

УДК 342.959:351.741

А.В. Бурбій

ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті аналізується інститут зворотного зв'язку як засіб підвищення якості надання адміністративних послуг та розглядаються перспективи його запровадження у сфері внутрішніх справ. Особливу увагу в роботі приділено основним інструментам зворотного зв'язку: анкетуванню, встановленню опитувальних скриньок, залученню “таємних клієнтів”. Здійснено характеристику кожного інструменту та визначено їхні переваги.

Ключові слова: зворотний зв'язок, центр надання адміністративних послуг, сфера внутрішніх справ, суб'єкт звернення.

В статье анализируется институт обратной связи как способ повышения качества предоставления административных услуг, и рассматриваются перспективы его внедрения в сфере внутренних дел. Отдельное внимание автор уделит основным инструментам обратной связи: анкетированию, размещению опросных ящиков, привлечению “тайных клиентов”. Им дана характеристика и определены их преимущества.

Ключевые слова: обратная связь, центра предоставления административных услуг, сфера внутренних дел, субъект обращения.

Paper analyzes the institution of client feedback as a way of quality improvement of administrative service provision and prospects of its implementation in the sphere of Internal Affairs of Ukraine. The basic tools for its implementation have been highlighted in the paper. Special attention in the paper has been focused on such instruments of client feedback as surveys, installation of feedback boxes and involvement of mystery shopper.

Keywords: feedback, center of administrative services provision, sphere of internal affairs, applicant.

На сьогодні адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ можна отримати як у створених відповідно до Закону України від 06.09.2012 “Про адміністративні послуги” (далі – Закон) інтегрованих органах – центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП), які мають забезпечити реалізацію послуг дозвільних та адміністративних органів, так і через територіальні органи й підрозділи та сервісні центри. При цьому відкритим залишається досить гостре питання щодо якості та доступності цих послуг. Соціологічні опитування демонструють невтішну картину: переважна більшість осіб, які звертаються за отриманням адміністративних послуг до органів системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), Національної поліції України (далі – Поліції) та Державної міграційної служби України (далі – ДМС), залишаються невдоволеними як процесом, так і результатом їх одержання [1]. Зважаючи на триваючий процес становлення системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, постає цілком закономірне завдання із пошуків шляхів забезпечення належної якості цих послуг.

Науковці та практики протягом тривалого часу шукають шляхи вирішення цього завдання. Незважаючи на значну увагу до вирішення проблем якості адміністративних послуг, яку приділяли у своїх працях В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.С. Куйбіда, Т.М. Писаренко, В.П. Тимощук, О.Г. Циганов, Ю.П. Шаров, І.М. Шопіна та інші автори, системно питання зворотних зв'язків в контексті підвищення якості та доступності адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ на сьогодні не розглядалося.

Метою цієї статті є визначення переваг застосування інструментів зворотного зв'язку як засобу підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ.

Чинне законодавство, яке регулює відносини у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, не містить поняття зворотного зв'язку. Тому, коли ми говоримо про зворотний зв'язок у сфері надання адміністративних послуг, по суті, ми маємо на увазі, по-перше, реакцію споживача на дії чи бездіяльність суб'єкта надання адміністративних послуг та/або на процес, умови, характер надання таких послуг, що полягає у повідомленні своєї думки та позиції з цього приводу, по-друге, відповідь суб'єкта надання адміністративних послуг, яка виражається у систематизації одержаної в результаті зворотного зв'язку інформації та наступному вживанні відповідних заходів.

Здебільшого питання впровадження зворотних зв'язків знаходиться в полі інтересів практиків та соціологів, які проводять велику роботу щодо його розробки та наполягають на його актуальності. [2]. В юридичній науці ж інститут зворотного зв'язку розглядався переважно в контексті налагодження інформаційних взаємозв'язків у сфері державного управління [3]. Наукові напрацювання стосувалися налаштування комунікації між суб'єктом державного управління і керованим об'єктом (об'єктом управлінського впливу) виключно з метою отримання інформації про нього та про результати управління [4; 5, с. 8.]. Фактично мова йде про забезпечення інтересу суб'єкту управління. Проте у зв'язку із зміною пріоритетів у відносинах держави та населення, зміною її ролі в суспільстві з владно-керуючої до сервісної, змінюється і характер комунікації органів публічної влади з фізичними та юридичними особами. У зв'язку з цим зростає потреба в налагодженні взаємодії суб'єкта надання адміністративних послуг та суб'єкта звернення.

