

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.10.104](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.10.104)

УДК 35.077

П. В. Лілікович,
здобувач Чернігівського національного технологічного університету,
ORCID ID: 0000-0002-3166-1616

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ СЕРВІСНИМИ ЦЕНТРАМИ МВС УКРАЇНИ

P. V. Lilikovich,
applicant of Chernihiv National Technological University

WAYS TO ENSURE THE QUALITY OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES BY SERVICE CENTERS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

У статті досліджено шляхи забезпечення якості надання адміністративних послуг в Україні. Відзначено, що виникають певні складності у процесі визначення якості практичної діяльності органів публічної влади в частині надання адміністративних послуг суспільству. Наведено основну мету діяльності міжнародної стандартизаційної організації, основи системи управління якістю в органах влади, головні завдання використання стандарту ISO 9001, принципи, серед яких орієнтація на споживача; лідерство; мотивація; процесний підхід; системний підхід. Досліджено переваги запровадження ISO 9001 в управлінській діяльності. Зазначено, що процес впровадження сучасних європейських принципів публічного адміністрування в діяльність Міністерства внутрішніх справ України поки що не є ідеальним через недостатню увагу до адміністративного формування взаємодії сервісних центрів з органами місцевого самоврядування та громадськими утвореннями. Визначено, що головними завданнями використання стандарту ISO 9001 є надання споживачам впевненості в тому, що організація здатна стабільно задовольняти їх вимоги; надання керівництву організації впевненості в тому, що вона здатна стабільно задовольняти вимоги споживачів; надання працівникам організації впевненості в тому, що вони чітко, якісно та в повному обсязі виконують свої обов'язки та поставлені завдання. Схарактеризовано критерії, принципи та інструменти оцінки якості надання послуг сервісними центрами Міністерства внутрішніх справ України. Окреслено проблематику, що підлягає вирішенню відносно якості надання адміністративних послуг сервісними центрами. Наголошено, що контроль якості адміністративних послуг, які надаються сервісними центрами вимагає додаткових заходів, що передбачають обов'язкове залучення всіх зацікавлених сторін. Представлено загальну концепцію контрольної діяльності у визначеній сфері. У рамках реформування системи надання адміністративних послуг з метою їх поліпшення наголошено на необхідності вдосконалення процедури моніторингу та оцінювання. Відзначеній позитивні зрушення та сформовані подальші шляхи у напрямі забезпечення якості послуг на рівні сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ України.

In the article, the author explored ways to ensure the quality of administrative services in Ukraine. It is noted that there are some difficulties in the process of determining the quality of practical activities of public authorities in terms of providing administrative services to society. The author described the main purpose of the international standardization organization, the basics of the quality management system in government, the main objectives of the ISO 9001 standard, the principles, including consumer orientation, leadership, motivation, process approach, and system approach. The advantages of the introduction of ISO 9001 in management are investigated. It is noted that the process of implementing modern European principles of public administration in the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is not yet ideal due to insufficient attention to the administrative formation of interaction of service centres with local governments and NGOs. It is determined that the main tasks of using the ISO 9001 standard are to provide consumers with confidence that the organization is able to consistently meet their requirements; giving the organization's management confidence that it is able to consistently meet customer requirements; assuring employees of the organization that they clearly, efficiently and fully perform their duties and tasks. Criteria, principles and tools for assessing the quality of service delivery by service centres of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are characterized. The issues to be addressed regarding the quality of administrative services provided by service centres are outlined. It is emphasized that quality control of administrative services provided by service centres requires additional measures that require the involvement of all stakeholders. The general concept of control activity in the certain sphere is presented. As part of the reform of the system of providing administrative services in order to improve them, the need to improve the monitoring and evaluation procedure was emphasized. Positive changes were noted and further ways were formed in the direction of ensuring the quality of services at the level of service centres of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Ключові слова: послуга; адміністративні послуги; сервісні центри; публічне управління.

Key words: service; administrative services; service centres; public management.

Обґрунтування обраної теми дослідження.

Основним зі стратегічних завдань публічного управління, яке давно визнано цивілізованим світом, виступає надання адміністративних послуг суспільству державними органами та місцевого самоврядування. Споживачем даних послуг може виступати як окрема людина, так і об'єднання людей (громадські, бізнесові, політичні) й суспільство в цілому. Давно відомо, що головною відмінністю між виробництвом послуг та виробництвом речей виступає їх нематеріальність, тобто кінцевий продукт не завжди вимірюється кількісними методами. Тому зростають вимоги до якості надання таких послуг. Зазначене висуває відповідні вимоги до формування та забезпечення якості діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг.

