

Маліновська О.Я.

к.е.н., доцент,

доцент кафедри економіки та менеджменту,

Львівський національний університет імені Івана Франка

Malinowska Olga

Ivan Franko National University of Lviv

Кухар В.І.

студент,

Львівський національний університет імені Івана Франка

Kukhar Vitalii

Ivan Franko National University of Lviv

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

FEATURES OF THE FORMATION OF A QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

Анотація. Для того щоб успішно керувати організацією та забезпечувати її функціонування, необхідно спрямовувати та контролювати її діяльність систематично й відкрито. Успіху можна досягти завдяки впровадженню та актуалізуванню певної системи управління, розробленої для постійного поліпшення показників діяльності, з урахуванням потреб усіх зацікавлених сторін. Управління організацією охоплює управління якістю разом з іншими аспектами управління. Системи управління якістю мають чотири основні складові, такі як суспільна, документаційна, ринкова та операційна. У статті обґрунтовано впровадження в діяльність органів виконавчої влади України системи управління якістю як найбільш ефективного механізму підвищення якості роботи державних органів, посилення орієнтації влади на споживача її послуг. Визначено етапи впровадження системи управління якістю послуг, виявлено проблеми, запропоновано шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: державна послуга, якість послуг, система управління якістю, стандарт послуги, споживач публічної послуги.

Постановка проблеми. Посилення євроінтеграційних процесів в Україні викликає необхідність реформування системи державного управління, яке спрямоване на підвищення результативності держав-

ного управління та посилення орієнтації влади на споживача її послуг, що полягає насамперед в удосконаленні організації роботи апаратів органів виконавчої влади, розвитку та підвищенні довіри громадян до органів державної влади. Систему державного управління часто порівнюють з великою та розгалуженою корпорацією, що займається специфічним виробництвом, а саме створенням, розподілом та наданням адміністративних послуг, тому для модернізації публічної влади в її систему «вмонтовуються» принципи ринкової поведінки та ринкові механізми розв'язання проблем. Як свідчить міжнародний досвід, передусім досвід країн Європейського Союзу, одним з найбільш ефективних механізмів підвищення якості роботи є впровадження в діяльність органів державної влади єдиних, як це зроблено у бізнес-секторі, стандартів та процедур. Ефективним засобом цього є запровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади відповідно до вимог ISO 9001-2001. Необхідність запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України зумовлена недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення

потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; потребою вжиття додаткових заходів щодо запобігання проявів корупції серед посадових осіб, уповноважених виконувати функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних учених щодо професіоналізації управління шляхом визначення та впровадження систем якості в державних органах можна назвати праці Е. Демінга, який вивів 14 постулатів якості як компромісу інтересів замовника та виробника [13]; Ф. Тейлора, який визначив, що система управління якістю складається з окремих послідовних етапів [15]. Проблеми розроблення теоретичних основ упровадження систем якості послуг в роботу органів виконавчої влади досліджувались у працях Т. Пахомової [5–7], Т. Калити [1; 2]. Питання стандартизації публічних послуг аналізує В. Сороко [11]. О. Поляк [10] та Д. Сухінін [12] надали детальну характеристику сутності послуг органів влади та досліджували проблеми підвищення їх якості. Питання класифікації державних послуг та уточнення місця соціальних послуг у класифікації державних послуг розглядала О. Шапран [16].

Виділення не вирішених раніше частини загальної проблеми. Водночас неповністю дослідженими та узагальненими в науковій літературі залишаються питання впровадження та використання міжнародного стандарту якості ISO 9001-2001 як дієвого інструмента впливу на підвищення результативності державного управління, адаптації до умов сучасної України апробованих на інших країнах підходів до забезпечення якості державних послуг, проблем та перспектив подальшого запровадження стандарту якості в органах державної влади України.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є виявлення проблем запровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади України та визначення шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Система управління якістю – це система менедж-

менту, яка спрямована на контроль діяльності організації щодо якості.

Сутність створення системи управління якістю полягає в чіткому визначенні переліку послуг, які надаються населенню, та внутрішніх процесів забезпечення діяльності органів влади, установленні однозначного та прозорого порядку виконання кожного процесу, установленні показників, за якими визначаються правильність та якість кожного процесу, а також порядку та послідовності аналізу цих показників, розробленні методів поліпшення кожного процесу.