Для налаштування ефективної системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ необхідно чітко розуміти справжній стан роботи цієї системи, що можливо досягти лише через комунікацію зі споживачем. Адже відправною точкою її розбудови є орієнтація на забезпечення прав та інтересів саме споживача, на чому і наголошує Небрат О.О.: "...організація надання адміністративних послуг має виходити виключно з інтересів громадян, а в жодному разі не з інтересів апарату державних чиновників" [6, с. 131]. Ці ж ідеї покладено в основу Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, в якій однією з проблем, яку необхідно подолати на шляху розвитку цієї системи є відсутність орієнтації на потреби особи.

Таким чином, для подальшого вдосконалення організації надання адміністративних послуг органами МВС, ДМС та Поліції, необхідно чітко знати потреби споживача у цій сфері. А залучення інструментів зворотного зв'язку покликане сприяти вирішенню цього питання та налагодженню активного діалогу між суб'єктом надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ та суб'єктом звернення.

Як підкреслюється в дослідженні міжнародної консалтингової компанії PricewaterhouseCoopers (PwC), сучасний стан речей вимагає приведення політики діяльності держави і роботи центрів надання послуг у відповідності до вимог споживача і вироблення клієнт-орієнтованих стратегій функціонування, які включають в себе серед іншого і постійне вдосконалення через зворотний зв'язок з клієнтами [7, с 21].

П. 6 ч. 2 ст. 6 Закону згадує про один з інструментів зворотного зв'язку та передбачає обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечувати облаштування скриньок для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, щорічно проводити аналіз таких зауважень і пропозицій та вживати відповідних заходів. Як зазначила Булгакова Г.В., суб'єкти надання адміністративних послуг можуть використовувати також додаткові інструменти зворотного зв'язку та оцінювання якості, як-то соціологічні опитування, опитування через веб-ресурс, внутрішній аудит, а також вживати заходи реагування значно частіше, ніж раз на рік [8, с.123]. Останнє твердження видається влучним, особливо на етапі реформування. Проведення проміжних, наприклад, кварталних, аналізів буде більш показовим та результативним.

Віктор Тимошук у навчальному посібнику “Адміністративні послуги” в якості інструментів зворотного зв'язку пропонує застосовувати пряме розміщення анкет на веб-сайті міської ради, у засобах масової інформації; анкетування або опитування споживачів. Посібник містить і загальні рекомендації до організації анкетування. Зокрема, доречно зазначено, що анкети не повинні бути громіздкими та обтяжливими, а їх структура повинна сприяти швидкому опрацюванню результатів [9, с. 59]. Додамо, анкета має бути зрозумілою для пересічної людини, а питання мають бути прописані таким чином, щоб респондент міг прямо висловити свою істинну думку (наприклад, слід уникати навідних питань).

Мабуть найцікавішим та незвичним для сфери внутрішніх справ може бути залучення так званих “таємних покупців” або “таємних клієнтів” (англ. “Mystery shopper”, “Control merchandise”). У виданні “Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики” за загальною редакцією Юлії Щербініної зазначено, що це “...один із найбільш ефективних різновидів досліджень якості публічних послуг, який спрямований на виявлення недоліків процесу обслуговування клієнта. Таємні клієнти – це спеціально навчені та проінструктовані люди, які відвідують заклади чи установи під виглядом звичайного клієнта” [10, с. 29]. Звісно, ми звикли, що такий метод застосовується переважно у сфері торгівлі чи сервісного обслуговування в приватному секторі. Проте, з огляду на його ефективність та доступність, вбачаємо доречним його впровадження у практику надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Тим паче, що у міжнародному просторі вже тривалий час послуговуються цим методом. І як зазначають автори згаданого вище видання: “У розвинених країнах Європи, Азії і Америки послугами програми “Таємний клієнт” активно користуються також органи державної влади, податкові служби, охорона здоров'я, громадський транспорт” [10, с. 29].

