

Світлана ГАНОЦЬКА

Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
Харківський регіональний інститут державного управління

Валентина ГОРДІЄНКО

Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглядаються питання взаємозв'язку моделей міжнародних стандартів якості. Визначаються ключові проблеми адаптації моделей якості в органи державної влади України та шляхи їх вирішення на сучасному етапі модернізації державного сектора.

**Ключові слова:** система управління якістю, органи державної влади, моделі якості.

*Светлана Ганоцкая, Валентина Гордиенко. Модели управления качеством: проблемы и перспективы внедрения в органах государственной службы Украины*

Рассматриваются вопросы взаимосвязи моделей международных стандартов качества. Определяются ключевые проблемы адаптации моделей качества в органах государственной власти Украины и пути их решения на современном этапе модернизации государственного сектора.

**Ключевые слова:** система управления качеством, органы государственной власти, модели качества.

*Svitlana Ganotska, Valentyna Gordienko. Models of quality management: problems and prospects of implementation in public service bodies in Ukraine*

The relationship between models of international quality standards is examined. Key problems of quality models adaptation in authorities of Ukraine and ways of their solutions at the present stage of modernization of the public sector are defined.

**Key words:** system of quality management, public authorities, models of quality.

Однією з найбільш актуальних проблем сучасного суспільства є розвиток довіри громадян до уряду країни і державних установ. Органи влади відіграють важливу роль у створенні життєздатного суспільства, де якість і послідовність у наданні публічних послуг успішно підтримують економічне становище країни і соціальну справедливість. Також світовий досвід свідчить, що досягти високого рівня державного управління можна шляхом розроблення, побудови та впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади на основі принципів загального управління якістю (TQM) і виконання вимог міжнародних стандартів серії ISO 9000, але з урахуванням специфічних

особливостей сфери діяльності кожного органу державної влади. Система управління якістю впроваджена в органи державної влади згідно з вимогами стандартів серії ISO 9001. Це ефективна модель управління, яка, навіть в умовах економічної нестабільності, дозволяє оперативно та адекватно реагувати на зміни зовнішнього середовища, а також дієвий інструмент для аналізу роботи організації, за допомогою якого враховуються вузькі місця і своєчасно впроваджуються запобіжні та коригувальні заходи.

Важливою передумовою для поліпшення якості надання послуг органами державного управління є розробка ефективних систем менеджменту. Як свідчить міжнародний досвід, найбільш поширеною основою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001:2000. Упровадження та сертифікація систем управління якістю надання послуг згідно з цим стандартом в організаціях державного сектору сприяє підвищенню ефективності та узгодженості робіт, раціональному використанню людських ресурсів, формуванню уваги до споживача послуг. У стандартах ISO 9001:2000 якість розглядається як головна тема економіки, тому модернізація сектору державного управління є ключовим питанням адміністративно-територіальної реформи багатьох країн, які намагаються побудувати сильну економіку, виробляючи власні підходи до питань побудови систем менеджменту якості на основі досвіду інших країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблемних питань запровадження системи менеджменту якості на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 свідчить про постійну увагу таких відомих вітчизняних фахівців, як М. Лахижа, Т. Маматова, Т. Мотренко, Т. Пахомова, Ю. Шаров та ін. Серед робіт зарубіжних науковців, таких як Х. Рамперсад, Ханс де Брюйн та ін., питання запровадження якості в державному та приватному секторі розглянуто більш широко. Створення теоретичних, методичних, нормативних та інформаційних засад є актуальним, має науковий і практичний інтерес й спирається на запозичення міжнародного досвіду використання систем управління якістю.

Питання адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу (ЄС) вказують на те, що однією із суттєвих перешкод на шляху широкого впровадження міжнародних стандартів якості в державному секторі є недостатня кількість теоретичних та практичних розробок у цій сфері. Як результат, на відміну від іноземної практики, де впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування є досить поширеним, в Україні лише окремі центральні та місцеві органи влади тільки починають працювати над цією проблемою. Тому *метою статті* є вивчення сутності моделей управління якістю, їх взаємозв'язку та ключові питання процесів адаптації міжнародних стандартів якості в діяльності органів державної влади.