Упровадження системи управління якістю – це насамперед пошук рішень, які дають змогу забезпечити командну роботу на всіх рівнях. Це й упорядкування інформаційних потоків, й чіткий перерозподіл повноважень та відповідальності в усіх структурних підрозділах, й зміна свідомості працівників та їхніх поглядів на організацію та виконання своїх посадових обов'язків, а також на своє місце щодо спільних цілей органу, формування нових відносин в органі та набуття нових навичок. Як наслідок, орган виконавчої влади не тільки скорочує витрати робочого часу через оптимізацію процесів, але й максимально враховує потреби населення, забезпечує прозорість прийняття управлінських рішень та підвищує їх якість.

І громадяни, і бізнес-структури чіткіше розумітимуть, куди вони мають звертатися з певних питань, на який рівень послуг вони можуть розраховувати, куди та як вони можуть апелювати в разі отримання невідповідних послуг. Також вони зможуть краще зрозуміти, на підставі чого було прийняте відповідне рішення, наскільки воно є обґрунтованим. Зокрема, стандарт передбачає інформування громадян через різні канали про послуги органу державної влади, порядок їх отримання, зобов'язання органу щодо якості цих послуг.

Крім того, наявність механізмів вивчення очікувань споживачів, які передбачені ДСТУ ISO 9001-2001, дає змогу приймати рішення, що найбільш точно відповідають потребам споживачів на різних рівнях: від розгляду оперативних питань до розроблення проєктів нормативно-правових актів.

З точки зору влади впровадження такої системи дасть можливість збільшити керуваність та гнучкість органу державного управління, спростити внесення змін й удосконалень в його роботу. Наявність описів взаємоузгоджених міжфункціональних процесів робить значно простішим аналіз діяльності органу державної влади, визначення змін, які мають бути виконані для досягнення певних результатів, упровадження цих змін.

Також чітко визначення процесів дасть можливість визначити дублювання функцій та неефективну роботу, яка не створює цінності для споживачів. Усунення цих недоліків приведе до підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Крім того, для багатьох органів державної влади споживачами їхніх послуг є інші органи, а також вище керівництво держави, тому всі вищезазначені переваги для споживачів від впровадження системи поширюються на державний сектор загалом. На сучасному етапі реформування державної служби та приведення вимог щодо професійного рівня державних службовців, змісту та результатів їх роботи згідно зі стандартами Європейського Союзу особливого значення набуває проблема якісного процесу кадрового забезпечення державного управління [4, с. 292].

Кадрове забезпечення є частиною державного управління, до якого цілком можна застосовувати три основні моделі оцінювання ефективності державного управління:

1) економічність (правильність використання держфондів за такого рівня ефективності);

2) ефективність (кількість наданих послуг та витрат на їх створення для досягнення певного результату);

3) результативність (ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті) [8, с. 6–11].

Хоча цілком доречно звернути увагу на те, що оцінювання державного управління, відповідно, кадрового забезпечення з огляду на те, що воно має справу із соціальним ресурсом, тобто людиною, має враховувати соціальні, політичні, психологічні, морально-етичні та інші характеристики [14, с. 134].

З урахуванням нашого відставання від країн Західної та Східної Європи нас не можуть задовольнити темпи поступового природного впровадження системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади України. Однак, як відомо, наздогнати лідерів можна лише рухаючись швидше за них. Саме тому запровадження системи управління якістю послуг має відбуватися в Україні централізовано та прискореними темпами.

Для цього Кабінет Міністрів України має прийняти рішення про запровадження системи управління якістю відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 в органах виконавчої влади України, затвердивши відповідний план заходів, згідно з яким слід передбачити два етапи запровадження системи: на рівні центральних органів виконавчої влади, на рівні місцевих державних адміністрацій.

Запровадження системи управління якістю завдяки підвищенню якості комунікацій між органами виконавчої влади та суспільством сприятиме підвищенню результативності й ефективності державного управління, зменшенню необґрунтованих або зайвих витрат (зокрема, витрат часу), підвищенню якості управлінських рішень та прозорості механізму їх прийняття, отже, сприятиме сталому розвитку економіки України, що приведе до підвищення авторитету органів виконавчої влади серед громадян та покращення міжнародного іміджу України.