Метою даної статті є дослідження шляхів забезпечення якості надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій.

Науковці у сфері публічного управління останнім часом все ширше досліджують питання та різні аспекти не лише щодо надання адміністративних послуг, а й щодо визначення критеріїв оцінки якості даного процесу. Дослідження широкого кола цієї тематики присвячені роботи В. Авер'янова, М. Афанасьева, І. Коліушка, Т. Коломoeць, О. Кузьменко, О. Остапенка, Г. Писаренка, Б. Савченка, В. Тимошука, В. Шамрая та ін. Проте, виникає необхідність проведення моніторингу щодо задоволення потреб суспільства якістю надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади в Україні та залучення до такої контрольної діяльності всіх зацікавлених сторін.

Вже давно науковцями досліджується питання з приводу створення в органах влади України системи управління якістю. Зазначимо, що дуже важко визначити якість діяльності органів публічної влади в частині надання адміністративних послуг суспільству. Водночас науковці й практики у сфері публічного управління наголошують на тому, що держава не управляє суспільством, а надає йому послуги, але більшість розглядають теоретичні аспекти їх надання та майже не приділяють значної уваги практичним у напрямі залучення до контрольної діяльності надання адміністративних послуг всіх зацікавлених сторін.

Основний зміст дослідження.

Впровадження в практику системи управління якістю в органах державної влади розглядається науковцями та практиками вже давно. У той же час більшість робіт стосується різних правових аспектів та

питань запровадження міжнародних стандартів у практичну діяльність. У даній ситуації особливого значення набуває бізнесові технології, а їх застосування в публічній сфері стає можливим визнання публічного управління діяльністю з надання послуг. Даний підхід отримав поширення у передових країнах світу у вигляді системи TQM (Total quality management). Наприклад в Японії дана система запроваджена в діяльності 90% муніципальних органів. Використання вже підтвердило ефективність функціонування в органах державного управління більшості країн ЄС [1].

Міжнародну стандартизаційну організацію ISO (спочатку об'єднував 25 країн, сьогодні – більше 160 країн) було створено у 1946 році в Лондоні на засіданні Електротехнічного комітету. Головна мета організації – узагальнення досвіду та координація роботи провідних країн у сфері стандартизації та сертифікації. У процесі своєї діяльності дана організація створила серію міжнародних стандартів якості у різних сферах. На офіційному сайті організації <https://www.iso.org/ru/standards.html> представлена повна інформація щодо актуальних питань у даному напрямі. Сьогодні стандарти використовують не лише для визначення якості кінцевого продукту на виробництві, а й при організації процесів всередині установи, що поширюється на органи публічної влади. Перший стандарт, ISO 9001 : 2000 став основою системи управління якістю в органах влади. сьогодні успішно впроваджується в діяльність центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в Україні стандарт ISO 9001 : 2015 [2].

Відзначимо, що головними завданнями використання стандарту ISO 9001 визнані наступні: 1) надання споживачам впевненості в тому, що організація здатна стабільно задовольняти їх вимоги; 2) надання керівництву організації впевненості в тому, що вона здатна стабільно задовольняти вимоги споживачів; надання працівникам організації впевненості в тому, що вони чітко, якісно та в повному обсязі виконують свої обов'язки та поставлені завдання [1]. У стандартах також для різних видів діяльності наведені відповідні вимоги, що віддзеркалюють прийняту світову практику щодо їх виконання та ґрунтуються на таких принципах: орієнтація на споживача, яким виступає населення; лідерство, що базується на провідній ролі керівника; мотивація; процесний підхід; системний підхід. Запровадження даної системи сприяє досягненню багатьох переваг серед яких: зменшення неефективних витрат бюджетів, підвищення прозорості діяльності органів влади, зменшення кількості помилок, забезпечення стабільності та підвищення якості надання адміністративних послуг тощо.

З урахуванням досвіду приватного сектору деякі науковці, думку яких підтримує автор, погоджуються з прийнятим відокремленням “вищих стандартів” (найкращої якості), “мінімальних стандартів” (гірше не повинно бути), “спеціальних стандартів” (для окремого виду послуг) та “загальних стандартів” (для всіх адміністративних послуг). Визначаючи рівні стандартів, однією з вимог є врегулювання мінімального переліку вимог до діяльності адміністративного органу щодо дотримання процедури надання адміністративних послуг. Отже, безпосереднім мірилом для оцінювання якості надання адміністративних послуг є вже не сам критерій, а конкретні вимоги (“Стандарти”) [3].

Саме з цих позицій виходив уряд держави, коли 11 травня 2006 р. приймав постанову № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». Заходи, передбачені в даній програмі, в цілому стосуються і запровадження системи управління якістю в МВС України [4].

