

УДК 32: 351 (477)

*Н. В. Васильєва,*

*к. е. н., доцент, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президенті України*

## АНАЛІЗ МЕТОДИК ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

*N. Vasilyeva,*

*PhD, Associate Professor, Ph.D. Department regional administration, local government and city management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

### ANALYSIS METHODS EVALUATION OF QUALITY OF LOCAL GOVERNMENT IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES

*У статті здійснено аналіз методик оцінювання якості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері надання адміністративних послуг.*

*The paper analyzes methods of quality assessment activities of state and local governments in the provision of administrative services.*

*Ключові слова: система управління якістю (СУЯ) ISO, CAF, державний адміністратор, стандарт якості з управління персоналом.*

*Key words: quality Management System (QMS) ISO, CAF, public administrator, standard quality management.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реалії життя вимагають від органів державної влади й органів місцевого самоврядування вчасного реагування на нестандартні виклики та завдання, зокрема в сфері надання адміністративних послуг. Якісний результат діяльності конкретного адміністративного органу залежить від ефективної роботи персоналу, діагностики, аналізу та своєчасної ліквідації елементів, які викликають невдоволення громадян у його функціонуванні. Практика вимагає більш системного і наукового підходу до вирішення цих питань.

#### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Покращення діяльності органів влади базується на принципах процесного підходу, що вимагає застосування сучасних методів і технологій управління. Окремі механізми державного управління були розглянуті в працях В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, Н. Нижник, О. Коротич, Г. Одинцової та ін. У світовій практиці застосовують різні методики оцінювання діяльності державних і муніципальних інституцій. Окремі питання менеджменту якості досліджувалися такими вченими, як І. Бригілевич, І. Кравчук, Д. Маслов, О. Момот, В. Смирнов, М. Шаповал та інші.

#### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз методик оцінювання якості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері надання адміністративних послуг.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогодні адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або

через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Суб'єктами їх надання є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

З'ясовано, що впровадження системи ISO 9001 у деяких органах місцевого самоврядування, зокрема м. Бердянська (Запорізька обл.), Комсомольська (Полтавська обл.), Макіївки (Донецька обл.) та інших, розпочалося у 2003 р. із використанням міжнародної допомоги (грантові програми). Впровадження системи управління якістю (далі — СУЯ) відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001 у сфері державного управління відбувалося на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади"<sup>1</sup>. На кінець 2010 р. 35 органів державної влади отримали сертифікат СУЯ, з них: 8 центральних органів виконавчої влади, 14 місцевих органів виконавчої влади та 13 органів місцевого самоврядування [1].

Наступним кроком у врегулюванні взаємодії між центральними й регіональними органами влади став Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території". Документ спрямований на посилення ролі місцевих органів влади з належним забезпеченням їх ресурсами та повноваженнями для здійснення покладених на них обов'язків [2].

Стандарти ISO (International Organization for Standardization — система управління якістю) не передбачають жорстких правил, а мають здебільшого рекомендаційний характер. Вони спрямовані не на виявлен-

<sup>1</sup> Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України "Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм" від 22.06.2011 № 704.

ня, а попередження можливих проблем. Фундаментальною основою методики CAF (Common Assessment Framework — оцінка менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного чи муніципальних бюджетів) є позиція, що найкращі результати діяльності організації для споживачів послуг і працівників досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке правильно реалізує стратегії та плани, мотивує співробітників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами й забезпечує функціонування всіх процесів.

Під час аналізу нами з'ясована певна схожість критеріїв двох методик оцінювання (табл. 1) [3, с. 27—28; 4, с. 9—18]. СУЯ застосовує матрицю — "Цикл Шухарта — Демінга", побудовану за методологією PDCA: Plan (планування) — Do (дія) — Check (перевірка) — Act (корегування); CAF — матрицю оцінки RADAR: Results (результати) — Approach (підхід) — Deployment (впровадження) — Assessment and Review (оцінка/самооцінка та перегляд).