Якісне зростання приватного сектору зумовило запозичення технологій вироблення політики якості в державному секторі, де можливість впровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 завдяки бюрократичному режиму роботи органів державної влади та місцевого самоврядування прослідковується досить чітко. Така тенденція присутня в багатьох європейських країнах, а також США та Канаді. Останнім часом підвищення якості послуг стало однією з головних тем для загального реформування державного сектору Східної Європи, де менеджмент у державному секторі має у своєму арсеналі цілий ряд інструментів якості, в основі яких – політика постійного удосконалення: система управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000; загальне управління якістю – Total Quality Management (TQM); загальна оцінна рамка – Common Assessment Framework (CAF); європейська модель удосконалення – European Framework for Quality Management (EFQM). Незалежно від того, яку модель якості управління обрано, якість державних послуг залишається ключовим питанням під час модернізації державного сектору.

Як показує зарубіжний досвід, реформи державної служби та удосконалення системи надання державних послуг є частиною більш комплексних перетворень у сфері управління в державному секторі. Порівняльний аналіз реформування державного сектору в різних країнах, який проводив Всесвітній Банк у межах дослідження міжнародного досвіду проведення адміністративних реформ, показує, що мотивом реформ державної служби в більшості країн є бажання скоротити державні витрати, підвищити ефективність прийняття політичних рішень та їх подальшої реалізації, удосконалити надання державних послуг, підвищити компетенційну складову державних службовців та закріпити довіру до уряду громадян та приватного сектору [11].

Якість у цих дослідженнях зорієнтована на взаємовідношенні з клієнтами («єдине вікно», «електронний уряд»), на інновації, поліпшення якості життя громадян, використання сучасних методів управління, спрощення адміністративних процедур й правил, досягнення більш високих стандартів надання послуг. У результаті ініціативи щодо підвищення якості деякі уряди розробили комплексні стратегії стосовно вдосконалення надання державних послуг. Для реалізації стратегій були створені організаційні підрозділи на центральному та місцевому рівнях у цілях сприяння менеджменту якості в державному секторі. Крім того, приватний сектор бере активну участь в консультуванні, навчанні й професійному обслуговуванні.

Аналіз зарубіжного досвіду дозволив виявити головні підходи та принципи, які застосовуються у світовій практиці для проведення реформ державної служби:

– реформи проводяться відповідно до чітко встановлених принципів, а саме через розробку та впровадження загальнонаціональних

стандартів; передача більшості повноважень органам виконавчої влади місцевого рівня, на якому безпосередньо виконується надання послуг; більша гнучкість у наданні послуг з урахуванням специфічних особливостей та вимог споживачів;

– керівництво реформами покладається на державний орган вищого рівня, безпосередньо підзвітний главі держави чи уряду;

– проведення реформ супроводжується створенням розгалуженої мережі дослідних, консультаційних, тренінгових структур;

– проведення реформ супроводжується широким застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій;

– процес удосконалення надання державних послуг пов'язаний з використанням на практиці «зворотного зв'язку» зі споживачами послуг;

– упроваджуються нові методи в процес удосконалення надання державних послуг досить довго.

З аналізу моніторингу менеджменту якості в державному секторі країн-членів ЄС видно, що система управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 стала «фундаментом» для побудови загальної, більш досконалої системи управління в органі державного управління, такої як Total Quality Management (TQM) або Common Assessment Framework (CAF). Більшість країн використовували різні моделі якості, пристосовуючи їх для своїх потреб або потреб своєї держави. Система управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 дозволяє чітко визначити й управляти взаємопов'язаними та взаємодіючими процесами, правильно поставити й досягти вимірні цілі діяльності, при цьому стає можливим чіткий розподіл відповідальності між усіма співробітниками щодо реалізації поставлених цілей та завдань, усунення надлишкових функцій, уніфікація документообігу, робота над внутрішнім контролем, спрямована на оперативне усунення виявлених невідповідностей, коригування і впровадження попереджувальних дій [9].

Європейська модель удосконалення – European Framework for Quality Management (EFQM) не є наказовим програмним продуктом, заснованим на 9 критеріях, п'ять з яких – «фактори сприяння», а чотири – «результати». Ця модель визнає існуючі підходи до досягнення стійкої переваги у всіх аспектах діяльності організації за допомогою керівництва політикою та стратегією організації. В основі моделі лежить так звана логіка RADAR, яка складається з чотирьох елементів: «результати», «підходи», «розгорнення», «оцінка й перегляд», під час використання яких для самооцінки організації елементи «підходи», «розгорнення», «оцінка й перегляд» належать до кожного критерію групи «фактори сприяння», а елемент «результати» – відповідно до кожного критерію групи «результати» [10].