На жаль, процес впровадження сучасних європейських принципів публічного адміністрування в діяльність МВС України поки що не є ідеальним, оскільки недостатньо акцентована увагу на адміністративному формуванні взаємодії сервісних центрів з органами місцевого самоврядування, що здійснюють організацію надання адміністративних послуг через місцеві ЦНАП.

Водночас для оцінювання якості послуг необхідно чітко окреслити сфери надання послуг (організація діяльності, інфраструктура, персонал, безпосередньо надання послуг, аналіз діяльності тощо). Для кожної зі сфер необхідно визначити законодавчі й нормативні вимоги, що будуть основою формування критеріїв («критерії» – це «мірило», за допомогою якого формується думка щодо ефективності функціонування суб'єкта) надання послуг оцінювання. Оцінку якості надання сервісних послуг необхідно проводити на основі встановлених для кожного критерію якісних або кількісних показників, щоб мати змогу оцінювати та стандартизувати процеси їх надання. Закон України «Про адміністративні послуги» містить вичерпну інформацію щодо надання адміністративних послуг. Тобто дані критерії щодо оцінки якості надання адміністративних послуг доцільно використовувати й у процесі діяльності СЦ МВС України (Рисунок 1).

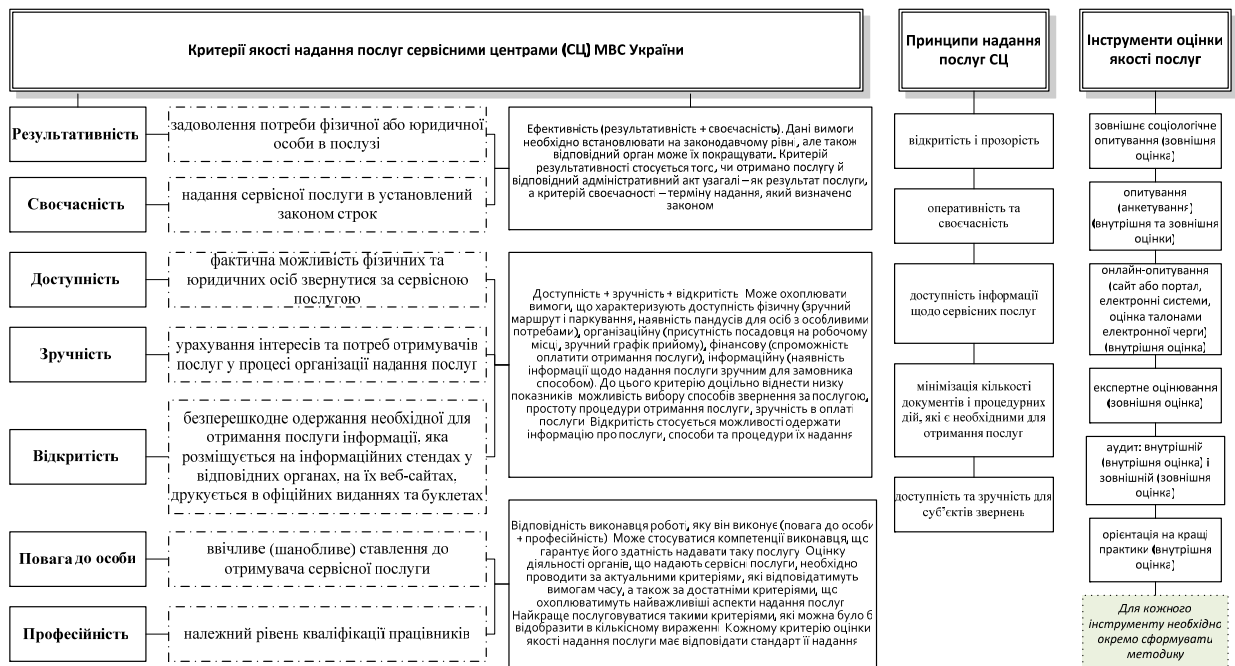


Рисунок 1. Критерії, принципи та інструменти оцінки якості надання послуг сервісними центрами МВС України
Побудовано автором на основі [5]

На офіційному сайті Головного сервісного центру МВС України [6] можна ознайомитись зі змістом інформаційних карток адміністративних послуг, які відображають основні позиції нормативних стандартів.

