

УДК 35.077

Лілікович П. В.

аспірант

Чернігівського національного технологічного університету

## ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПОСЛУГ СЕРВІСНИМИ ЦЕНТРАМИ МВС УКРАЇНИ

У статті досліджено процес формування ефективних напрямів підвищення якості надання послуг сервісними центрами МВС України. Описано розвиток системи забезпечення якості публічних послуг в Україні та наголошено на необхідність органам публічної влади формувати якісні взаємовідносини разом з громадянами. Схарактеризовані критерії оцінювання якості адміністративних послуг, що відображені в Законі України «Про адміністративні послуги» та зазначено, що оцінку якості надання адміністративних послуг розглядають як перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг. Відзначено, що безпосереднім мірилом оцінки якості надання адміністративних послуг виступають не критерії, а конкретні «стандарты». Досліджено поняття «сервісні послуги» та недоліки в його трактуванні. Проаналізовано міжнародний стандарт системи управління якістю та діяльність Міжнародної організації зі стандартизації. Наведено основні переваги та недоліки впровадження системи управління якістю на базі ISO 9001, його мету та основні принципи. Описано мету та завдання Єдиних вимог (Стандарту) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, що розроблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Наведено значення вживання терміну «стандарт» згідно з Законом України «Про стандартизацію»; розуміння понять «якість надання адміністративної послуги» та «стандарт надання адміністративної послуги»; схему процесного підходу до управління якістю надання послуг СЦ МВС України та наголошено на необхідності використання послідовності етапів оцінки такої якості, що визначена в практичному посібнику «Основні положення методології оцінки якості надання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП».

**Ключові слова:** послуга, адміністративні послуги, сервісні центри, публічне управління.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Одним зі стратегічних завдань інтеграції до європейського простору нашої держави сьогодні виступає запровадження нової моделі функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування, що має на меті не лише забезпечення реалізації прав і свобод громадян, а й надання якісних публічних послуг. Трансформаційний стан державних інституцій України визначає напрям удосконалення державного управління щодо формування системи надання адміністративних послуг з урахуванням кращого світового та вітчизняного теоретичного і практичного досвіду, що спрямований на законодавче врегулювання, визначення переліку необхідних послуг, формування критеріїв оплати, оцінки якості та ефективності їх надання тощо. Актуальність даного питання не викликає сумніву.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом науковці у сфері публічного управління широко досліджують дане питання

та різні аспекти надання адміністративних послуг, проте, виникає необхідність постійного підвищення якості послуг та задоволення потреб населення. Дослідження широкого кола цієї тематики присвячені роботи В. Авер'янова, М. Афанасьєва, І. Коліушка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, О. Остапенка, Г. Писаренка, Б. Савченка, В. Тимощука, В. Шамрая та ін. Але питання оцінки якості надання сервісних послуг в умовах децентралізації влади в Україні ще не знайшли достатнього висвітлення у фахових виданнях з державного управління.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Детальний аналіз публікацій, що існують, доводить надзвичайну актуалізацію за останні роки питання щодо впровадження у практику різних видів публічних послуг в Україні. Сьогодні складається інше бачення відносин органів влади й суспільства в основі яких лежить твердження про те, що суспільство для органів влади є споживачем державних публічних послуг, і головна мета діяльно-

сті державних установ – задоволення потреб і очікувань споживачів. Отже, головне завдання сучасної держави у цій сфері полягає в наданні суспільству якісних послуг.

**Метою даної статті** є дослідження процесу формування ефективних напрямів підвищення якості надання сервісних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** У 1987 р. був виданий програмний документ Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт» [1]. Він акцентував увагу на тому, що одним із головних вихідних положень реформ публічного управління в розвинутих країнах є те, що організації публічного сектора існують не для забезпечення працевлаштування службовців, а для надання послуг клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо). Незважаючи на розвиток системи забезпечення якості публічних послуг в Україні можна відзначити, що громадяни поки ще не відчують себе «замовниками». Тому органам публічної влади та громадянам необхідно разом будувати якісні взаємовідносини, оскільки кінцевою метою діяльності центру з надання сервісних послуг є задоволення потреб фізичних і юридичних осіб в отриманні послуг, запровадження сучасних технологій, поліпшення обслуговування споживачів послуг.