Цей метод дозволяє отримати дані за доволі короткий проміжок часу (порівняно з іншими інструментами зворотного зв'язку) із мінімальними витратами на дослідження. Крім того, такими “покупцями” можуть виступати волонтери, що є досить зручним і фінансово вигідним аспектом. Відтак, залучення “таємного покупця” дозволить здійснити оцінку істинного споживчого досвіду і завдяки

цьому можна дізнатися як реально на практиці складаються справи в тому чи іншому центрі обслуговування.

До інших засобів отримання інформації щодо стану та якості надання адміністративних послуг можна віднести отримання відгуків від клієнтів через створення особистих кабінетів користувача на веб-порталі, де особа може заповнити анкету або надіслати своє звернення. Щоправда, це має сенс лише за умови впровадження єдиного державного спеціалізованого інтернет-порталу, на необхідності запуску якого в рамках триваючої реформи наголошують фахівці [11]. Не менш ефективною є процедура опитування користувачів шляхом проведення екзит-полів. Найдоступнішим способом отримання зворотної інформації є облаштування скриньок на рецепції закладів, де надають адміністративні послуги, як це передбачено Законом і про який було згадано вище.

У зв'язку із зазначеним, слід зауважити, що стосовно таких інструментів зворотного зв'язку, як опитувальні скриньки (у випадку вкидання персоналізованих пропозицій) та отримання відгуків через особистий кабінет користувача на веб-порталі, може виникати ситуація, коли пропозиція споживача адміністративних послуг носить характер звернення, здійсненого у відповідності до приписів Закону України від 02.10.1996 “Про звернення громадян”. На жаль, чіткої практики з приводу вирішення такої ситуації немає. Вважаємо, що реагувати на пропозицію згідно з вимогами згаданого Закону слід лише в тому разі, коли залишені в опитувальній скриньці пропозиції однозначно дозволяють ідентифікувати автора (зазначено ПІП та контактні дані для отримання відповіді).

Важливого значення, в контексті підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом організації зворотних зв'язків, набувають соціологічні дослідження незалежних вітчизняних та зарубіжних недержавних організацій, спрямовані на отримання достовірних даних про стан задоволеності користувачів.

Залучення професійних сторонніх експертів дозволяє виключити фактор упередженості, зацікавленості у формуванні “потрібного” суб'єкту публічної влади результату (що виступило б свідченням стагнації реформи та її неієвості), натомість дозволить швидко отримувати точні дані, що відповідатимуть реальному стану речей. Найавторитетнішими з них є: компанія PwC, МГЦ “ЕТАЛОН” – міська молодіжна громадська організація Івано-Франківщини, аналітичний “Центр Разумкова”, Фонд “Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва” та ін.

Організація процесу отримання відгуків клієнтів у реальному часі дозволить усунути як загальнодержавні недоліки надання адміністративних послуг, так і оперативно вирішувати питання на місцях. Тобто, клієнт під час отримання чи одразу після отримання послуги може надати інформацію щодо стану задоволеності від процесу та результату обслуговування, зазначити переваги і недоліки, які можуть стосуватися як самої процедури і порядку отримання послуги, що носить загальний характер (наприклад, потреба скорочення переліку необхідних для пред'явлення документів, якщо такі знаходяться в загальнодержавній базі і які центр обслуговування може отримати самостійно за короткий проміжок часу), так і ті, що стосуються діяльності конкретного центру (наприклад, некомпетентність фахівців, відсутність місця для очікування черги, понаднормовий час очікування, немотивована відмова надати послугу тощо – такі питання можна завдяки зворотному зв'язку оперативно та без зайвих витрат вирішити на місці).

Крім згаданого вище, використання інструментів зворотного зв'язку, вплине на особисту відповідальність працівників центрів та їх заінтересованість в належному виконанні робочих обов'язків, оскільки вони матимуть діючий контроль з боку споживачів і головне – реакцію керівництва на результати такого контролю

(наприклад у вигляді заохочень або доган). Тобто, ми отримуємо додатковий стимул для підтримки високого рівня роботи і самих центрів надання послуг.

