

ОСОБЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОВС УКРАЇНИ

З огляду на специфічні завдання ОВС та їх місце в системі державних органів обґрунтовано необхідність виокремлення особливого алгоритму впровадження принципів процесного управління у діяльності органів внутрішніх справ України.

Сформульовано вимоги до підвищення ефективності надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ на основі використання принципів процесного управління. Розглянуто запровадження системи процесного управління в діяльності органів внутрішніх справ як сукупність стадій, процесів і процедур, додержання яких дає змогу реалізувати принципи управління та досягти позитивного очікуваного результату у сфері надання послуг та підвищити ефективність інших напрямів діяльності ОВС України.

Запропоновано алгоритм впровадження процесного підходу в управлінні та комп'ютеризації структур ОВС України.

Ключові слова: *структури ОВС, ефективність управління, процесне управління, принципи управління, алгоритм впровадження процесного підходу.*

Постановка проблеми. Особливості сучасного реформування всіх суспільних процесів вимагають удосконалення управління в органах внутрішніх справ, що зазнають постійних змін. Поряд із виконанням основних функцій – боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, з'являються нові послуги різноманітного характеру, а підвищення якості надання адміністративних послуг є одним із напрямів процесу удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України. Специфічні завдання ОВС та їх місце в системі державних органів обумовлюють необхідність виокремлення особливого алгоритму впровадження принципів процесного управління для досягнення мети – підвищення ефективності та результативності діяльності органів внутрішніх справ.

Входження України в європейські та євроатлантичні структури неможливе без комплексного вирішення проблем оптимізації функціональної та організаційної структури, складу й чисельності органів внутрішніх справ, удосконалення їхньої діяльності з метою підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, посилення боротьби зі злочинністю та корупцією, поліпшення якості зв'язків із громадськістю, дове-

дення форм і методів оперативно-службової діяльності відповідно до суспільних вимог і окреслених стандартів [1; 12; 13].

З огляду на специфічні завдання ОВС та їх місце в системі державних органів виникає потреба вирізнити структуру особливих процесів задля підвищення ефективності та результативності діяльності ОВС. З метою підвищення ефективності надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України доцільно:

- розробити процедури та стандарти надання адміністративних послуг;
- розмежувати функції між територіальними органами внутрішніх справ, які безпосередньо надають адміністративні послуги громадянам, та Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС);
- розмежувати підрозділи, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, і підрозділи, що надають адміністративні послуги населенню [5–11].

При цьому враховуються такі принципи процесного управління:

- орієнтація надання послуг органами внутрішніх справ на споживача;
- відповідальність керівників органів внутрішніх справ за якість наданих послуг;
- використання процесного підходу, що свідчить про бажаний результат організації роботи органу внутрішніх справ та сприяння досягненню поставленої цілі.

Запроваджуючи систему управління якістю в органах виконавчої влади, зокрема й ОВС, треба чітко визначити усі процеси та процедури, з яких складається діяльність цього органу, детально описати та документально закріпити їхню структуру. Це передбачає: чітку регламентацію участі (повноважень) кожного з працівників органу влади у виконанні завдань, покладених на цей орган; детальне визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання; розроблення та нормативне закріплення стандартів усіх документів [9, с. 33].

Стан дослідження. Теоретичні та практичні аспекти, пов'язані з наданням послуг органами внутрішніх справ України та забезпеченням якості цих послуг, розглянуто у наукових працях І. В. Бойка, І. П. Голосніченка, О. І. Довгань, Ю. В. Колцуняка тощо. Водночас потребує подальшого поглибленого та всебічного вивчення питання підвищення ефективності управління і якості надання адміністративних послуг громадянам органами внутрішніх справ [1; 6].