У Законі України «Про адміністративні послуги» [2] критерії оцінювання якості адміністративних послуг наступні: верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень. Водночас видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг може кожен публічний суб'єкт, але вони не повинні погіршувати умов надання адміністративних послуг, що визначені законодавством. Оцінку якості надання адміністративних послуг розглядають як перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, зокрема самого результату такої діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів

Зазначимо також, що якість обслуговування – це сукупність умов, які забезпечують замовнику при отриманні послуг максимальне задоволення при мінімальних затратах часу [3].

Загалом, розуміння категорії якості носить філософський характер – це

сукупність властивостей, що відрізняють один об'єкт від іншого. З погляду економіста, що розглядає будь-які блага, насамперед з позиції їхньої цінності, вони позбавлені об'єктивних властивостей. Цінність їм надає відношення до них того або іншого суб'єкта. В такому розумінні категорії якості стає можливим використання шкали оцінки якості - від високого до низького.

Поняття «сервісні послуги» вперше з'явилося у правовому полі з моменту прийняття Верховною Радою України проекту Закону України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України». Правовий статус сервісного центру МВС також визначено в Положенні про МВС України, згідно з яким МВС, відповідно до доручених йому завдань, організовує у випадках, передбачених законом, надання адміністративних та інших платних послуг [4].

Слід відзначити, що у висновку відповідального комітету, щодо даного проекту [5] наведено наступне: «Законопроект абсолютно не узгоджується з чинними нормативними актами у сфері адміністративних послуг, в тому числі Законом України "Про адміністративні послуги", як в частині правової термінології, так і загальних параметрів державної політики у цій сфері. Зокрема, законопроектом передбачено використання нового терміну "сервісні послуги". Сама конструкція "сервісні послуги" виглядає вкрай невдалою, оскільки слово іноземного походження "сервіс" є власне синонімом слова "послуга", "обслуговування". Тобто конструкція є тавтологічною. При цьому "сервісні послуги" стосуються "оформлення дозволів, посвідчень, свідоцтв, довідок, копій і дублікатів документів". В той же час, чинний Закон та інше українське законодавство для цих же цілей використовує категорію "адміністративні послуги". Цілком очевидно, що застосування різних термінів для означення однакових (тотожних) явищ і відносин внесе плутанину у законодавство та практику».

Зазначене вище є основною ідеєю міжнародного стандарту системи управління якістю (ISO 9001). Відзначимо, що перші редакції даного стандарту стосувалися здебільшого споживачів товарів і послуг широкого вжитку, а поширення доктрини «служіння» розгор-

нуло його дію цього й на відносини держави і громадянина. Нове розуміння мети діяльності публічних установ відкрило шлях до впровадження систем управління якістю в органах публічної влади у багатьох розвинутих країнах наприкінці 90-х рр. XX ст. В Україні світогляд задоволення потреб споживача через управління якістю набув поширення на початку 2000 р. Однак тривалий час використання системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO відбувалося виключно в приватному секторі. Сьогодні стратегічним напрямом державної політики України виступає впровадження в життя українського суспільства «належного врядування», а підтвердженням зазначеного стало підписання Україною і Євросоюзом Договору про Асоціацію. Тепер Україні необхідно продемонструвати певні реальні досягнення у даному напрямі. Таких змін у діяльності органів публічної влади вимагає й сучасне українське суспільство [6].

Членами Міжнародної організації зі стандартизації (англ. International Organization for Standardization, ISO) є понад 160 країн. Ціль організації - сприяння розвитку стандартизації в світовому масштабі для забезпечення міжнародного товарообміну та взаємодопомоги, а також для розширення співробітництва в сфері інтелектуальної, наукової, технічної та економічної діяльності [7].

У даному контексті відзначимо, що якість (quality) – ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє вимоги; система управління якістю (quality management system) – система управління (менеджменту), яка спрямовує та контролює діяльність організації щодо якості

ISO 9001 - найпопулярніший в світі стандарт, на базі якого створюється система менеджмен-

ту якості на підприємстві, а потім проводиться її сертифікація. Стандартом ISO 9001 можуть керуватися підприємства будь-якої галузі, виду діяльності (виробництво чи сфера послуг), форми власності, розмірів та кількості працівників. Рисунок 1 демонструє основні переваги та перешкоди на шляху впровадження даної системи.