У будь-якому органі державної та місцевої влади спочатку обстежується діяльність структурних підрозділів з виявленням можливих неузгодженостей і дублювання функцій між різними підрозділами. При визначенні організаційної структури процесів з'ясовуються "входи" і "виходи", зв'язки. На наш погляд, усі елементи є взаємопов'язаними та впливають один на одного. У табл. 2 наведений алгоритм дій керівництва з управління процесом і досягнення його цілей (матриці PDCA і RADAR) [1; 5; 6].

Зазначимо, що в структурі простежується причинно-наслідковий зв'язок між можливостями (причинами) і результатами (наслідками), а також системний зв'язок між причинами (можливостями). Під час поліпшення процесів деколи використовується послідовність етапів DMAIC: визначення цілей проекту та запитів споживачів (define), вимірювання процесу, щоб встановити поточне виконання (measure), аналіз та з'ясування причин дефектів (analyze), вдосконалення процесу, зменшення відхилень (improve), а також контроль проходження поточних процесів.

Встановлено, що впровадження СУЯ відповідно до вимог міжнародних стандартів ISO 9001 сприяє нововведенням; дозволяє більш ефективно витратити наявні ресурси; покращує імідж органу влади, збільшуючи прозорість її діяльності та прийнятих рішень; здійснює безперервний процес покращення надання послуг, задовольняючи потреби громадян; збільшує мотивацію й задоволеність персоналу за рахунок кращої організації його роботи, навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів тощо.

Водночас головне — пам'ятати про наступні ризики: позиція керівництва щодо виключного здобуття сертифікату без змін в управлінні органом місцевого самоврядування і громадою в цілому (формальний підхід); відсутність за-

Таблиця 1. Критерії аналізованих методик оцінювання

ISO	CAF
1. Орієнтація на замовника - розуміння поточних і майбутніх потреб громадян, намагання перевищити їхні очікування (служіння громаді - пріоритетний напрям у діяльності органу влади).	1. Лідерство - визначення керівництвом місії організації, розробка стратегії розвитку, сприяння її реалізації, впровадження конкретних заходів для досягнення результатів.
2. Лідерство - формування Політики, визначення цілей, забезпечення їхньої єдності на всіх рівнях, відповідальність за постійне вдосконалення діяльності.	2. Стратегія та планування - реалізація організації свого призначення, стратегії розвитку, цілей, планів і задач, орієнтуючись на потреби й очікування споживачів послуг.
3. Зацікавленість персоналу - мотивація працівників до активної участі в досягненні результатів, створення й підтримка відповідної атмосфери в колективі.	3. Персонал - максимальний розвиток і використання потенціалу працівників, розподіл їх обов'язків для забезпечення ефективної діяльності.
4. Процесний підхід - впорядкування діяльності, яка має свої «входи» і «виходи», використання визначених ресурсів з метою досягнення бажаних результатів.	4. Партнерство і ресурси - побудова відносин з зовнішніми партнерами, планування й управління внутрішніх ресурсів для забезпечення ефективного функціонування організації.
5. Системний підхід до управління - ідентифікація процесів, розуміння того, що «вихід» одного з них є «входом» для одного або декількох інших взаємозв'язаних процесів, утворюючи, таким чином, цілісну систему.	5. Процеси - регламентування, управління й поліпшення здійснених процесів, з метою максимального ефективного задоволення потреб та очікувань усіх зацікавлених осіб.
6. Постійне вдосконалення - періодичний перегляд Політики і цілей організації, поліпшення діяльності й якості надання послуг.	6. Результати для споживачів послуг - задоволення інтересів зацікавлених суб'єктів.
7. Прийняття рішень на основі фактів - ефективність прийнятих рішень визначається виходячи з аналізу даних та інформації.	7. Результати для персоналу - задоволення інтересів і потреб працівників.
8. Взаємовигідні відносини з постачальниками - встановлення взаємовигідних відносин між адміністративним органом і постачальниками товарів і послуг, які є взаємозалежними.	8. Результати для суспільства - задоволення інтересів суспільства на місцевому, регіональному, національному та світовому рівнях.
	9. Ключові результати - вимірювання досягнутих результатів під час реалізації стратегічних і поточних планів, враховуючи політичні завдання.