Підвищення якості діяльності органів внутрішніх справ України, зокрема їх сервісної діяльності, є предметом розвідок провідних науковців, з-поміж яких О. Н. Яриш, О. Г. Циганов, В. Ю. Котляр,

Т. О. Проценко тощо. Однак механізм функціонування системи управління в діяльності ОВС є недостатньо дослідженим, наразі висвітлено лише окремі його аспекти [6; 10; 11].

Специфічні завдання ОВС та їх місце в системі державних органів обумовлюють потребу віднайдення особливого механізму, що уможливить втілення принципів системи процесного управління задля підвищення ефективності та результативності діяльності органів внутрішніх справ.

Перспективи поліпшення ефективності сервісної діяльності ОВС України обумовлюються можливістю системи управління підвищити:

- якість державних послуг, що надаються суб'єктами звернення/споживачами органами внутрішніх справ;
- прозорість діяльності МВС як для суб'єктів звернення/споживачів, так і для керівництва держави;
- довіру до працівників поліції, забезпечити формування думки про працівників ОВС України як захисників прав і свобод людини та громадянина, а не як представників карального органу.

Таким чином, запровадження системи процесного управління в діяльності органів внутрішніх справ можна визначити як сукупність стадій, процесів і процедур, додержання яких дасть змогу реалізувати принципи управління та досягти позитивного очікуваного результату у сфері надання послуг і підвищити ефективність інших напрямів діяльності ОВС.

Схема процесу підвищення якості управління, відповідно до якої очікуваний результат запровадження системи управління МВС, досягається через нову якість управління ОВС щодо виконання провідних функцій та нову якість функцій сервісу (надання послуг населенню) [3, с. 133].

Таким чином, нова якість управління ОВС щодо виконання основних функцій (боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку) досягається шляхом вдосконалення структури та функцій як центральних органів, так і органів на місцях [3, с. 133].

Особливості реалізації системи управління в діяльності ОВС України обумовлені специфічністю завдань ОВС, розгалуженістю структури органів і підрозділів системи МВС України, а також особливостями взаємодії ОВС та населення, зокрема щодо надання послуг. Пріоритетні чинники підвищення якості надання послуг на етапі реалізації об'єднують інформаційне забезпечення, правове забезпечення, фінансове забезпечення, поетапність запровадження та перевірку ре-

зультатів у деяких вибраних підрозділах з наступним запровадженням у всій системі МВС, поєднання передових наукових розробок з наявними практичними доробками шляхом використання моніторингових досліджень [3, с. 133].

Метою статті є опис специфіки впровадження процесного підходу управління в діяльність органів ОВС України задля підвищення результативності та ефективності їхньої діяльності.

Виклад основних положень. Під поняттям **процесу** розуміємо ланцюг змін, що вимагає вхідного впливу і дає на виході певний результат, ефект запланованої мети. Змінам цим підлягають ресурси, складові матеріальні або нематеріальні елементи організації, установи, підприємства або індивіди. Процес можна трактувати як узгоджений набір послідовно виконаних дій, спрямованих на реалізацію очікувань клієнта, метою яких є досягнення певного результату у вигляді продукту (див. рис.).

Для виготовлення продукту потрібні відповідні ресурси, інші продукти, а також набір правил, згідно з якими створюється продукт. На вході процесу може бути матеріал або інформація, результатом перетворення яких є продукт: предмет, послуга або інформація. Ресурсами, необхідними для здійснення процесу, серед іншого, будуть обладнання, методи, знання, навички, персонал і його кваліфікація. Кінцевий продукт бізнес-процесу повинен мати можливість точного опису, вимірювання та визначення [1; 2].