ISO 9001 установлює критерії системи менеджменту якості і є єдиним стандартом в своїй серії, за яким можна пройти сертифікацію (зазначене не є обов'язковою вимогою). Його може використовувати будь-яка організація, незалежно від її розміру і сфери діяльності. Понад мільйон компаній і організацій в більш ніж 170 країнах світу сертифіковані на відповідність стандарту ISO 9001.

Цей стандарт заснований на ряді принципів менеджменту якості, таких як сильна клієнтоорієнтованість, мотивація і залучення керівництва, процесний підхід і постійне вдосконалення. Ці елементи більш докладно пояснюються в принципах менеджменту якості ISO. Застосування ISO 9001 допомагає гарантувати, що замовники стабільно отримують якісні продукцію і послуги, що, в свою чергу, дуже вигідно для бізнесу.

Відзначимо, що Місто Рівне – перше в Україні, де виконавчі органи Рівненської міської ради проходять сертифікацію відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2015. У 2018 році Група аудиторів визнала, що Управлінням забезпечення надання адміністративних послуг Рівненської міської ради виконуються стандарти та критерії ISO 9001:2015.

Метою впровадження системи ISO 9001:2015 є розробка цілісного та ефективного механізму надання якісних послуг громадянам. Запровадження ISO в практичну діяльність

органів публічного управління в цілому та безпосередньо в діяльність СЦ МВС України - це стратегічне рішення, що допоможе покращити їх загальну дієвість.

Відзначимо, що у 2017 році були опубліковані Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, що розроблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг (Проект експертної підтримки врядування та економічного розвитку (EDGE), який впроваджується канадською компанією Agriteam Canada Consulting Ltd.) та за підтримки Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні» з урахуванням практичного досвіду впровадження

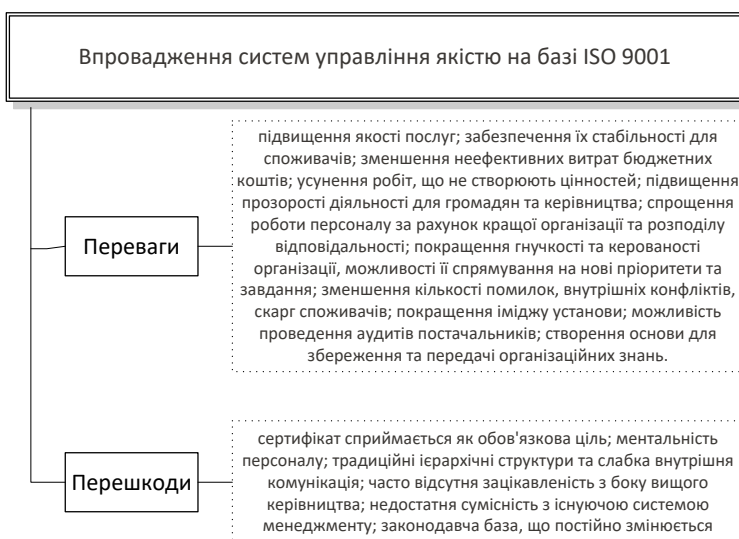


Рис. 1. Основні переваги та недоліки впровадження системи управління якістю на базі ISO 9001 [8]

таких стандартів центрами надання адміністративних послуг – членами Всеукраїнської асоціації центрів надання адміністративних послуг. Дотримання таких вимог має гарантувати якісно організовану взаємодію із кожним відвідувачем та своєчасне опрацювання всіх звернень (Рисунок 2). Дані вимоги рекомендовані до застосування центрами надання адміністративних послуг усіх рівнів по всій території України [9].

У Законі України «Про стандартизацію» [10] наведено наступне значення вживання терміну: «стандарт - нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері».

Зазначимо, що під якістю адміністративної послуги розуміють сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника, а стандарт надання адміністративної послуги – документ, який містить вичерпну інформацію про підстави надання адміністративної послуги, перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та розмір плати за надання такої послуги, строк надання адміністративної послуги, пільги щодо її отримання, вид адміністративного акта, який приймається в результаті надання відповідної адміністратив-