цікавленості та особистої участі вищого керівництва у впровадженні СУЯ, несприйняття нових рішень та ініціатив; занадто детальна регламентація діяльності та процесів, що спричинить гальмування роботи через використання великої кількості документів; не зовсім зрозуміла посадовцям термінологія стандарту ISO 9001, відсутність чітко визначеної мети його впровадження, а також недостатнє методичне забезпечення процесу впровадження системи якості.

Отже, підхід до оцінювання ISO відрізняється від CAF тим, що перший не передбачає порівняння показників різних організацій і співставного навчання, що є перевагою іншого. Основна відмінність CAF від ISO в орієнтуванні на підвищення якості послуг за умов досягнення певного рівня, а впровадження ISO переважно зменшує ймовірність зробити щось невірно (табл. 3) [1]. Проте не варто вважати, що одна методика потребує додаткового застосування іншої. Належного впро-

Таблиця 2. Алгоритм дій керівництва з управління процесом і досягнення його цілей

PDCA	RADAR
- планування - встановлення цілей і процесів, необхідних для досягнення перших, планування діяльності з метою задоволення споживачів, виділення та розподіл необхідних ресурсів;	- результати - відображення позитивних тенденцій та/або стабільного гарного стану, відповідність встановленим цілям, визначення кращих, порівняно з іншими організаціями;
- дія - виконання запланованих робіт;	- підхід - оцінка прийнятих планів організації, ефективності підходів, що застосовуються для досягнення запланованих результатів;
- перевірка - збір інформації та контроль результату за допомогою показників ефективності, отриманих під час проведення процесу, виявлення та аналіз відхилень, встановлення їх причин;	- впровадження - системність застосування підходів, з'ясування яким чином відбувається їх впровадження всередині організації;
- корегування - застосування заходів із ліквідування причин відхилення від запланованого результату, внесення змін у планування та розподіл ресурсів.	- оцінка/самооцінка та перегляд - вивчення підходів, що застосовуються, аналіз отриманих результатів, визначення сфер подальшого вдосконалення.

Таблиця 3. Порівняльний аналіз методик оцінювання

ISO 9001	CAF
Фокус на певного споживача відсутній	Фокус на певного споживача присутній
Не інтегровано в корпоративну стратегію	Інтегрована у стратегію організації
Спрямований на технічні системи та процедури	Спрямований на філософію, концепції, інструменти, методологію
Залученість усіх співробітників не обов'язкова	Необхідність залучення всіх співробітників
Не здійснює безперервне поліпшення якості	Безперервне підвищення якості
Відповідальність за якість документально оформлена, але переважно покладається на відповідні підрозділи, наприклад, відділ якості	Кожен співробітник відповідальний за якість
Можливість фокусу на підрозділи	Організація всіх підрозділів, функцій і рівнів
В основному статичний	Передбачає зміну процесу і культури

вадження стандартів ISO може бути достатнім для забезпечення постійного вдосконалення якості послуг та управлінської діяльності. За умов складного впровадження зазначених стандартів доцільно використовувати методику CAF [7, с. 28].

В основу реформи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування покладена ідеологія забезпечення реалізації прав і свобод громадян шляхом надання адміністративних послуг. У кожному органі виконавчої влади та місцевого самоврядування функціонує власна система адаптації, навчання та підвищення кваліфікації співробітників. Позитивні результати з надання адміністративних послуг отримує той орган, який внутрішній механізм постійного підвищення кваліфікації працівників покладе в основу філософії керування установою. За якість роботи мають відповідати всі співробітники, незважаючи на посаду.

