

10. Шпаковская Л. Политика высшего образования в Европе и России / Л. Шпаковская. – СПб. : Норма, 2007. – 328 с.
11. Braun D. Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism / D. Braun. – Режим доступу : <http://onlinelibrary.wiley.com>. – Title from screen
12. Burton C. The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective / C. Barton. – Berkeley and Los Angeles, California : University of California Press, 1986. – 316 p.
13. Higher Education Act 2004. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk>
14. Kivinen O. Changing higher-education policy. Three Western models / O. Kivinen, R. Rinne // Prospects. – 1991. – Vol. XXI. – № 3. – P. 177–185.
15. Kogan M. The end of the dual system? The blurring of boundaries in the British tertiary education system / M. Kogan // Higher education in Europe. Ed. by C Gellert. London; Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers. – 1996. – P. 45–58.
16. Neave G. Introduction / G. Neave // Prometheus bound :the changing relationship between government and higher education in western Europe / Ed. by G. Neave, F. A. Van Vught. – Oxford : Pergamon. – 1999.
17. Vught F. A. van. Policy Models and Policy Instruments in Higher Education. The Effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions / F.A. van Vught // Political science series. – 1995. – № 26. – Режим доступу : <http://www.ihs.ac.at>.

Надійшла до редколегії 13.12.2011 р.

УДК 519.86

І. В. КУКІН

УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ У СФЕРІ НАДАННЯ ПОСЛУГ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

Удосконалено понятійний апарат державних правоохоронних послуг, які можуть надаватися згідно із законодавчим визначенням завдань і функцій Державної прикордонної служби особам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску.

Ключові слова: місцеві пункти пропуску, управління якістю послуг, послуга, державна правоохоронна послуга, споживач, стандарт послуги.

In the article is improved the conceptual apparatus of state law enforcement services that can be provided by legally defined tasks and functions of the State Border Service to the persons who cross the state border in the local checkpoints.

Key words: local checkpoint, services quality management, service, state law enforcement services, consumer, standard services.

Підвищення ефективності діяльності органів державної влади в сучасних умовах неможливо без переходу від виконання нормативно визначених завдань та функцій до надання публічних послуг (державних та муніципальних), які спрямовуються на забезпечення конституційних прав і свобод осіб та задоволення реальних потреб громадян [4]. З цією метою в Україні запроваджено серію стандартів управління якістю (ДСТУ ISO серії 9000), які відповідають вимогам Міжнародної організації зі стандартизації ISO. Продовжуються процеси нормативного визначення порядку надання органами державними влади послуг та управління їх якістю [3].

Створюються сприятливі умови для реалізації громадянами своїх прав. Так, починаючи з 2006 р., в Україні триває процес розбудови мережі місцевих пунктів пропуску з метою скорочення допустимих маршрутів руху населення прикордонних регіонів України та суміжних держав для підтримання історичних, культурних традицій, задоволення сімейних та власних потреб [4; 8].

Питання організації обслуговування громадян у пунктах пропуску та надання послуг розглянуто в роботах В. Маліновського, Ю. Куца, Ю. Шарова, В. Городнова, О. Бінковського, К. Наумік, Т. Коваль та ін. Проте питання державного управління у сфері забезпечення функціонування місцевих пунктів пропуску залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення особливостей і вдосконалення понятійного апарату державних послуг, що можуть надаватися органами та підрозділами Державної прикордонної служби особам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску.

На сучасному етапі розвитку суспільства одним з основних призначень органів державної влади вважається надання громадянам публічних послуг, які за видами суб'єктів розподіляються на державні та муніципальні. Під послугою розуміється “наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником та споживачем і внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача” [10]. “Державні послуги ... є результатом реалізації законодавчо встановлених завдань і функцій державних органів, спрямованих на виконання зобов'язань держави перед громадянами, їх об'єднаннями фізичними та юридичними особами (споживачами) у сфері забезпечення їх прав і свобод” [7].

Запровадження системи управління якістю у сфері надання послуг у державному управлінні дозволяє забезпечити прозорість і зрозумілість діяльності державних органів, виключити дублювання функцій, оптимізувати структуру органів державної влади, підвищити ефективність використання бюджетних коштів за умовою збереження керованості та гнучкості управління та скоротити обсяги не потрібних споживачам робіт.

Різновидами державних послуг є адміністративні (передбачають юридичне оформлення умов реалізації передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою), управлінські (результат функціональної діяльності уповноваженого державного суб'єкта управління) та соціальні (комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх медичних та інших

заходів, спрямовані на окремі соціальні групи чи індивідів, які потребують сторонньої допомоги) послуги [7].

У прикордонній сфері найбільший контакт між постачальником послуг та їх споживачем може досягатися у процесі надання адміністративних послуг, нормативне визначення яких остаточно не завершено. Так, у проекті Закону України під адміністративною послугою розуміється “прийняття згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов’язків” [3]. Проте чинним законодавством України видача адміністративного документу, що засвідчує законність перетину державного кордону особою, нормативно не визначено.

Згідно з Конституцією України, кожній особі, яка на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування та право вільно залишати територію України (за винятком обмежень, які встановлюються законом). Крім цього, громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну [1].

