

Дослідження, розробки, проекти
з питань публічного управління та адміністрування

УДК 35.07

Попадинець Ірина Романівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатський національний університет імені В. Стефаника*

Попадинець Ірина Романовна

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры управления и бизнес-администрирования
Прикарпатский национальный университет имени В. Стефаника*

Popadynets Iryna

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
V. Stefanyk Precarpathian National University*

**ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В
ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**IMPLEMENTATION OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN
PUBLIC AUTHORITIES**

***Анотація.** Досліджено впровадження системи управління якістю для підвищення якості комунікацій між органами виконавчої влади та суспільством, що сприятиме підвищенню результативності та ефективності державного управління, зменшенню необґрунтованих або зайвих витрат часу, підвищенню якості управлінських рішень та прозорості механізму їх прийняття. Визначено, що суть менеджменту як оперування людськими та фінансовими ресурсами для досягнення певної*

мети в приватному та державному секторах є однаковою. Тому нові успішні управлінські моделі, які довели свою ефективність у приватному секторі, запозичилися державою, зокрема запровадження в органах державної влади стандарту управління якістю ISO 9001:2000.

Досліджено, що першими серед органів влади почали запроваджувати систему ISO органи місцевого м. Бердянськ (Запорізької обл., 2003 р.), м. Комсомольськ (Полтавська обл., 2004 р.) і м. Макіївка (Донецька обл., 2006 р.). Розпочата розробка таких систем у меріях Славутича (Київська обл.), Коростеня (Житомирська обл.) і Кам'янець-Подільського (Хмельницька обл.). Наступними були Волинська та Київська облдержадміністраціях. На даний час єдиним центральним органом державної влади в Україні, в якому запроваджена та сертифікована система управління якістю, є Головдержслужба (сертифікована у жовтні 2005 р.).

Здійснено порівняння підходів до удосконалення систем управління органів державної влади, що ґрунтуються на використанні стандарту ISO 9001 та моделі САФ, встановлено, що перший з них більше орієнтований на упорядкування та формалізацію діяльності і є найбільш ефективним в органах, де поки що чітко не визначені споживачі, послуги, порядок виконання процесів. Виявлено, що запровадження самооцінки за моделлю САФ, яка може бути спрямована на всебічний аналіз діяльності органів державної влади, визначення слабких місць і вироблення заходів з метою удосконалення процесу. Такий аналіз буде ефективним, якщо для органу державної влади зрозумілі очікування споживачів, чітко регламентований порядок виконання поточної діяльності і вимагається його подальше удосконалення з метою підвищення рівня задоволення споживачів.

Ключові слова: *якість, стандарт, система ISO, модель САФ, органи державної влади.*

Аннотация. Исследовано внедрение системы менеджмента качества для повышения качества коммуникаций между органами исполнительной власти и обществом, что будет способствовать повышению результативности и эффективности государственного управления, уменьшению необоснованных или лишних затрат времени, повышению качества управленческих решений и прозрачности механизма их принятия. Определено, что суть менеджмента как оперирование человеческими и финансовыми ресурсами для достижения определенной цели в частном и государственном секторах одинакова. Поэтому новые успешные управленческие модели, доказавшие свою эффективность в частном секторе, заимствовались государством, в частности, введение в органах государственной власти стандарта управления качеством ISO 9001:2000.

Исследовано, что первыми среди органов власти начали внедрять систему ISO органы местного г. Бердянск (Запорожская обл., 2003 г.), г. Комсомольск (Полтавская обл., 2004 г.) и г. Макеевка (Донецкая обл., 2006 г.). Начата разработка таких систем в мериях Славутича (Киевская обл.), Коростеня (Житомирская обл.) и Каменец-Подольского (Хмельницкая обл.). Следующими были Волынская и Киевская облгосадминистрация. В настоящее время единственным центральным органом государственной власти в Украине, в котором введена и сертифицирована система управления качеством, является Главгосслужба (сертифицирована в октябре 2005 г.).

Осуществлено сравнение подходов к усовершенствованию систем управления органов государственной власти, основывающихся на использовании стандарта ISO 9001 и модели CAF, установлено, что первый из них больше ориентирован на упорядочение и формализацию деятельности и наиболее эффективен в органах, где пока четко не определены потребители, сервисы, порядок выполнения действий.

Выявлено, что введение самооценки по модели CAF, которая может быть направлена на всесторонний анализ деятельности органов государственной власти, определение слабых мест и выработку мер по совершенствованию процесса. Такой анализ будет эффективным, если органу государственной власти понятны ожидания потребителей, четко регламентирован порядок выполнения текущей деятельности и требуется его дальнейшее совершенствование с целью повышения уровня удовлетворения потребителей.