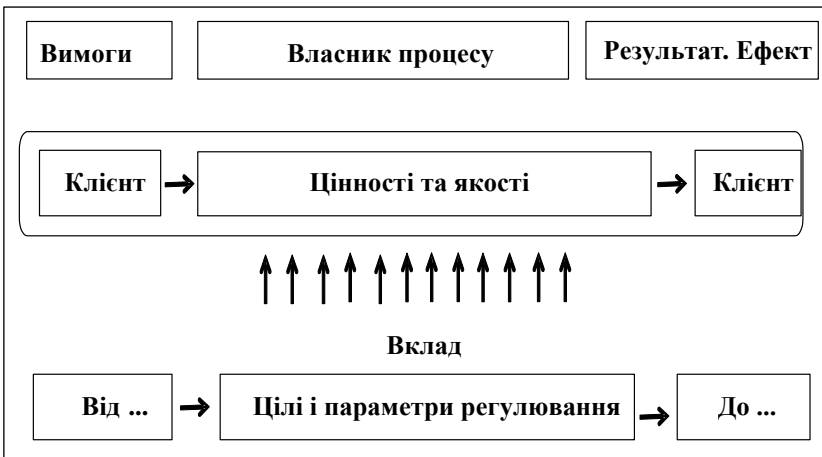


Рис. Основні складові процесу [12, с. 40]

У літературі знаходимо різні варіанти класифікації процесів. Процеси ділять на:

- операційні, допоміжні (Дж. Брілман);
- мегапроцеси, процеси головні і субпроцеси (К. Зімневич) [13].

Ще за одним варіантом поділу розрізняють чотири види процесів:

- ключові процеси, спрямовані на забезпечення успіху діяльності організації або установи шляхом постійного упору на високу якість продукту, послуги або інформації;

- процеси з властивостями важеля, що характеризуються розумінням часу, вартості та якості при постійній їх оптимізації;

- опортуністичні процеси, які охоплюють диференційований підхід до клієнтів, сприяючи тим, співпраця з якими приносить найбільшу вигоду (ефекти);

- допоміжні процеси, які забезпечують, зокрема, ключові процеси і головним завданням яких є досягнення максимальної ефективності і вилучення непотрібної роботи [4].

Кількість і характер процесів пристосовуються до специфіки організації, установи або компанії, наприклад:

- базові процеси (головні, операційні);

- допоміжні процеси (забезпечують виконання процесів головних, тобто внутрішніх процесів організації);

- системні процеси (управління), в нашому випадку пов'язані з утриманням і вдосконаленням всієї системи управління організації.

Базові процеси, часто іменовані головними, виникають унаслідок поєднання взаємозалежних дій, рішень, інформації та матеріалів. Вони мають найбільший вплив на діяльність організації або установи. Базові процеси – це процеси, що створюють вартість (цінність), вони мають стратегічне значення, відбуваються в багатьох відділах установи, організації, водночас пов'язують постачальників з клієнтами (споживачами).

Допоміжні процеси – процеси, які не мають стратегічного значення, вони повинні бути чітко відокремлені від базових, їх виконання також можна доручати стороннім організаціям, які ефективно їх реалізують [12; 13].

Процеси можна розмежовувати також щодо:

- рівня (посади) прийняття рішення: процеси управлінські (системні), процеси виконавчі;

- значення для організації: процеси стратегічні, процеси операційні;

- підпорядкованості: процеси головні, процеси другорядні.

Сучасні умови прийняття управлінських рішень на основі функціонального підходу дають можливість установити такі недоліки управління:

- відсутність інтеграції даних;
- відсутність інтеграції процесів;
- занадто великий час на переналадження, очікування виконання функції, транспорту, обробки даних;
- відсутність прозорості та ефективності реалізації процесів;
- багаторазове виконання тієї самої функції в процесі;
- надмірна кількість зворотних реакцій;
- високі витрати;
- розпорошеність відповідальності за весь процес;
- надто велика кількість непотрібних функцій;
- занадто велика кількість часу в процесі, що не впливає на додавання вартості;
- часті зміни в організаційних одиницях у рамках одного процесу.