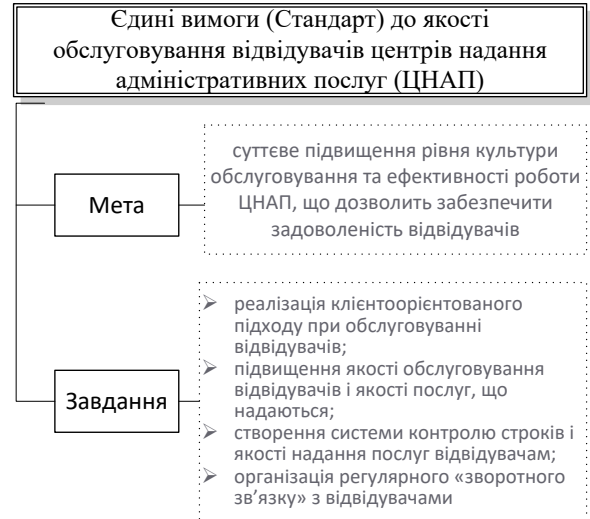


Рис. 2. Головна мета та основні завдання Єдиних вимог до якості надання адміністративних послуг [9]

ної послуги, підстави відмови у наданні адміністративної послуги, а також про організацію роботи адміністративного органу з надання такої послуги [2].

Метою впровадження суб'єктами влади систем управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту є надання якісних послуг населенню, що повинно сприяти підвищенню: рівня якості послуг; ефективності діяльності; іміджу владних установ; керованості, гнучкості, здатності більш ефективно розв'язувати нагальні проблеми.



Рис. 3. Процесний підхід до управління якістю надання послуг СЦ МВС України

Джерело: побудовано автором на основі [11]



На рисунку 3 представлена загальна схема управління якістю надання послуг СЦ МВС України на основі процесного підходу, що відображає зв'язок між процесами та роль клієнта у визначенні додаткових вимог щодо якості надання послуг. Процесний підхід визначає: процеси з погляду створення додаткових цінностей і одержання результату; постійне поліпшення процесів на основі результатів моніторингу; результативність функціонування процесів.

Більшість науковців стверджують, що оцінка якості надання послуг – це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам. Зазначене вимагає комплексного підходу до вирішення таких завдань. Однією з базових основ для формування методології оцінки діяльності сервісних центрів та якості послуг, які вони надають може бути система управління якістю ISO 9001. Стандарт ISO 9001 визначає «якість» як ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє визначені вимоги. Вимога – це сформульована потреба чи очікування, загальнозрозумілі та обов'язкові. Задоволеність замовника – сприйняття замовником ступеня виконання його вимог. Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, можна запропонувати послідовність відповідних етапів оцінки якості послуг та діяльності сервісних центрів МВС (Рисунок 4). Подана послідовність сформована на основі положень методології оцінки якості надання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП [12].

**Висновки.** Дослідження, що проводяться за різними напрямками оцінки якості надання адмі-

ністративних послуг в нашій державі засвідчують поліпшення у даній сфері, простежується позитивний розвиток системи надання адміністративних послуг. Попри достатньо високі оцінки за певними критеріями, необхідно критично підходити до загального результату оцінювання. Постійне поліпшення якості надання послуг, одним зі способів досягнення якого виступає періодичне оцінювання, має стати принципом діяльності всіх публічних установ. Процес формування ефективних напрямів підвищення якості надання послуг сервісними центрами МВС України не досліджується науковцями й практиками так, як надання адміністративних послуг ЦНАП. Оцінка якості надання адміністративних послуг розглядається як перевірка діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, при цьому мірилом оцінки якості надання адміністративних послуг є не критерії, а конкретні «стандарты». В сучасних умовах переваги має впровадження в діяльність органів публічної влади системи управління якістю на базі ISO 9001. Існування позитивних практик використання системи ISO 9001:2015 спонукає на її запровадження в різних сферах публічного управління та у сфері надання сервісних послуг центрами МВС України зокрема.

#### Список використаної літератури:

1. 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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_12).