Як свідчить європейський досвід, запровадження в роботу апарату процесного підходу, пропонованого стандартом ISO в рамках системи управління якістю, забезпечує процес постійного самовдосконалення інституцій. Найголовніше, що такий крок дасть можливість підвищити якість життя громадян України, на що спрямоване ефективне державне управління розвинених країн, передусім країн Європейського Союзу.

Процес запровадження системи управління якістю послуг супроводжується цілою низкою проблем, серед яких можна виокремити:

1) відсутність уніфікованого визначення понять «послуга», «державна послуга»,

«споживач», «система управління якістю», «стандарт публічної послуги»;

2) неможливість чи неправильне визначення послуг органів виконавчої влади;

3) незрозумілість необхідності впровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади;

4) відсутність підтримки запровадженої системи управління якістю у стані постійного аналізу та вдосконалення;

5) відсутність фінансування заходів із запровадження системи управління якістю послуг;

6) наявність кола психологічних проблем;

7) відсутність підготовлених фахівців з питань системи управління якістю, спроможних забезпечити розроблення відповідної для цього документації.

З огляду на досвід зарубіжних країн та нормативні й практичні вимоги сьогодення розв'язання зазначених проблем є можливим шляхом:

– затвердження Кабінетом Міністрів України плану заходів щодо запровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади;

– визначення центрального органу виконавчої влади, відповідального за впровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади;

– визначення фінансових ресурсів для забезпечення запровадження системи управління якістю (навчання, консультаційний супровід, сертифікаційні роботи), зокрема шляхом залучення коштів міжнародних фінансових інституцій та програм міжнародної технічної допомоги;

– стимулювання діяльності органів виконавчої влади зі впровадження системи управління якістю шляхом проведення всеукраїнських конкурсів якості серед органів влади та запровадження премій, нагород чи відзнак;

– постійного висвітлення у засобах масової інформації процесу запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади та поширення відповідного досвіду;

– прискорення розроблення настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001-2015 в органах виконавчої влади із зазначенням у

ній переліку послуг, що надаються органами виконавчої влади, та процесів з їх надання, які є типовими для органів виконавчої влади;

– виділення в органах виконавчої влади людських ресурсів для створення систем управління якістю послуг, зокрема перерозподілу функціональних обов'язків окремих спеціалістів або структурних підрозділів;

– створення та забезпечення функціонування системи моніторингу задоволеності споживачів якістю послуг, що надаються органами влади.

Вирішення вказаних та інших проблемних питань дасть змогу ефективно впровадити системи управління якістю послуг в органах державної влади та забезпечити їх подальше функціонування.

Робити будь-які прогнози щодо подальшого запровадження міжнародного стандарту складно, оскільки в Україні є лише кілька випадків впровадження цього стандарту. Однак слід пам'ятати про те, що приблизно 15 років тому концепція застосування стандарту щодо управління якістю у середовищі, в кому працюють органи виконавчої влади, звучала досить інноваційно й прогресивно навіть для більшості країн Європейського Союзу [1].

Висновки і пропозиції. Формування системи та підвищення якості послуг в органах виконавчої влади є можливим шляхом запровадження єдиних стандартів та процедур послуг згідно з ДСТУ ISO 9001-2001.

Затвердження Кабінетом Міністрів України плану заходів щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади та неухильне виконання його вимог дасть можливість швидко та результативно запровадити систему управління якістю послуг в органах виконавчої влади.

Запровадження системи управління якістю послуг органів влади має супроводжуватися своєчасним вирішенням у цій сфері проблемних питань правового, організаційного та фінансового характеру.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі насамперед є розроблення механізму побудови загальної, більш досконалої системи управління апаратом органу влади.

