

УДК 351

Т. О. Булковський,

аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто та теоретично обґрунтовано напрями підвищення якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ (далі – ОВС). Зокрема, проаналізовано необхідність правового регулювання надання адміністративних послуг, кадрове забезпечення структурних підрозділів та питання оплати вищезгаданих послуг.

Ключові слова: органи державної влади, органи внутрішніх справ, адміністративні послуги, система управління якості, якість послуг.

Abstract. In the article and theoretically grounded ways to improvement of quality of services provided by the Interior. The report analyzes the necessity of legal regulation of administrative services, staffing divisions and issue payment aforementioned services.

Keywords: public authorities, police, administrative services, quality management system, quality of services.

Постановка проблеми. Відповідно до розвитку сучасного українського суспільства органи внутрішніх справ зазнають постійних змін та реформування. Поряд з виконанням основних та звичних завдань, покладених на них функції – боротьба зі злочинністю та охорона громадського порядку, з'являються нові послуги різноманітного характеру. Подібні тенденції у розвитку органів внутрішніх справ України можна вважати одним з елементів удосконалення їх діяльності. Оскільки під удосконаленням розуміють зміни у чому-небудь у бік поліпшення [8], то підвищення якості надання адміністративних послуг, виступає одним з напрямів процесу удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України [10], що і визначає основну мету дослідження – узагальнення сучасної практики надання послуг органами внутрішніх справ, обґрунтування і визначення напрямків підвищення якості надання таких послуг громадянам України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти пов'язані із наданням послуг органами внутрішніх справ України забезпечення якості цих послуг розглядалися у наукових працях Бойка І.В., Голосніченка І.П., Довгань О.І., Колдуняка Ю.В., Циганова О.Г., Шопіної І.М. та інших науковців і практиків. Разом з тим потребує подальшого поглибленого та всестороннього вивчення питання підвищення якості надання адміністративних послуг громадянам органами внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державні інституції, в тому числі й органи внутрішніх справ, мають основним завданням забезпечити якісне життя громадян, зокрема через належне виконання власних повноважень та надання відповідних адміністративних послуг.

Входження України в європейські та євроатлантичні структури неможливе без комплексного вирішення проблем оптимізації функціональної та організаційної структури, складу й чисельності органів внутрішніх справ, удосконалення їх діяльності з метою підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, посилення боротьби зі злочинністю та корупцією, покращення якості зв'язків з громадськістю, приведення форм і методів оперативно-службової діяльності у відповідність до суспільних вимог та відповідних стандартів.

Підвищення якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ стає одним із перспективних та головних аспектів їх діяльності. Запровадження системи управління якістю в діяльність ОВС України дозволяє підвищити ефективність та результативність їх діяльності, у тому числі й для вдосконалення механізмів надання послуг населенню. А це можливо лише за умови здійснення низки дій відповідно до загальних принципів системи управління якістю, які адаптуються до умов і потреб населення та діяльності окремого правоохоронного органу [2].

Специфічні завдання ОВС та їх місце в системі державних органів обумовлюють необхідність виокремлення особливого механізму, що дозволить втілити принципи системи управління якістю для досягнення мети – підвищення ефективності та результативності діяльності ОВС. Відносини між населенням та ОВС обумовлюються одразу декількома факторами. До основних із яких належать охорона прав та свобод людини та громадянина, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Тому правоохоронний орган, сам виступає ініціатором правовідносин із населенням. Ініціатива у встановленні взаємодії також може належати громадянам, коли вони потребують допомоги у захисті своїх прав та свобод (подання заяви з метою захисту своїх прав, звернення щодо отримання необхідного дозволу тощо).

Для підвищення якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України доцільно:

- максимально децентралізувати їх надання;
- забезпечити конкурентоспроможну оплату праці, сприяти виробленню у працівників мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил;
- розробити стандарти надання адміністративних послуг;
- запроваджувати сучасні форми надання адміністративних послуг, що надасть можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, в одному приміщенні; здійснювати оплату послуг;
- розмежувати функції між територіальними органами внутрішніх справ, які безпосередньо надають адміністративні послуги громадянам, та Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС).