Загалом, проблематика, що підлягає вирішенню відносно якості надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС, перебуває у площині таких напрямків: недостатність інформації та консультування громадян з питань надання послуг у центрах; ненадання супутніх послуг (ламінування, ксерокопіювання, банківські послуги, тощо); вимога додаткових, не передбачених законодавством, документів для надання адміністративної послуги; неможливість отримати послугу за один візит тощо [7]. Тобто, контроль якості послуг, що надаються сервісними центрами МВС України вимагає додаткових заходів, які передбачають залучення всіх зацікавлених сторін. При контролі якості надання адміністративних послуг важливим інструментом виступає моніторинг. У 2013 р. Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ” запроваджено постійний моніторинг виконання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування вимог Закону України “Про адміністративні послуги”, який передбачає онлайн-анкетування громадян щодо якості надання адміністративних послуг [8].

Отже, актуальним питанням є розвиток впровадження концепції контрольної діяльності у сфері надання послуг СЦ МВС України (Рисунок 2).

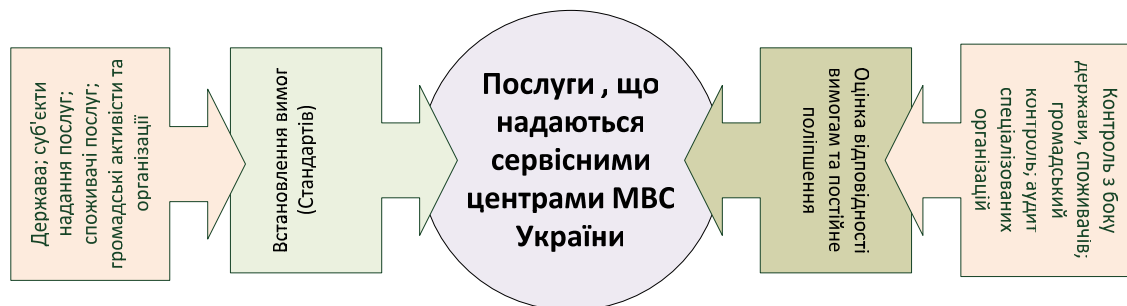


Рисунок 2. Загальна концепція контрольної діяльності у сфері надання послуг сервісними центрами МВС України
Запропоновано автором на основі [9]

Надалі у рамках реформування системи надання адміністративних послуг з метою поліпшення їх якості слід вдосконалити процедуру моніторингу та оцінювання; залучити громадські організації до проведення моніторингу та подальшої оцінки якості надання послуг; поліпшити інформування громадян у сфері надання адміністративних послуг; розширити перелік послуг; запровадити ефективну систему заохочень для працівників, оскільки в умовах неефективної системи управління вони прагнуть до формального виконання завдань не зважаючи на якість тощо [10].

Якщо досліджувати питання забезпечення якості послуг на рівні сервісних центрів МВС, обов'язково слід відзначити й певні зрушення у даному напрямі. Проєкт «Таємний клієнт» отримав позитивні відгуки від замовників сервісних послуг. Завдяки йому громадяни тепер можуть відкрито перевірити роботу державної структури та вплинути на її розвиток.

Таємним клієнтом може стати будь-яка людина. Для цього їй необхідно отримати реальну послугу, потім на сайті Головного сервісного центру МВС (<https://hsc.gov.ua/guest/>) заповнити відповідну анкету. Свою оцінку можна дати не лише роботі адміністратора, а й зазначити інформацію щодо зручності навігації, дотримання інклюзивних умов, організації роботи сервісного центру МВС, доступності інформації на сайті та консультативної підтримки у соціальних мережах тощо [11].

Отже, в першу чергу необхідно запровадження в публічносервісній діяльності правоохоронних органів України системи управління якістю, створеної відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9000; удосконалення моніторингу надання адміністративних послуг та оцінювання їх якості, який має здійснюватися як органами публічної влади, так і громадськими організаціями; започаткування конкурсів щодо якості публічного адміністрування у сфері публічно-сервісної діяльності; подальший розвиток мережі інтегрованих офісів із обслуговування громадян – центрів надання адміністративних послуг (також у вигляді мобільних офісів) тощо [12].

Висновки.

Переваги системи управління якістю на основі стандартів ISO 9001 є вимогою часу у сфері публічного управління та перспективним напрямом досліджень. У процесі управління виникає можливість отримати зворотний зв'язок щодо теперішнього стану організації та визначення змін, які необхідно впровадити в її діяльність. Зазначене дозволяє підвищити якість діяльності з надання адміністративних послуг. Важливим залишається постійне визначення не лише позитивних зрушень, а й отримання інформації про невдачі, щоб знизити ймовірність їх виникнення в майбутньому. Тому актуальним є питання впровадження загальної концепції контрольної діяльності у сфері надання послуг СЦ МВС України. Водночас слід мати на увазі, що впровадження будь-яких змін може викликати певні перешкоди у даному процесі.