У діяльності функціональної організації встановлюються цілі кожної функції. На практиці багаторазово виконуються ті самі завдання, але вони часто не дають нових результатів цінності робіт. Відсутня координація між різними функціями і фрагментними, частковими процесами. Управління різними складовими проєктів (з певною орієнтацією на окремі функціональні підрозділи) здійснюється без комплексного підходу. У процесній організації ставляться цілі процесів, які зосереджуються на створенні цінності. У цьому варіанті особливо акцентується на способі і якості виконання роботи при одночасній координації функцій і роботи окремих команд.

Нині функціонування організацій, установ і фірм, засноване на процесному підході, полягає в сприйнятті організаційної структури як системи, в якій місця і ролі змінні, а також визначені за допомогою дій (операцій), які слід виконати, щоб отримати продукт або послугу, очікувані споживачем.

У теорії та практиці управління вирізняються такі причини, за якими змінюють спосіб організації своєї діяльності на користь процесних рішень:

- реалізовані завдання не стосуються вартісності організації, установи або компанії;
- в більшості організацій, компаній ніхто не керує процесами і ніхто не несе за них відповідальність;
- в організаціях, компаніях високий рівень бюрократизації (наприклад, складний документообіг або опис робіт) ускладнює безпечнішу роботу;

– ніхто не може координувати весь процес, багато працівників беруть участь у ньому, тому він не є процесом єдиної функціональної вертикалі;

– процеси розділені на фрагменти і спеціалізовані структури, як правило, не достатньо гнучкі, аби дозволити компаніям реагувати на серйозні зовнішні зміни;

– відсутній контроль ефективності процесів (вартість, якість, час).

До найважливіших переваг моделювання процесів в організаціях, установах і компаніях доречно зарахувати:

– відображення поточного стану процесів і структури їхніх зв'язків;

– закріплення за черговими функціями процесу працівників або посадових осіб, відповідальних за виконання такої функції;

– розробка системи вимірювання ефективності процесів;

– визначення інформації, яка підлягає перетворенню в процесі, та інформації, одержуваної в результаті реалізації процесу;

– розробка так званих інтерфейсів для інших процесів, і, отже, зв'язків з іншими процесами, що важливо, коли, наприклад, потрібно визначити час передачі замовнику результатів цього процесу або зв'язати індивідуальні моделі, побудовані на різних рівнях деталізації. Інструменти інформатики уможливають чітку «навігацію» між різними моделями процесів, що неможливо в разі документації їх, виконаної традиційним способом на папері [4; 12; 13].

У разі реалізації проектів, де процеси відіграють провідну роль, обов'язковим є визначення: цілей проекту, плану реалізації проекту, способу виконання проекту, контролю та прийому проекту.

За допомогою карт процесів на окремих рівнях настає системна орієнтація на досягнення цілей [4]. У процесному підході ключовими елементами в плануванні змін є організація, люди і структура (архітектура) процесів, які можуть забезпечити завдяки спільності керівництва:

– прийняття швидких, одноосібних рішень;

– особисту відповідальність;

– поділ праці згідно з компетенціями та займаною посадою.

Процесний підхід, інтегруючи час і якість реалізації завдань, сприяє зростанню потенціалу організації, реалізується етапами і стосується як матеріальних процесів, так і нематеріальних. Упровадження процесного підходу передбачає створення системи менеджменту згідно з нижче наведеним алгоритмом:

– перший етап – будується матриця (цикл менеджменту – об'єкт менеджменту) для створення організаційних структур і обґрунтованості компетенції з перспективи централізації – децентралізації

функції управління. Критеріями оцінки є однорідність структури і завдання, що дає змогу відокремлювати бізнес-процеси;

- другий етап – визначається структура бізнес-процесів; виникає мережа з'єднаних між собою бізнес-процесів; виконується їх регламентація; будується система індикаторів ефективності процесів;
- третій етап – оцінюється ефективність системи менеджменту, ґрунтованого на основі процесного підходу.