– вжити системних заходів (розмежувати підрозділи, які займаються, оперативно-розшуковою діяльністю і підрозділи, що надають адміністративні послуги населенню.

Концептуальний базис управління якістю наданих послуг органами внутрішніх справ громадянам повинен базуватися на таких основних принципах менеджменту:

- орієнтація надання послуг органами внутрішніх справ на споживача;
- відповідальність керівників органів внутрішніх справ за якість наданих послуг;
- формування середовища в якому громадяни можуть почувати себе у безпеці;
- використання процесного підходу, що свідчить про бажаний результат організації роботи органу внутрішніх справ;
- використання системного підходу до організації управління, що має застосовуватися в органах внутрішніх справ та сприяти досягненню поставленої цілі;
- постійне покращення надання послуг населенню органами внутрішніх справ;
- фактичний підхід до прийняття рішень, що передбачає ефективність прийняття рішення відповідного органу внутрішніх справ, їх ґрунтування на логічному та раціональному вирішенні.

При запровадженні системи управління якістю в органах виконавчої влади у тому числі і в ОВС, треба чітко визначити усі процеси та процедури, з яких

складається діяльність цього органу, детально описати та документально закріпити їх структуру. Це включає: чітку регламентацію участі (повноважень) кожного з працівників органу влади, у виконанні завдань, покладених на цей орган; чітке визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання; розроблення та нормативне закріплення стандартів усіх документів [9, с. 33].

Слушною є пропозиція Коненка С.Я. щодо запровадження процесу підвищення якості управління [4, с. 133], відповідно до якої очікуваний результат запровадження системи управління якістю в ОВС досягається через нову якість управління щодо виконання основних функцій та нову якість функцій сервісу (надання послуг населенню). Таким чином, нова якість управління ОВС щодо виконання основних функцій (боротьба зі злочинністю та охорона громадського порядку) досягається шляхом вдосконалення структури та функцій як центральних органів, так і їх структурних підрозділів на місцях. Реалізація заходів системи управління якістю передбачає передусім підвищення ролі керівника підрозділу органу внутрішніх справ, який формує та актуалізує політику та цілі у сфері якості [5], організовує особовий склад підрозділу ОВС на підтримання якості роботи шляхом підвищення обізнаності та мотивації, а також визначає напрями діяльності, що сприяють підвищенню якості діяльності ОВС та залучає до їх виконання кваліфікованих працівників і забезпечує безпосередній контроль процесу запровадження системи управління якістю. При цьому нова якість надання послуг населенню реалізується шляхом визначення кола послуг, що будуть надаватися в ОВС, та приведення структури органів у відповідність до покладених функцій.

Важливим чинником підвищення якості надання послуг на етапі реалізації, як зазначає Коненко С.Я. [4, с. 133], є інформаційне, правове, фінансове забезпечення, поетапність запровадження та перевірка результатів у деяких вибраних підрозділах з наступним запровадженням по всій системі МВС, поєднання передових наукових розробок з існуючими практичними доробками шляхом використання моніторингових досліджень.

Для реалізації принципів верховенства права та законності в сучасних умовах демократизації життя українського суспільства, а також у зв'язку з однорідністю відносин щодо надання адміністративних послуг, однорідністю норм, якими регулюються ці відносини, тривалою історією та широкою правовою базою послуги, які надають структурні підрозділи ОВС, заслуговують на виділення їх в окремий інститут адміністративного права, під яким слід розуміти систему відносно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють відносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи у процесі діяльності структурних підрозділів ОВС.