Література:

1. Калита Т. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади. *Світ якості України*. 2007. № 1. С. 10–13.
2. Калита Т. Система управління якістю в органах державної влади. *Світ якості України*. 2004. № 4. С. 11–12.
3. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. 2006. № 11. С. 2–11.
4. Мотренко Т. Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації. *Університетська наукова записка*. 2005. № 2. С. 289–295.
5. Мотренко Т. Матеріали розширеного засідання колегії. *Інтертехнологія*. 2007. 354 с.
6. Мотренко Т. Реформа державної служби. *Теорія і практика управління*. 2005. № 3. С. 3–6.
7. Мотренко Т. Уряд рекомендує всім органам влади впроваджувати СУЯ. *Світ якості України*. 2005. № 7. С. 9–10.
8. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб. наук. пр. Київ, 2000. С. 6–11.
9. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади. *Право України*. 2003. № 8. С. 35–40.
10. Поляк О. Механізми надання управлінських послуг органами влади. Львів, 2006. 20 с.
11. Сороко В. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навчальний посібник. Київ : НАДУ, 2008. 104 с.
12. Сухінін Д. Формування політики надання якісних муніципальних послуг. Дніпропетровськ. 2008. 20 с.
13. Управління якістю : опорний конспект лекцій. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. 88 с.
14. Чемерис А. Оцінка ефективності державного управління. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. № 2. Харків, 2002. С. 132–136.
15. Шаповал М. Менеджмент якості : підручник. Київ : Знання, 2006. 471 с.
16. Шапран О. Уточнення місця соціальних послуг у класифікації публічних послуг Державного управління: теорія та практика. 2010. № 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_1/txts/10soykpp.pdf (дата звернення: 15.03.2019).
17. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614. *Офіційний вісник Кабінету Міністрів України*. 2006. № 20. С. 1435.

Анотація. Для того чтобы успешно руководит организацией и обеспечивать ее функционирование, необходимо направлять и контролировать ее деятельность систематически и открыто. Успеха можно достичь благодаря внедрению и актуализации определенной системы управления, разработанной для постоянного улучшения показателей деятельности, с учетом потребностей всех заинтересованных сторон. Управление организацией охватывает управление качеством наряду с другими аспектами управления. Системы управления качеством имеют четыре основные составляющие, такие как общественная, документационная, рыночная и операционная. В статье обосновано внедрение в деятельность органов исполнительной власти Украины системы управления качеством как наиболее эффективного механизма повышения качества работы государственных органов, усиления ориентации власти на потребителя ее услуг. Определены этапы внедрения системы управления качеством услуг, выявлены проблемы, предложены пути их решения.

Ключевые слова: государственная услуга, качество услуги, система управления качеством, стандарт услуги, потребитель публичной услуги.

Summary. Scientists, specialists, heads of organizations and statesmen believe that the XXI century will be century of quality in all its manifestations - the quality of products and services, quality of work, quality the environment and, in general, the quality of life of the population. Expected accession of Ukraine to The European Union and the World Trade Organization should provide for a solution agricultural industry into the open world trade and economic space. So the Ukrainian economy of quality promotion should understand the importance of developing Ukrainian quality, based on the interests of stimulating economic growth, increase employment and competitiveness of agricultural enterprises. In modern conditions, public administration should be a peculiar subject of market relations. Like behavior an effective state must respond to specific administrative demand in society and, as far as possible more fully satisfy it. The system of public administration often compared to a large and branched corporation engaged in specific production – creation, distribution and provision administrative (public) services. The state provides strategic and universal “product” – forms and implements a balance interests in society. These are specific services that cannot be produced by other institutions, but without them it is impossible to maintain and balanced development of society. At the same time, the bodies of the public authorities provide services to the population. Therefore, when modernizing the public power in its system are built on the principles of market behavior and market mechanisms for solving problems. In order to successfully manage the organization and ensure its functioning, it is necessary to direct and control its activities systematically and openly. Success can be achieved through the introduction and updating of a specific management system designed to continuously improve performance, taking into account the needs of all stakeholders. The organization’s management covers quality management along with other aspects of management. Quality management systems have four main components and are divided into public, documentation, market and operational parts. This article substantiates the implementation of the Quality Management System into the activity of the executive power of Ukraine as a most effective mechanism to improve the quality of the public bodies functioning and to strengthen the concentration of the authorities on their service users. The article determines the stages of the implementation of the Service Quality Management System. Defines problems and proposes ways to solve them.

Keywords: authority service, service quality, Quality Management System, public authority service user.