Для створення умов реалізації громадянами своїх прав щодо перетину кордону та забезпечення національної безпеки в Україні створено мережу пунктів пропуску, які розподіляються на міжнародні (для перетину кордону громадянами всіх без винятку держав), міждержавні (для перетину державного кордону лише громадянами України і суміжної держави) та місцеві (для перетину державного кордону лише мешканцями прикордонних регіонів України і суміжної держави [4]).

Необхідність створення мережі місцевих пунктів пропуску на державному кордоні України обумовлена таким:

- реальними потребами мешканців прикордоння щодо скорочення маршрутів їх руху між прикордонними населеними пунктами України та суміжної держави;

- економією бюджетних витрат на утримання прикордонної інфраструктури за рахунок зменшення вимог до матеріально-технічного забезпечення, загальної чисельності і підготовки персоналу, якій виконує завдання в місцевих пунктах пропуску (в порівнянні з міжнародними та міждержавними пунктами пропуску) [8].

Для визначення законних підстав для перетину державного кордону особою в пунктах пропуску визначеними категоріями персоналу Державної прикордонної служби здійснюється прикордонний контроль [2]. Зазначений комплекс заходів виконується з метою протидії незаконному переміщенню через державний кордон осіб, незаконній міграції, торгівлі людьми, незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів тощо. Перетинання особами, транспортними засобами державного кордону і переміщення через нього вантажів здійснюється лише за умовою проходження прикордонного контролю та з дозволу уповноважених службових осіб Державної прикордонної служби України [Там же].

Вважаємо, що до сфери організації функціонування місцевих пунктів пропуску можна віднести окремі види адміністративних послуг: “реєстрація

фактів”; “інші види діяльності, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам ... надається або підтверджується певний юридичний статус” [3]. Обґрунтуванням такого підходу може бути необхідність установаження фактів законності перетину особою державного кордону та перебування іноземних осіб на території України [2].

На нашу думку, виконання Державною прикордонною службою України законодавчо встановлених завдань і функцій щодо здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску є процесом одночасного надання державної послуги двом категоріям споживачів з протилежними вимогами:

- особі, яка перетинає державний кордон та бажає швидко, з меншою кількістю та обсягом перевірочних процедур пройти прикордонний контроль;
- народу України, який прагне забезпечити свою національну безпеку, що потребує збільшення часу, кількості та обсягу перевірочних процедур у пунктах пропуску для виявлення та припинення злочинів і правопорушень у прикордонній сфері.

Зазначені особливості вимагають прийняття органами управління Державної прикордонної служби України компромісних варіантів управлінських рішень для забезпечення такого:

- законних інтересів особи (“усвідомлені індивідом потреби в необхідних для його існування та розвитку матеріальних і духовних життєвих ресурсах (власність, соціальний статус, влада, територія та ін.), які виступають головними мотивами його суспільної діяльності” [5]);

- інтересів держави (“концептуально виражені та чітко сформульовані положення щодо сукупних потреб держави, пов’язані з проблемами її безпеки й умовами подальшого розвитку” [Там же]);

- ефективного управління ресурсами для досягнення мінімально необхідного рівня протидії загрозам національній безпеці (“події, процеси, явища, інші чинники, що створюють небезпеку (перешкоджають) реалізації національних інтересів і таким чином породжують можливість (з деякою імовірністю її реалізації) заподіяння збитку (шкоди) національним цінностям” [Там же]).

Особливості виконання органами та підрозділами Державної прикордонної служби законодавчо визначених завдань і функцій по організації функціонування місцевих пунктів пропуску дозволяють удосконалити понятійний апарат державних послуг шляхом розподілу їх на загальнодержавні та державні правоохоронні послуги.

Вважаємо, що державні правоохоронні послуги можна розподілити на одноадресні, споживачами яких є фізичні або юридичні особи (наприклад, реєстрація особи) та багатадресні, які одночасно надаються багатьом споживачам (наприклад, реалізація прав однієї особи за умовою забезпечення безпеки інших членів суспільства).

За напрямком спрямованості інтересів особи та суспільства багатадресні державні правоохоронні послуги можна визначати як гармонізовані (за умовою збігу інтересів особи та суспільства) та з конфліктом інтересів (для випадків, коли інтереси особи не можуть повністю збігатися з інтересами всього суспільства).

За територіальним принципом споживачами послуг у місцевих пунктах пропуску є виключно мешканці прикордонних регіонів сусідніх держав, які можуть проживати за межами одного муніципального утворення. З іншого боку, дана категорія осіб на відміну від решти громадян держави має виключне право перетину державного кордону в місцевих пунктах пропуску. Зазначені особливості дозволяють класифікувати державні правоохоронні послуги за категоріями громадян, яким вони надаються.

Для визначення підходів до стандартизації державних правоохоронних послуг доцільно враховувати такі організаційні принципи запровадження демократичних реформ:

- територіальну відповідальність органів державної влади (поширення системи управління на територію, яка охоплює всіх потенційних споживачів послуги);
- економію від масштабу (управління якістю послуг має здійснюватись на тому рівні управлінських структур, які забезпечують найефективніше виконання робіт);
- субсідарність (закріплення певних функцій за органами управління, які максимально наближені до споживачів кожної конкретної послуги) [6].