Що стосується правового регулювання послуг, які надають органи внутрішніх справ то тут відсутня однозначність. Доцільним є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо врегулювання роботи структурних підрозділів органів внутрішніх справ та якості надання ними послуг громадянам. Необхідно продовжувати роботу щодо внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Сьогодні необхідно розробити та затвердити пакет типових документів, які: визначали б якість надання послуг органами внутрішніх справ, у тому числі визначали би процедури контролю якості та механізм регулярного перегляду та покращання критеріїв оцінки якості; затверджували б положення про кожний вид послуги, підрозділи органів внутрішніх справ, що надають такі послуги, перелік документів, порядок надання послуг тощо; регулювали діяльність органів внутрішніх справ, що надають послуги громадянам; забезпечували здійснення нормативного регулювання якості послуг з урахуванням стандартів якості міжнародного рівня; визначали кількість інстанцій, залучених до надання послуги.

Іншим важливим питанням, що сприяє підвищенню якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ є освітній рівень працівників цих органів. Нині якість освіти, як зазначає Горбачевський В.Я. [1, с. 15] – це комплексна проблема не лише в Україні, а й на світовому рівні. Із входженням України до європейського освітнього простору постало питання про послідовне обґрунтоване реформування навчального процесу. Зміст Болонської конвенції 1999 року визначає інтегральні процеси для створення зони європейської вищої освіти, передбачає прийняття єдиних ступеневих стандартів: бакалавр-магістр.

Система освіти МВС є елементом загальнонаціональної системи освіти. На навчальні заклади, які є складовою органів внутрішніх справ України розповсюджується дія Закону "Про міліцію" та нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ.

На сьогодні в системі МВС склалася відносно стійка мережа навчальних закладів, що свідчить про певне її реформування. Для покращення співпраці навчальних закладів із галузевими службами Міністерства визначено базові вищі навчальні заклади із підготовки кваліфікованих фахівців для різних служб і підрозділів органів внутрішніх справ України [7]. Структура навчальних закладів МВС відображена на рис. 1.



Рис. 1. Система базових навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України

Запровадження управління якістю в системі освіти ОВС України дозволить суттєво підвищити рівень підготовки випускників вищих навчальних закладів до практичної роботи. Адже основи професіоналізму формуються саме в процесі навчання. Не всі молоді фахівці, закінчивши навчальні заклади МВС, одразу адаптуються до умов служби. Набути під час навчання знання часто перебувають у пасивному стані, і потрібно певний час, щоб випускники вищих навчальних закладів стали висококваліфікованими спеціалістами.

Уявлення про якість фахівця, якого повинні підготувати навчальні заклади МВС, розкривають освітньо-кваліфікаційні характеристики випускника. За умов євроінтеграції курсант, слухач чи студент мають чітко розуміти, які знання вони повинні набути, що вміти та якими навичками володіти після закінчення навчального закладу, а допомогти їм у цьому має впровадження у навчальний процес кредитно-трансферної системи.

Отже, саме якість підготовки фахівців визначає достовірність управлінських рішень, правильність постановки і реалізації стратегій, програм, планів, завдань. Можна стверджувати, що якість є практикою логіки освіти, тобто поясненням змісту підготовки висококваліфікованих фахівців. Якість освіти (рівень володіння знаннями, уміннями і навичками, випускниками навчальних закладів МВС) повинна досягатися виконанням державних вимог до кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, організації практик, професійної підготовки випускників.

Важливим аспектом процесу надання адміністративних послуг залишається питання визначення їх вартості (платності). Сьогодні надання платних послуг набрало масового характеру у багатьох сферах суспільного життя. Оскільки надання послуг органами внутрішніх справ пов'язане із виконанням їхніх безпосередніх завдань, визначених законодавством та задля яких вони створені, тому необхідно ввести певну диференціацію у цьому питанні. Як державний орган, що

фінансується з державного бюджету, органи внутрішніх справ повинні їх надавати безкоштовно. Щодо тих послуг, які надаються органами внутрішніх справ за відповідну плату, то розрахунок їх вартості повинно відбуватись з врахуванням наступних позицій та чітким відображенням їх у законодавчих актах:

- оплата повинна справлятися за кінцеву адміністративну послугу, а не за кожну з послуг окремо (наприклад, при оформленні реєстраційних документів на право керування транспортним засобом додатково включати надання поліграфічних послуг, посвідчень водія, дозволів та інших документів, ксерокопіювання документів та надання консультативної допомоги) тощо;
- розмір оплати за послуги повинен розраховуватись на основі середньої собівартості надання послуги та бути однаковим незалежно від місця розташування та підпорядкування органу (район, місто, обласний центр);
- прозора процедура повернення коштів у разі несвоєчасного чи неякісного надання послуг;
- виключення з переліку платних послуг таких, які пов'язані з наданням консультацій та наданням відповідних бланків для заповнення, оскільки це не є кінцевою послугою, а лише проміжним етапом її надання.