Література.

1. Чопенко А. Особливості впровадження в органах державної влади України системи управління якістю за вимогами міжнародного стандарту ISO 9001. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10cavvms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10cavvms.pdf)
2. ДСТУ ISO 9001:2015 (ISO 9001:2015, IDT) Системи управління якістю: вимоги. Видання офіційне. Київ. ДП «УкрНДНЦ», 2016. URL: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209001.pdf>
3. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. – 544 с.
4. Менеджмент якості (на прикладі поліції). URL: https://arm.naiiu.kiev.ua/books/osnovu_menedjmentu/files/Тема_6.pdf
5. Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг». URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf та концепції
6. Головний сервісний центр МВС України. Офіційний сайт. URL: <https://hsc.gov.ua/>
7. Рибінська А.П. Становлення сервісної функції як виду адміністративних послуг в системі МВС України. Право.UA. 2019. № 2. С. 62-69.
8. Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією / Данило Йосифович // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. Львів. Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 131–137.
9. Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління, 2015. № 4. С. 75-83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_12
10. Аналітична записка «Щодо напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні». Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1508/>
11. Головний сервісний центр МВС України. Офіційний сайт. URL: <http://chk.hsc.gov.ua/2019/07/04/otsinit-yakist-obslugovuvannya-yak-podyakuvati-chi-poskarzhitisya-na-robotu-administratora-servisnogo-tsentru-mvs-proekt-tayemnij-klijent/>
12. Драган І. О. Оцінка якості надання адміністративних послуг в контексті удосконалення механізму взаємодії органів влади з громадою / І. О. Драган. // Державне управління: удосконалення та розвиток, 2014. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_3

References.

1. Chopenko, A. (2010), "Features of implementation of the quality management system in the bodies of state power of Ukraine according to the requirements of the international standard", available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10cavvms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10cavvms.pdf) (Accessed 25 Sept 2019).

2. UkrNDNTs (2016), "DSTU ISO 9001: 2015 (ISO 9001: 2015, IDT) Quality management systems: requirements", available at: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209001.pdf> (Accessed 25 Sept 2019).
3. Bezpalova, A.I. (2014), Administratyvno-pravovyj mekhanizm realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy [Administrative and legal mechanism for implementing the law enforcement function of the state], Kharkivs'kyj natsional'nyj universytet vnutrishnikh sprav, Kharkiv, Ukraine.
4. Predbors'kyj, V.A. (2020), "Quality management (on the example of the police)", available at: https://arm.naiu.kiev.ua/books/osnovu_menedjmentu/files/Tema_6.pdf (Accessed 25 Sept 2019).
5. Bryhilevych, I. (2017), "Practical manual "CNAP activities and quality assessment of administrative services"", available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf (Accessed 25 Sept 2019).
6. The main service center of the Ministry of Internal Affairs (2020), available at: <https://hsc.gov.ua/> (Accessed 25 Sept 2019).
7. Rybins'ka, A.P. (2019), "Formation of the service function as a type of administrative services in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine", Pravo.UA, vol. 2, pp. 62-69.
8. Josyfovych, D. (2017), "Provision of administrative services by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police", Visnyk Natsional'noho universytetu «L'vivs'ka politekhnika». Serii: Yurydychni nauky: zbirnyk naukovykh prats'. L'viv. Vydavnytstvo L'vivs'koi politekhniki, vol. 876, pp. 131-137.
9. Mamatova, T.V. (2015), "Formation of a new system of administrative services in the context of decentralization", Aspekty publichnoho upravlinnia, vol. 4, pp. 75-83, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_12 (Accessed 25 Sept 2019).
10. Dzhyha, T.V. (2013), "Analytical note "On areas for improving the quality of administrative services to the population in Ukraine"", available at: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1508/> (Accessed 25 Sept 2019).
11. The main service center of the Ministry of Internal Affairs (2019), "Evaluate the quality of service. How to thank or complain about the work of the administrator of the service center of the Ministry of Internal Affairs - the project "mystery shopper", available at: <http://chk.hsc.gov.ua/2019/07/04/otsinit-yakist-obslugovuvannya-yak-podyakuvati-chi-poskarzhitisya-na-robotu-administratora-servisnogo-tsentru-mvs-proekt-tayemnij-kliient/> (Accessed 25 Sept 2019).
12. Drahan, I.O. (2014), "Assessment of quality of services provided in the context of improvement mechanism of relationship government and community", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, vol. 3, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_3 (Accessed 25 Sept 2019).

Стаття надійшла до редакції 20.10.2019 р.