Ключевые слова: *качество, стандарт, ISO, модель CAF, органы государственной власти.*

Summary. *The introduction of a quality management system to improve the quality of communications between the executive branch and society, which will increase the effectiveness and efficiency of public administration, reduce unreasonable or unnecessary time, improve the quality of management decisions and transparency of their mechanism. It is determined that the essence of management as the operation of human and financial resources to achieve a certain goal in the private and public sectors is the same. Therefore, new successful management models that have proven their effectiveness in the private sector have been borrowed by the state, in particular the introduction of the ISO 9001: 2000 quality management standard in public authorities.*

It is investigated that the local authorities of Berdyansk (Zaporizhzhya region, 2003), Komsomolsk (Poltava region, 2004) and Makeyevka (Donetsk region, 2006) were the first among the authorities to introduce the ISO system.). Development of such systems has started in the mayoralities of Slavutych (Kyiv region), Korosten (Zhytomyr region) and Kamianets-Podilskyi (Khmelnitsky region). The next were Volyn and Kyiv regional state administrations. Currently, the only central government body in Ukraine that has implemented and certified a quality management system is the MDCSU (certified in October 2005).

A comparison of approaches to improving government management systems based on the use of ISO 9001 and the CAF model, found that the first of them is more focused on streamlining and formalizing activities and is most effective in bodies where consumers are not yet clearly defined, services, the order of execution of processes. It was found that the introduction of self-assessment according to the CAF model, which can be aimed at a comprehensive analysis of the activities of public authorities, identification of weaknesses and development of measures to improve the process. Such an analysis will be effective if the public authority understands consumer expectations, clearly regulates the procedure for carrying out current activities and requires its further improvement in order to increase consumer satisfaction.

Key words: *quality, standard, ISO system, CAF model, public authorities.*

Постановка проблеми. Створення умов для досягнення європейського рівня життя вимагає концентрації зусиль владних інститутів, громадських об'єднань на пріоритетних напрямках реформування державного управління, серед яких чільне місце відведено становленню прозорості і етичної державної служби шляхом запровадження і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів публічних (державних та муніципальних) послуг.

Розробка технології функціонування владних інститутів на основі концепції послуги суспільству, людині, громадянину потребує відповідного законодавчого визначення та підготовки низки правових актів, які б закріплювали в межах компетенції кожного органу публічної влади перелік, порядок та регламенти надання цих послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань управління якістю присвячені роботи таких вчених як Д. Джурана, Тавера Е.І., Лисенка О. М., Шмельової А.М., Рихліна К.М., Нейл Р. Ханна Версана В.Г., Анастасіаді Г.П., Парфенової Е.Е., Сільнікова М.В. та інших. Джуран

Д. досліджує роль вищого керівництва підприємства у створенні та функціонуванні систем управління якістю. Тавер Е.І. висвітлює вплив управлінської діяльності на якість послуг. Лисенко О.М. акцентує увагу на питаннях ризик-орієнтованого підходу у системах управління якістю. Шмельова А.М., розкриває переваги від впровадження систем управління якістю в органах державної влади та доводить їхній вплив на розвиток організації.

Формулювання цілей статті - дослідження управління якістю публічних послуг у системі публічного адміністрування для впровадження системи управління якістю в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу. Із середини 70-х рр. ХХ століття у розвинених країнах Європи почався перехід до постіндустріального суспільства, яке характеризується посиленням ролі громадянина і скороченням функцій держави до суто регулятивної у суспільних відносинах. Відповідно розпочались процеси активного реформування державного управління, головною ознакою яких був перехід до «сервісної» моделі держави та розгляду діяльності державних установ як практики надання послуг.

Було визначено, що суть менеджменту як оперування людськими та фінансовими ресурсами для досягнення певної мети в приватному та державному секторах є однаковою. Тому нові успішні управлінські моделі, які довели свою ефективність у приватному секторі, почали запозичуватись державою. Одним з прикладів такого ефективного запозичення є запровадження в органах державної влади стандарту управління якістю ISO 9001:2000.

Трансформація систем управління якістю в Європі вказує на те, що основою Європейської моделі досконалості стає концепція загального управління якістю (TQM). Про це свідчить досвід провідних світових підприємств, які, усвідомивши ці концепції та зробивши їх основою

діяльності, досягли високого рівня ділової досконалості [2]. Відповідно до підходів TQM якість трактується не стільки як якість продукції чи наданих послуг, скільки як якість роботи підприємства/установи в цілому.