За загальноприйнятими принципами, цикл управління процесного характеру враховує всі функції управління, зокрема планування, організацію, мотивування, контроль, регулювання. При цьому, через наявність організаційної специфіки структур ОВС, управління логістичними процесами вимагає впровадження координованого керівництва відокремленими економічно, технічно укомплектованими і технологічно взаємопов'язаними територіальними підсистемами управління. Передбачається, що під час побудови такої системи архіважливу функцію виконуватимуть вертикально і горизонтально інтегруючі логістичні центри. Вони реалізовуватимуть координаційну функцію, діючи на основі загальної інфраструктури з використанням телекомунікаційних мереж та інформаційних технологій.

З метою комп'ютеризації організацій, установ і підприємств, зважаючи на їхню участь у розробці та реалізації комплексної (багаторівневої) інформаційної системи, в основу якої покладено процеси, необхідно здійснити такі заходи [4]:

- впровадити ідентифікацію процесів як основу для побудови баз даних, що уможливають комп'ютеризацію всіх активів організацій або установ;
- сформувати центральну базу даних для збору даних про управління логістичними ланцюжками забезпечення в системах (підсистемах) постачання, виробництва і розподілу, пов'язаних із фінансовими і людськими ресурсами;
- забезпечити широке використання прозорості діяльності;
- побудувати окремі модулі інтегрованої (багаторівневої) інформаційної системи;
- шляхом розширення комп'ютерних мереж забезпечити можливість автоматизованого обміну даними та інформацією;
- застосовувати найсучасніші перевірені програмні технології в експлуатованих системах, мережах, а також комп'ютерному обладнанні;
- забезпечити безпеку даних та інформації, а також захист телекомунікаційних систем і мереж як на стадії їх формування, так і експлуатації, а також вказати порядок доступу до інформації, що обробляється на різних організаційних рівнях;

– за допомогою платформ і порталів організувати систему передачі знань на відстані (навчання e-learning);

– забезпечити можливість взаємодії логістичних (фінансових і людських) інформаційних систем з аналогічними системами в інших організаціях, установах або компаніях що в межах країни, що поза ними.

Нині як допомогу у впровадженні процесних рішень застосовують інформаційні технології. Це дає змогу сучасним та інноваційним способом проводити автоматизацію оперативних і офісних завдань. Інформаційні технології забезпечують моделювання, організацію, стимуляцію й аналіз, і це дає можливість якісно керувати процесами. Найбільша вигода від впровадження інформаційних технологій очікується від упровадження радикальних, обдуманих організаційних змін. Ці зміни не залежать від реалізації нової ІТ-системи або комп'ютеризації відокремлених процесів. До них також не слід вдаватися за умови відсутності ясних, чітко визначених процесів у новому динамічному середовищі організації. Інформаційні технології можуть ініціювати процеси змін в організації, але найліпше – це ретельна реконструкція процесів. Тільки такий підхід гарантує найкращий економічний ефект [12].

Висновки. Проведене дослідження підводить до висновку про необхідність удосконалення регулювання надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Особливого значення набуває саме процесний підхід, коли управління властивими йому ресурсами та діями здійснюється як технологія – послідовність взаємозв'язаних, взаємообумовлених дій. При цьому у впровадженні процесних рішень використовуються відповідні інформаційні технології, що підвищує ефективність і результативність функціонування структур ОВС.

Перспективи наступних розвідок із цього напрямку вбачаються у науково-теоретичному обґрунтуванні рекомендацій та виробленні пропозицій стосовно подальшого запровадження та удосконалення системи процесного управління в органах внутрішніх справ, що засновані на зарубіжному досвіді та міжнародних стандартах.

1. 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.

2. ДСТУ ISO 9000-2001. Системи управління якістю: основні положення та словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zntu.edu.ua/base/i2/iff/k3/ukr/welding/guide/iso/iso9000.htm>.

3. 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. (м. Київ, 27 листопада 2009 р.); за ред. Т. О. Проценка. – К.: ДНДІ МВС України, 2009. – С. 131–136.

