contributes to maintaining social stability, economic recovery and development in times of crisis.

Key words: public administration, quality, administrative services, state regulation, public authorities, local governments.