Проте виникають прецеденти застосування стандартів управління якістю в державному управлінні, для успішної реалізації якого можна використати як відповідні посібники та довідники [3], так і відповідні вітчизняні аналоги міжнародних стандартів ISO [1; 4].

Нормативно-правовою рамкою цього процесу стало відповідне урядове рішення [5], яким затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. Першими серед органів влади почали запроваджувати систему ISO органи місцевого самоврядування, маючи безпосередній контакт з громадянами. Серед органів місцевого самоврядування сертифіковані системи управління якістю в меріях міст Бердянська (Запорізька обл., 2003 р.), Комсомольська (Полтавська обл., 2004 р.) і Макіївки (Донецька обл., 2006 р.).

Розпочата розробка таких систем у меріях Славутича (Київська обл.), Коростеня (Житомирська обл.) і Кам'янець-Подільського (Хмельницька обл.). Також відповідна робота ведеться в деяких місцевих органах виконавчої влади, зокрема у Волинській та Київській облдержадміністраціях. На даний час єдиним центральним органом державної влади в Україні, в якому запроваджена та сертифікована система управління якістю, є Головердержслужба (сертифікована у жовтні 2005 р.).

Прийнято рішення про розробку систем управління якістю в Держатомрегулюванні, Держкомпідприємстві та Вищому господарському суді України. Принципи загального управління якістю (TQM) сформувались у кінці 60-х рр. та набули поширення у країнах Західної Європи у 70-х-80-х рр. XX століття. Вони відображають тільки загальні підходи до функціонування будь-якої успішної організації. При

цьому і стандарт ISO 9001-2000, і модель CAF (CommonAssessment Framework – загальна оцінна рамка) побудовані на основі принципів TQM.

Власне стандарт (перший стандарт ISO було розроблено у 1986 р.) є моделлю процесного підходу до управлінської діяльності [5]. Він містить вимоги до усіх процесів організації, що впливають на якість її кінцевих послуг. Запровадивши систему управління, що відповідає вимогам цього стандарту, організація отримує підтвердження своєї керованості, спроможності надавати якісні послуги, бути прозорою та зрозумілою для інших суб'єктів управління. Застосування цього підходу у межах системи управління якістю свідчить про розуміння та виконання вимог користувача; розгляду процесів як джерел створення додаткових цінностей; отримання результатів функціонування процесу та його ефективності; постійне поліпшення процесів на основі об'єктивних вимірювань.

З 1992 р. відповідно до результатів розробок на замовлення Європейської Комісії в державному секторі розвинених країн почала поширюватись самооцінка за моделлю CAF, яка базується на описі «ідеальної організації» у вигляді сукупності критеріїв діяльності та досягнутих результатів. Самооцінка відбувається шляхом зіставлення реальної організації з таким ідеалом, на основі чого визначаються сфери удосконалення для поступового наближення до певного «ідеального стану».

Порівнюючи підходи до удосконалення систем управління органів державної влади, що ґрунтуються на використанні стандарту ISO 9001 та моделі CAF, можна зауважити, що перший з них більше орієнтований на упорядкування та формалізацію діяльності і є найбільш ефективним в органах, де поки що чітко не визначені споживачі, послуги, порядок виконання процесів. Це перший етап запровадження системи управління якістю.

Другим етапом є запровадження самооцінки за моделлю CAF, яка може бути спрямована на всебічний аналіз діяльності органів державної

влади, визначення слабких місць і вироблення заходів з метою удосконалення процесу. Такий аналіз буде ефективним, якщо для органу державної влади зрозумілі очікування споживачів, чітко регламентований порядок виконання поточної діяльності і вимагається його подальше удосконалення з метою підвищення рівня задоволення споживачів.

В Україні, так само як і в країнах Західної Європи, запровадження систем управління якістю розпочалось у бізнес-секторі. Основним мотивом запровадження систем управління якістю в українському бізнесі є максимізація прибутку, яка досягається через два основних компоненти: удосконалення діяльності підприємств з метою скорочення витрат (внутрішня мотивація); реагування на вимоги споживачів (зовнішня мотивація).

Найбільш ефективною є внутрішня мотивація. При цьому стандарт ДСТУ ISO9001-2001 [5] використовується як загальновизнані принципи та практики успішного управління організацією. Застосування цих принципів дає змогу підвищити загальну ефективність роботи організації, гнучкість, керованість, посилити орієнтацію на задоволення потреб споживачів, зменшити неефективні витрати тощо.