До зазначених організаційних принципів у правоохоронній сфері та організації функціонування місцевих пунктів пропуску можна додатково віднести пошук компромісних управлінських рішень для максимально повного задоволення інтересів кожної фізичної особи, національної безпеки держави та інтересів суспільства.

Для опису державних правоохоронних послуг, що надаються органами та підрозділами Державної прикордонної служби України громадянам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску, можна використовувати рекомендації державних стандартів України ДСТУ ISO 9000:2007 [9] та ДСТУ ISO 9004-2-96 [10], згідно з якими:

– вимоги до послуги та пов'язані з нею процеси повинні бути чітко встановлені у вигляді характеристик, що піддаються спостереженню і допускають оцінювання;

– визначені характеристики послуги та пов'язані з нею процеси повинні допускати їх оцінювання Державною прикордонною службою України на предмет відповідності прийнятим нормам;

– результати оцінювання якості послуги споживачем, Державною прикордонною службою або сторонньою організацією повинне враховуватись для вжиття невідкладних заходів з удосконалення якості послуги та пов'язаних з нею процесів;

– характеристики послуги можуть бути кількісними (піддаються вимірюванню – пропускна спроможність пункту пропуску, тривалість очікування, чисельність персоналу, тривалість технологічного циклу послуги та ін.) або якісними (піддаються порівнянню – повнота виконаних перевірок, ввічливість персоналу, комфортність та ін.);

– організація, яка надає послуги повинна впровадити і підтримувати в робочому стані систему управління якістю послуг з урахуванням прямих і зворотних зв'язків елементів “петлі якості послуги”.

Вважаємо, що запровадження в Державній прикордонній службі України системи управління якістю щодо надання державних правоохоронних послуг особам, які перетинають державний кордон у місцевих пунктах пропуску можна побудувати за такими етапами:

- вивчення та документування потреб і очікувань замовників послуг з врахуванням можливих конфліктів власних інтересів особи та суспільства;
- формування політики Державної прикордонної служби України в сфері якості державних правоохоронних послуг;
- визначення процесів, відповідальності персоналу та необхідних ресурсів для надання споживачам державних правоохоронних послуг встановленої стандартом якості;
- установлення методів та порядку вимірювання характеристик послуг та пов'язаних з ними процесів для оцінки результативності та ефективності діяльності персоналу;
- визначення засобів для запобігання та усунення відхилень якості державних правоохоронних послуг від визначеного стандартом еталону;
- розроблення та реєстрація стандартів державних правоохоронних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Державної прикордонної служби України в місцевих пунктах пропуску;
- запровадження процесу контролю за якістю послуг, відстеження змін реальних потреб і очікувань замовників послуг для здійснення постійного поліпшення їх якості.

Процес перетину державного кордону особою в місцевому пункті пропуску може бути представлений як надання органами та підрозділами Державної прикордонної служби державної правоохоронної послуги, з урахуванням її подвійного характеру (необхідність дотримання прав і свобод особи за умовою забезпечення національної безпеки України). Для стандартизації зазначеної послуги необхідно визначити окремі процеси та елементи технології прикордонного контролю в місцевому пункті пропуску, методи, способи вимірювання їх характеристик та порівняння з еталоном. Запровадження системи управління якістю державних правоохоронних послуг дозволить підвищити ефективність діяльності органів державної влади та використання бюджетних коштів і наблизити процеси державного управління до реальних потреб соціуму.

Напрямами подальших досліджень може бути вдосконалення специфікацій державних правоохоронних послуг, способів вимірювання їх характеристик, оцінки ефективності діяльності персоналу органів та підрозділів прикордонного відомства.

Література:

1. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. – Х. : Парус, 2008. – 48 с.
2. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1710-VI// ВВР України. – 2010. – № 6. – С. 46.

3. Про адміністративні послуги : проект закону України від 9 листопада 2011 р. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41734

4. Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних районів України та Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. № 1031 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – С. 21–48.

5. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

6. Котуков О. А. Нове публічне врядування в країнах постсоціалістичного табору та можливості запровадження його принципів в Україні / О. А. Котуков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 2 (40). – С. 52–60.

7. Маліновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – 3-тє вид., переробл. та допов. / В. Я. Маліновський. – К. : Атіка, 2009. – С. 240–246.

8. Наумік К. Г. Проблеми державного управління: теорія і практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів : [монографія] / К. Г. Наумік, Т. О. Коваль, І. В. Кукін. – Х. : Вид-во ХНЕУ, 2010. – 132 с.

9. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT) : ДСТУ ISO 9000:2007. – [Чинний від 2008-01-01]. – К. : Держстандарт України, 2008. – 24 с.

10. Управління якістю та елементи системи якості. Частина 2. Настанова щодо послуг : ДСТУ ISO 9004-2-96. – [Чинний від 1997-07-01]. – К. : Держстандарт України, 1997. – 52 с.

Надійшла до реколегії 23.12.2011 р.