Іншим напрямом підвищення якості державних послуг ОВС є удосконалення внутрішньої комунікації в органах внутрішніх справ України. На думку представників громадських організацій та мас-медіа сама по собі позитивна інформація про діяльність міліції не може змінити її імідж серед населення для цього необхідна кардинальна реформа у зазначеному напрямі діяльності ОВС. Для зміни ситуації, яка склалася необхідно здійснити ряд заходів спрямованих на удосконалення комунікації ОВС з населенням.

Серед інших особливу увагу привертає рекомендація експертів щодо поєднання зовнішньої та внутрішньої комунікації. Внутрішні та зовнішні повідомлення на їх думку повинні бути направлені на досягнення одних і тих же цілей. Тоді, як зовнішня комунікація повинна робити наголос на "чому?", то внутрішня на "як?". Крім того, експерти рекомендують запровадити в міліції внутрішній моральний договір у формі "закона трьох понять: чесність, близькість, професіоналізм" [3, с. 19].

Наявність зазначеної рекомендації підтверджує пріоритетність такої суспільної групи, як співробітники у формуванні іміджу ОВС. Адже близько 230 тисяч працівників органів внутрішніх справ щоденно спілкуються з мільйонами співгромадян при виконанні службових обов'язків.

Сприйняття будь-якої організації зовнішніми суспільними групами імідж залежить від її корпоративної культури, яка значною мірою впливає на поведінку працівників між собою, а також з оточуючими людьми. При цьому основне місце у формуванні корпоративної культури дослідники відводять стосункам керівництва організації із працівниками [6, с. 157-158].

Для уникнення відтоку досвідчених кадрів, що є сьогодні характерним і для органів внутрішніх справ України, необхідно формувати у співробітників відчуття надійності їх робочого місця. Однак на думку С. Шеленбергер в діяльності основою лояльності більшості працівників є розуміння того, що їх цінують. В доповнення її позиції Дат Ньюсом, Джуді ВанСлайк Терк та Дін Крукберг зазначають, що "заробітна плата і різні пільги – це не самі головні фактори, які спонукають співробітника відчувати свою цінність. В більшій мірі цьому сприяє правильно організована робоча атмосфера і процес спілкування з керівництвом організації, на яких формуються більш міцні взаємовідносини між працівником і наймачем" [6, с. 125]. Тому, метою будь-якої організації має бути створення гомогенного колективу, в якому крім виразної просоціальної орієнтації (спрямування творити соціальні цінності, служити суспільству, його ідеалам) повинен простежуватися досвід спільної діяльності, психологічна сумісність між членами і ціннісна єдність.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволило зробити висновок про необхідність вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Підвищення якості державних послуг органами внутрішніх справ України має здійснюватися комплексно з урахуванням єдності цілей, напрямів завдань і механізмів реалізації державної політики. При цьому держава повинна бути зацікавлена у надання своїм громадянам якісних послуг, що сприятиме розвитку суспільства в цілому. Прагнення громадян до підвищення відповідальності посадових осіб органів внутрішніх справ за ефективність та якість і оперативність надання цими органами послуг є цілком справедливим, адже громадяни сплачують податки, які формують бюджет держави, за кошти якого і утримуються органи внутрішніх справ.