Слід враховувати, що будь-які інновації часто потребують залучення величезних коштів, тому треба обережно продумувати кожний крок і зважати на доцільність впровадження тих чи інших ідей. А з огляду на дієвість та фінансову доступність використання згаданих у статті інструментів, вбачається доречним та обґрунтованим застосування зворотного зв'язку зі споживачем у діяльності Поліції, ДМС та сервісних центрів системи МВС.

Отже, із зазначеного випливають позитивні аспекти використання інструментів зворотного зв'язку при реалізації адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ:

- 1) своєчасне отримання актуальної інформації про стан функціонування системи надання адміністративних послуг на загальнодержавному та локальному рівнях;
- 2) налагодження партнерських відносин органів системи МВС, ДМС та Поліції із громадськістю;
- 3) підвищення кадрового потенціалу сервісних центрів;
- 4) створення можливостей для координації організації системи надання адміністративних послуг та своєчасного вирішення виявлених недоліків.

Таким чином, в рамках тривалого процесу налаштування системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, застосування інструментів зворотного зв'язку задля підвищення якості і доступності таких послуг для споживачів дасть швидку віддачу у найближчій перспективі у вигляді оперативного одержання достовірної інформації про стан функціонування інституту адміністративних послуг, дозволить своєчасно реагувати на ситуацію, визначати напрямки подальшого реформування згаданої сфери. Зазначене, в свою чергу, сприятиме і скороченню видатків на неідеальні заходи, що є особливо актуальним в умовах становлення економіки держави. Звісно це можливо лише за умови всебічної оцінки одержаної інформації та належного реагування на неї. В свою чергу утвердження інституту зворотних зв'язків у сфері внутрішніх справ неможливе без належної нормативної підтримки. Саме тому ми наголошуємо на необхідності визнання інструментів інституту зворотних зв'язків законодавцем як загальнообов'язкового шляхом закріплення у нормативних актах. Пропонується доповнити та викласти наступним чином п. 6 ч. 2 ст. 6 Закону: “6) проводити дослідження якості адміністративних послуг шляхом облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення анкетування та/або опитування у різний спосіб, ініціювання громадських моніторингів та залучення інших інструментів та засобів дослідження якості, не заборонених законом та проводити аналіз результатів дослідження не рідше одного разу за кварталний період, вживати відповідних заходів.”

Крім того, для забезпечення дієвості зазначеної норми Закону, вважається необхідним подальше розроблення та впровадження законодавцем відповідних інструкцій та рекомендацій для суб'єктів надання адміністративних послуг щодо проведення досліджень якості та доступності адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ шляхом використання інструментів зворотного зв'язку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/ocinki-naselenokami.htm>.

2. Ways to improve the administrative service provision were discussed in Vinnytsya region [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/articles/2015/05/04/ways-to-improve-the-administrative-service-provision-were-discussed-in-vinnytsya-region-.html>.

3. *Халецький А. В.* Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=547>.

4. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицях і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.

5. *Авер'янов В.Б.* Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євро інтеграційних вимог / В.Б. Авер'янов // Юридична Україна. – 2010. – № 3(87), 111 с.

6. *Небрат О.О.* Деякі аспекти надання адміністративних послуг в Україні / О.О. Небрат// Вісник ХНУВС. – 2014. – №1(64). – 206 с.

7. PricewaterhouseCoopers The road ahead for public service delivery – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf.

8. Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги” / За заг. ред. В.П.Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 2013. – 392 с. – ISBN 978-966-2214-37-6.

9. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимощук]; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 104 с. – ISBN 978-966-8684-00-9.

10. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. – Київ, 2013. – 120 с.

11. *Чміль Л.* Портал у майбутнє. Світовий досвід електронних послуг для України. [Електронний ресурс]. Режим доступу –<http://www.pravda.com.ua/columns/2016/03/21/7102585/>.

Отримано 04.10.2016