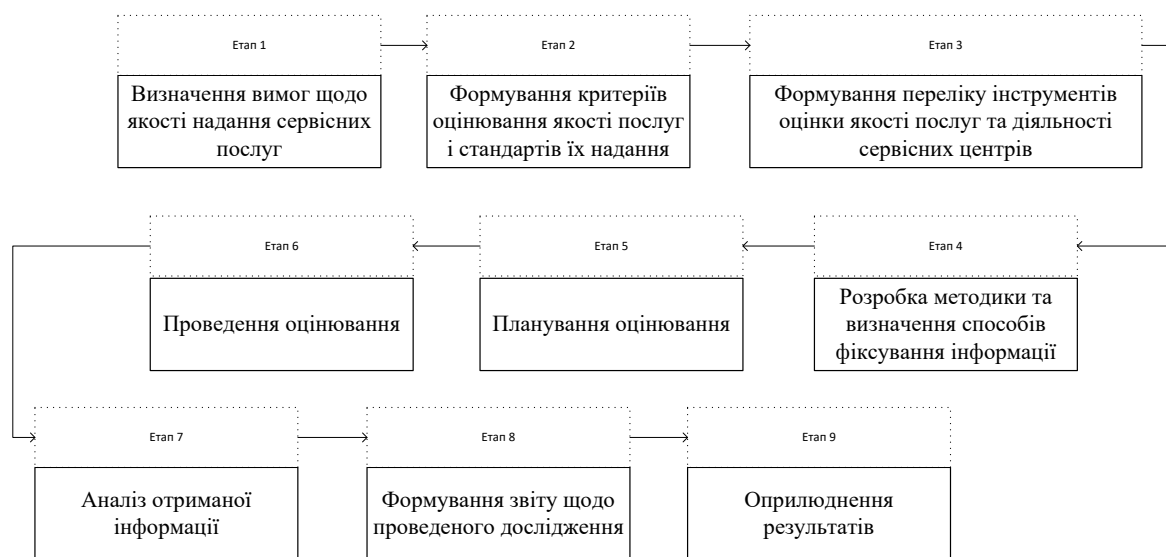


Рис. 4. Послідовність етапів оцінки якості послуг, що надають СЦ МВС України

Джерело: побудовано автором на основі [12]

2. Про адміністративні послуги: Закон України № 737 від 6 вер. 2012. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
3. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл./ О.Б. Моргулець – К. : Центр учб. л-ри, 2012. – Бібліогр.: с. 383. - 383 с.
4. Проект Закону «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676)
5. Висновок до проекту Закону України від 20.05.2015 № 2567 (Одержаний ВР України) «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XH1ZB00Q?an=2>
6. Позняк А. О. Напрямки підвищення якості надання громадських послуг населенню / А. О. Позняк // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне управління. – 2015. – Т. 254, Вип. 242. – С. 86-92 . URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2015\\_254\\_242\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2015_254_242_16).
7. Офіційний сайт ISO. URL: <https://www.iso.org/ru/home.html>
8. Проект UMBRELLA, Польща. URL: <http://www.umbrella.org.pl>
9. Єдині вимоги (Стандарт) якості обслуговування відвідувачів ЦНАП <https://cnap.in.ua/802/>
10. Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text>
11. Настанова з якості Тернопільської міської ради. URL: [https://ternopilcity.gov.ua/app/webroot/files/Strukturni\\_pidrozdily/Nastanova\\_jakosti\\_02%2018.03.13%20\\_2\\_.pdf](https://ternopilcity.gov.ua/app/webroot/files/Strukturni_pidrozdily/Nastanova_jakosti_02%2018.03.13%20_2_.pdf)
12. Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг». Київ, 2017. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/15/Posibniik\\_CNAP.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf)

#### **Lilikovych P. V. Formation of a modern system of provision of services by service centers of the ministry of internal affairs of Ukraine**

*The article examines the process of the formation of effective directions for improving the quality of services provided by service centres of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The development of the system of quality assurance of public services in Ukraine is described and the need for public authorities to form quality relations with citizens is emphasized. The criteria for assessing the quality of administrative services are reflected in the Law of Ukraine "On Administrative Services". It is noted that the assessment of the quality of administrative services is considered as an inspection of the administrative body for the provision of administrative services. It is noted that the direct measure of assessing the quality of administrative services is not criteria, but specific "standards". The concept of "service" and shortcomings in its interpretation are studied. The international standard of the quality management system and the activity of the International Organization for Standardization are analyzed. The main advantages and disadvantages of implementing a quality management system are based on ISO 9001, and its purpose and basic principles are presented. The purpose and tasks of the uniform requirements (standard) to the quality of service of visitors to the centres of administrative services, developed by the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, are described. The meaning of using the term "standard" according to the Law of Ukraine "On Standardization" is given. An understanding of the concepts of "quality of administrative service" and "standard of administrative service" is given. The scheme of the process approach to the quality management of the SC of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is given and the need to use the sequence of stages of quality assessment is defined in the practical manual "Basic provisions of the methodology for assessing the quality of administrative services".*

**Key words:** service, administrative services, service centres, public management.