Враховуючи соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які складаються в ході реформ, запровадження правового інституту системи управління якістю послуг, які надаються органами внутрішніх справ здійснить позитивний вплив на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності. Процес реформування потребує відповідного правового забезпечення. Необхідно розробити і подати до органів влади України низку проектів нормативно-правових актів, у тому числі Закону «Про органи внутрішніх справ», постанов Уряду з питань удосконалення структури апарату ОВС, забезпечення в органах внутрішніх справ системи управління якістю, звільнення органів внутрішніх справ від невластивих функцій та ін.

Забезпечення висококваліфікованими кадрами системи органів МВС є важливим питанням, що сприяє підвищенню якості надання адміністративних послуг ОВС. Якісний рівень підготовки випускників вищих навчальних закладів МВС є одним із пріоритетних завдань, що забезпечить підвищення якості надання адміністративних послуг які надаються ОВС споживачам.

Разом з тим, доцільно зазначити, що застосування системи управління якістю ще не є гарантією якості надання послуг населенню. Цей підхід містить ряд вимог до системи управління якістю, що має функціонувати таким чином, щоб усі процеси виконувалися у відповідності до вимог якості. Тому особливого значення набуває саме процесний підхід, коли управління пов'язаними з ним ресурсами та діями здійснюється як технологія – послідовність взаємозв'язаних, взаємообумовлених дій.

Отже, державна політика у сфері управління якістю в ОВС повинна бути спрямована на створення умов для їх розвитку, ефективне та узгоджене функціонування системи державного управління в цілому із забезпеченням конституційних прав громадян. Управління якістю має включати в себе розроблення державної політики у галузі якості, проголошення цілей, планування якості, управління якістю, забезпечення якості, а також поліпшення якості, що у кінцевому результаті забезпечить надання якісних послуг ОВС громадянам України.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку вбачаються у науково-теоретичному обґрунтуванні рекомендацій та виробленні пропозицій щодо подальшого запровадження та удосконалення системи управління якістю в органах внутрішніх справ, що ґрунтуватимуться на зарубіжному досвіді та міжнародних стандартах.

Список використаних джерел

1. Горбачевський В.Я. Управління якістю освітньої діяльності навчальних закладів МВС України / В.Я. Горбачевський // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 27 листопада 2009 р. // Упорядник Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г.Циганов, П.П. Кульчицький / За заг. ред. Т.О.Проценка. – К.: ДНДІ МВС України, 2009. – 231 с.
2. Довгань О. І. Особливості механізму системи управління якістю в діяльності органів внутрішніх справ України / О. І. Довгань // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 112–116.
3. Звіт про захід 5.19 «Зовнішня комунікація української міліції». Лютий 2009 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.TwiningTACIS2007UkraineUA/07/PCA/JH/10/IntroductionanddevelopmentofqualitymanagementwithintheUkrainianpolice>. – 24 с.
4. Кононенко С. Я. Проблеми запровадження системи якісного управління в ОВС України та шляхи їх вирішення / С. Я. Кононенко // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 27 листопада 2009 р.) / упоряд.: Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький ; за ред. Т. О. Проценка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – С. 131-136.
5. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики "Національний стандарт України ISO 9001:2009. Системи управління якістю. Вимоги" : від 22.06.2009 р., № 225.
6. Ньюсом Дат, Терк Джуді ВанСайк, Крукберг Дин Все о PR. Теория и практика публик рилейшнз. – 7-е изд.: Пер. с англ. – М.: Консалтинговая группа «ИМИДЖ-Контакт» : ИНФА-М, 2001. – VII, 628 с.
7. Розпорядження МВС України від 05.06.2008 № 612 "Про визначення базових вищих навчальних закладів МВС України".
8. Глумачний словник української мови. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://www.slovnuk.net/>.
9. Циганов О. Г. Регламентация діяльності органів внутрішніх справ як необхідна умова якісного та ефективного виконання їхніх завдань / О. Г. Циганов // Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи : зб. матеріалів наук.-практ. конф. / упоряд.: В. В. Столбува, О. Г. Циганов ; за ред. О. Н. Ярмаша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – С. 29-34.
10. Циндря В.М. – Надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: шляхи удосконалення // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2011_1_2/Cindrya.pdf

Стаття надійшла до редакції 04.10.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"