Одним із комплексних методів підвищення якості й доступності послуг є створення центрів надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП), які забезпечують їх надання різними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у безпосередній територіальній близькості до споживача, в одному приміщенні, що відповідає всім вимогам стандарту комфортності їх надання. Складовою частиною ЦНАП є дозвільний центр, який забезпечує надання послуг з видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, а також їх переоформлення, видачі дублікатів та анулювання [8—10].

Надання послуг забезпечується через адміністратора, який призначається на посаду та звільняється міським, селищним або головою міської державної адміністрації. Кількість цих посад визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про утворення ЦНАП.

Однією із новацій Закону України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. № 4050-VI є застосування компетентного підходу. Профіль професійної компетентності розширює критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень і стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями й навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

На виконання пп. "г" п. 2 ч. 6 ст. 20 Закону України "Про адміністративні послуги" Кабінетом Міністрів України було видане розпорядження від 24.04.2013 р. № 265-р "Про віднесення посади державного адміністратора і посади адміністратора до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування". Згідно якого посаду державного адміністратора Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, обласної державної адміністрації, уповноваженого Радою міністрів АР Крим міністерства або республіканського комітету віднесено до V категорії посад державних службовців, а районної та районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації — до VI категорії посад державних служ-

бовців. А також посаду державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського АР Крим значення (її виконавчих органів), міської, селищної ради (її виконавчих органів) населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, віднесено до V категорії посад в органах місцевого самоврядування.

Основними завданнями адміністратора є [8]:

- надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг;

- прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання послуг, здійснення їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам не пізніше наступного робочого дня після їх отримання з дотриманням вимог Закону України "Про захист персональних даних";

- видача або забезпечення надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у т.ч. рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення про можливість їх отримання, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

- організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання;

- здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг строку розгляду справ і прийняття рішень;

- надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом.

Адміністратор безоплатно одержує від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, документи й інформацію, пов'язані з їх наданням, в установленому законом порядку; погоджує документи (рішення) в інших державних органах, органах влади АР Крим та органах місцевого самоврядування, отримує висновки з метою надання послуги без залучення суб'єкта звернення з дотриманням вимог Закону України "Про захист персональних даних"; інформує керівника центру та суб'єктів надання послуг про порушення строку розгляду заяв про їх надання, вимагає вжиття заходів до усунення виявлених порушень; посвідчує власним підписом і печаткою копії (фотокопії) документів, виписок з них, витягів з реєстрів, баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги; порушує клопотання перед керівником центру щодо вжиття заходів з метою забезпечення ефективної роботи центру.

На наш погляд, кожний орган влади має оцінюватися за стандартом якості з управління персоналом — Investors in People (Інвестори в людей), який базується на чотирьох фундаментальних принципах циклічного процесу (рис. 1). На підставі результатів індикаторів складається внутрішній документ організації — Програма розвитку співробітників [11].

У Програмі розвитку співробітників мають бути враховані наступні форми навчання: самонавчання, внутрішнє (на робочому місці) та зовнішнє (індивідуальне і групове) навчання, отримання освіти або підвищення кваліфікації в навчальних закладах. До уваги беруться результати атестації або щорічної оцінки службовців; установлені загальні та індивідуальні вимоги до персоналу (професійна компетентність); реальний стан освіти, кваліфікація, уміння та навички службовців; інформація про зміни в законодавстві та нормативних актах; стратегічні плани та інтереси установи (наприклад, впровадження СУЯ); можливість скорочення терміну перекваліфікації службовців (універсалізація професійної підготовки або використання внутрішніх резервів); потреби, що виникають при зміні організацій-

ної структури установи або її культури; власні обґрунтовані побажання працівників тощо.