Що стосується зовнішньої мотивації, то наявність сертифікату, який підтверджує відповідність системи управління якістю, стає обов'язковою вимогою або одним з критеріїв вибору організації з боку споживачів. З точки зору споживача наявність сертифікату є доказом спроможності організації стабільно виконувати взяті на себе зобов'язання.

Викладені мотиви вплинули і на розуміння ролі держави у суспільстві, яка сповідує демократичні цінності. Відповідно до європейських уявлень про сутність державного управління роль держави полягає у виробленні політики та реалізації способів вирішення тих суспільних проблем, які не можуть бути вирішені за допомогою ринкових механізмів; регулюванні

суспільних відносин із забезпеченням контролю за дотриманням встановлених законодавством правил і норм.

Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 вимагає від організацій визначити види діяльності (процеси), які необхідні для досягнення встановлених цілей і задоволення споживачів, і для кожного виду діяльності визначити та задокументувати: відповідальність за виконання; порядок виконання (з потрібним рівнем деталізації); взаємодію з іншими процесами (щодо передачі інформації); порядок аналізування та управління з боку керівництва.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, запровадження системи управління якістю завдяки підвищенню якості комунікацій між органами виконавчої влади та суспільством сприятиме підвищенню результативності та ефективності державного управління, зменшенню необґрунтованих або зайвих витрат (в тому числі витрат часу), підвищенню якості управлінських рішень та прозорості механізму їх прийняття, а отже, сталому розвитку економіки України, що приведе до підвищення авторитету органів виконавчої влади серед громадян та покращення міжнародного іміджу України. Найбільш ефективним був стандарт ДСТУ ISO9001-2001. У ньому використовується як загальновизнані принципи та практики успішного управління організацією.

Література

1. Крикун О.О. Сумісність і узгодження нової версії стандарту ISO 9001:2015 з міжнародними стандартами щодо систем менеджменту якості. Електронне наукове видання "Економіка та суспільство", Мукачівський державний університет. 2016. №7. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/7_ukr/7_2016.pdf

2. Лисенко О. М. Системи управління якістю: особливості впровадження згідно з новою версією стандарту ISO 9001. Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія : Економіка і менеджмент. 2016. № 1. С. 23-34.
3. Попадинець І. Р. Формування механізму управління мотивацією праці менеджерів на нафтогазових підприємствах : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Івано-Франківськ, 2016. 21 с.
4. Попадинець І.Р. Обґрунтування рішень щодо удосконалення управління підприємств на основі впровадження інтегрованої системи менеджменту. Науковий вісник Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (серія «Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості»). 2020. № 1(21). С. 69-77.
5. Траченко Л. А. Важливі аспекти формування систем управління якістю в контексті вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2015. Ефективна економіка. 2018. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6239> (дата звернення: 26.06.2022).

References

1. Krikun, O.O. (2016), "Compatibility and harmonization of the new version of the ISO 9001: 2015 standard with the international standards for quality management systems", *Elektronne naukove vidannya Ekonomika ta suspilstvo, Mukachevskiy derjavniy universitet*, [Online], vol. 7. Available at: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/7_ukr/7_2016.pdf (Accessed 4, March, 2018).
2. Lisenko, O.M. (2016), "Quality management systems: features of implementation in accordance with the new version of the ISO 9001 standard", *Visnik Schidnoyevropeyskoho universitetu ekonomiki i*

- menejmentu. Seriya: Ekonomika i menejment, vol. 1, pp. 27-34. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsuem_2016_1_6 (Accessed 26 Jun 2022).
3. Popadinets, I. (2020). Obgruntuvannia rishen shchodo udoskonalennia upravlinnia pidprijemstv na osnovi vprovadzhennia intehrovanoi systemy menedzhmentu. Naukovyi visnyk Ivano-Frankivskoho natsionalnogo tekhnichnoho universytetu nafty i hazu (seriia «Ekonomika ta upravlinnia v naftovii i hazovii promyslovosti»- Scientific Herald of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas (edition topic: «Economy and management of oil and gas industry»), issue1(21), pp. 69-77. [in Ukrainian].
 4. Popadinets I.R. (2016). Formuvannia mekhanizmu upravlinnia motyvatsiieiu pratsi menedzheriv na naftohazovykh pidprijemstvakh. Extended abstract of candidate's thesis. Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].
 5. Trachenko, L. A. (2018), "Important aspects of the formation of quality management systems in the context of the requirement of international standard iso 9001: 2015", *Efektyvna ekonomika*, [Online], vol. 4. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6239> (Accessed 26 Jun 2022).