4. Кук Е. Процесна організація в установах, на підприємствах і компаніях / Е. Кук // Безпека в процесах глобалізації – сьогодні і завтра. Т. 1. – Катовіце: Вища школа маркетингового управління та іноземних мов, 2013. – С. 301.

5. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань системи управління якістю у МВС України / І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов; за ред. О. Н. Ярмаша. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.

6. Проценко Т. О. Стадії побудови системи управління якістю в МВС України: до постановки проблеми / Т. О. Проценко // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / упор.: Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький; за ред. Т. О. Проценка. – К.: ДНДІ МВС України, 2009. – С. 10–13.

7. План заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю у МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/Doctemplates/img/common/uk/publi sh/article/200332>.

8. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435.

9. Про затвердження Розмірів плати за надання послуг органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Порядку їх справляння: Наказ МВС України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України від 5 жовтня 2007 р. № 369/1105/336 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 3096.

10. 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. Столбова, О. Г. Циганов; за ред. О. Н. Ярмаша. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – С. 29–34.

11. Циндря В. М. Надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України: шляхи удосконалення / В. М. Циндря [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2011_1_2/Cindrya.pdf

12. Шмельцер Х. Й. Управління бізнес-процесами на практиці / Х. Й. Шмельцер, В. Сессельман // Carl Hanser. – Мюнхен–Відень, 2003. – С. 40.

13. Quality Progress, Zarządzanie procesowe BPR [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.qualityprogress.com.pl>

Моисеенко И. П., Кук Ежи. Особенности усовершенствования системы управления в деятельности ОВД Украины

В связи со специфическими задачами ОВД и их местом в системе государственных органов обосновывается необходимость выделения особого алгоритма внедрения принципов процессного управления в деятельности органов внутренних дел Украины. Сформулированы требования к повышению эффективности предоставления административных услуг органами внутренних дел на основании использования принципов процессного управления. Рассмотрено внедрение системы процессного управления в деятельности органов внутренних дел как совокупность стадий, процессов и процедур, позволяющих реализовать принципы управления и достичь положительного ожидаемого результата в сфере предоставления услуг и повышающих эффективность других видов деятельности ОВД. Представлен алгоритм внедрения процессного подхода в управлении и компьютеризации структур ОВД Украины.

Ключевые слова: структуры ОВД, эффективность управления, процессное управление, принципы управления, алгоритм внедрения процессного подхода.

Moiseenko I. P., Kuck Jerzy. Features of the improvement of the management system in the activity of the ATS of Ukraine

The new quality of organs of internal affairs management in relation to the fulfillment of its core functions (crime control and public order protection) is achieved by improving the structure and functions of both central and local authorities. The specific tasks of the OIA and their place in the system of state bodies stipulate the need to select a special algorithm for implementing the principles of process management in order to achieve the goal of improving the efficiency and effectiveness of the bodies of the internal affairs. In order to increase the efficiency of the provision of administrative services by the internal affairs authorities of Ukraine, it is expedient: develop procedures and standards for the provision of administrative services; District functions between the territorial bodies of internal affairs, which directly provide administrative services to citizens, and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (hereinafter – the Ministry of Internal Affairs); distinguish units involved in operational search activities and units providing administrative services to the population. In the implementation of projects in which processes play a major role, it is mandatory to determine: project objectives, project implementation plan, project implementation method, project control and acceptance. The requirements for improving the efficiency of providing administrative services by the bodies of internal affairs of Ukraine are formulated based on the use of the principles of process management. The algorithm of implementation of the process approach for the management and computerization of OIA structures is presented. The introduction of the process management system in the affairs of the bodies of internal affairs is defined as a set of stages, processes and procedures, observance of which will allow to implement the principles of management and achieve a positive expected result in the field of service provision and increase the efficiency of other areas of activity of the OIA.

Key words: OIA structures, efficiency of management, process management, management principles, algorithm for implementation of the process approach.

Стаття надійшла 22 грудня 2017 р.