Професійна етика сприймається як суспільна необхідність, породжена специфікою професійної діяльності державних службовців і соціальним контекстом, у якому вона функціонує. На державній службі присутня певна система норм і атрибутів ділового етикету, що притаманна конкретній установі та відповідає цілям їх діяльності [12, с. 124]:

- вимоги до зовнішнього вигляду державного службовця;
- форми поведінки, привітання, знайомства;
- використання візитних карток у діловій практиці;
- стилі та стандарти спілкування, мистецтво ведення розмов;
- манери поведінки ділової людини, жести, міміка;
- ведення справ з суб'єктами зовнішнього оточення;
- заходи щодо формування іміджу організації;
- стандарти оформлення ділових паперів і ділового листування в установах.

Етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників виконавчої влади обумовлені певними потребами: в зміцненні довіри громадян, в забезпеченні ефективності державного управління, в удосконаленні відносин на державній службі, в уніфікації вимог до державних службовців.

Таким чином, стандарт дозволяє привнести систему в процеси навчання та розвитку персоналу, забезпечити системний підхід в питаннях оцінки ефективності управління, здійснювати аналітику співвідношення інвестицій в програми навчання з кінцевим результатом, а також орієнтувати на постійне вдосконалення підходів у системі управління. Діагностика системи управління людськими ресурсами здійснюється на підставі анкетування, роботи в фокус-групах з персоналом організації. Фінальний аудит організації на відповідність принципам стандарту проводиться незалежними експертами, за результатами якого організації присвоюється статус "Інвестор в людей". Через 36 місяців проводиться аналіз ефективності використання принципів стандарту в діяльності.

До переваг впровадження стандарту можна віднести для керівників: ефективну модель управління, систему для реалізації стратегії організації, структуру в процесах навчання, розвитку й оцінки персоналу; для співробітників: ефективну систему внутрішніх комунікацій, визнання та справедливую оцінку діяльності, підвищення мотивації і перспективу росту, ефективну взаємодію керівництва й персоналу; для партнерів, споживачів адміністративних послуг організації: сприятливі умови співпраці, взаємовигідні перспективи та відмінний сервіс. Зазначене оцінювання має виявити рівень виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань.

## ВИСНОВОК

Підсумовуючи вищесказане, відмітимо, що впровадження різних методик оцінки якості дозволить істотно підвищити компетентність державних і місцевих органів влади, посилити орієнтацію їх діяльності на кінцевий результат — надання адміністративних послуг споживачу (громадянину й юридичній особі), а також збільшити відповідальність перед громадою. Зазначене створить умови для побудови ефективної, конкурентної та демократичної моделі організації влади й державного управління.



Рис. 1. Стандарт якості з управління персоналом

## Література:

1. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Національного агентства України з питань державної служби. — Режим доступу: <http://www.center.gov.ua>
2. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України від 24.05.2013 р. № 307/2013 // Урядовий кур'єр — 29.05.2013 — № 94.
3. Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування: метод. посіб. / І. Бригілевич, П. Підгаєць; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO". — К.: ТОВ "Софія-А", 2012. — 134 с.
4. Общая схема оценки САФ: Совершенствование через самооценку / Перевод и адаптация на рус. яз. Д. В. Маслов. — Иваново: Научный центр бенчмаркинга и совершенствования Ивановского государственного энергетического университета, 2008. — 35 с.
5. Офіційний сайт Вікіпедія. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>
6. Момот В.Е. Принципи міжнародного стандарту якості ISO 9001:2000 у діяльності органів місцевого самоврядування / В.Е. Момот, В.В. Смирнов // Економіка та держава. — 2006. — № 11. — С. 62—65.
7. Перспективи застосування загальної схеми оцінювання (Common Assessment Framework — CAF) в Україні / І. В. Кравчук. — К. — 40 с.
8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Голос України. — 06.10.2012. — № 188.
9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України. — <http://zakon4.rada.gov.ua>
10. Орієнтовне положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
11. Стандарт Investors in people // Офіційний сайт Українського національного комітету міжнародної торгової палати. — Режим доступу: <http://iccua.org/ru/node/362>
12. Кушнірюк В.М. Організація діяльності державного службовця: конспект лекцій / В.М. Кушнірюк. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. — 544 с.

Стаття надійшла до редакції 16.07.2013 р.