Модель загального управління якістю – Total Quality Management (TQM) – це філософія управління постійного поліпшення послуг з метою повного задоволення споживача послуг, оптимальне використання

ресурсів, задоволення від власної роботи працівників, що приводить до отримання надійних та інноваційних послуг споживачам. У моделі застосовуються кількісні методи виміру та статистичного аналізу процесів, використання людських ресурсів з метою вивчення слабких місць в управлінні організацією. На відміну від міжнародного стандарту ISO 9001:2000, який є стандартом якості управління, модель загального управління якістю Total Quality Management (TQM) є філософією вічного поліпшення. Упровадження ISO – це основа для кроків до загального управління якістю – Total Quality Management (TQM).

Модель загальної оцінної рамки – Common Assessment Framework (CAF) – є сумісним продуктом 15 міністерств країн ЄС у сфері державного управління. Головна мета CAF – забезпечення достатньо простого визначення місця органу державної влади чи місцевого самоврядування в рамці самооцінки організацій державного сектору по всій Європі, дозволяє порівнювати діяльність та обмінюватись досвідом. Загальна оцінна рамка (CAF) як інструмент якості, адаптований для державного сектору, заснована на принципах загального управління якістю – Total Quality Management (TQM) та європейської моделі удосконалення – European Framework for Quality Management (EFQM) й має чотири головні цілі:

- охопити унікальні особливості організацій державного сектору;
- бути інструментом для державних службовців, які хочуть підвищити ефективність своєї організації;
- бути індикатором між організаціями державного сектору.

Модель загальної оцінної рамки (CAF) була розроблена для використання в державному секторі в усіх організаціях центрального та місцевого рівня. У деяких випадках, особливо у великих організаціях, самооцінка також може виконуватись у вибраному підрозділі організації. Загальна оцінна рамка є планом організації. Усі елементи загальної оцінної рамки викладені в дев'яти критеріях та субкритеріях, використовуючи які можна дати оцінку організації. Використання загальної оцінної рамки забезпечує організацію з потужною адміністративною основою до початку процесу удосконалення. CAF – це «легка» модель, особливо підходить для отримання першого враження про те, як організація виконує свої функції. Вважається, що будь-яка організація, яка має намір удосконалитись, повинна вибрати одну з детальних моделей управління якістю. У CAF є перевага, яка полягає в тому, що вона сумісна з різними моделями якості й може бути першим кроком для організації, яка впроваджує систему управління якістю діяльності організації, а також така, що може обслуговувати діяльність організації на будь-якому етапі впровадження міжнародного стандарту ISO 9001:2000. Звичайно, кожна організація вирішує сама, що їй потрібно для подальшого вдосконалення процесів діяльності. Порівнювати моделі якості на предмет, які вибрати для впровадження якості в діяльність

органів влади, не доцільно, оскільки кожна з моделей якості має свою мету існування, принципи та процедури [12].

Продукт професійної діяльності державних службовців – послуга, на якість якої значною мірою впливає суб'єктивний фактор (діяльність конкретного виробника послуги). Отже, від рівня професіоналізму та стилю роботи залежить якість послуги та ступінь задоволеності клієнта. Проблеми, з якими стикається державний сектор під час побудови систем управління якістю, лежать у площині рівня професіоналізму, компетентності, кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Необхідність запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України та місцевого самоврядування очевидна завдяки системоутворювальними проблемами усередині організації, які спричиняють негативні наслідки:

- дублювання повноважень під час виконання завдань;
  - прихована відповідальність за кінцевий результат;
  - витрачання часу під час збирання, отримання та передавання інформації на багаторазове перероблення документів через відсутність єдиних вимог до форми, структури та змісту типових документів, невизначеність встановлення пріоритетності;
  - пряма залежність якості роботи організації від плинності кадрів.
- Причинами цих проблем є:
- нечітке розмежування відповідальності між структурними підрозділами центральних органів влади та територіальних підрозділів;
  - нерівномірний розподіл завдань, що спричиняє конфлікт між кваліфікацією (компетентністю) і завданнями, що ставляться посадовим особам;
  - відсутність регламентації структури процесів у внутрішніх нормативних документах;
  - присутність формального підходу до функції контролю за якістю відпрацювання документів з позиції їх змісту, структури та форми;
  - потреба в здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

З метою підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади Президент України указом від 5 березня 2004 р. № 278/2004 схвалив «Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу», Уряд України постановою від 8 червня 2004 р. № 746 прийняв «Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки» та постановою від 11 травня 2006 р. № 614 затвердив «Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». У цих документах зазначено, що на першому етапі системи управління якістю мають бути розроблені та впроваджені в центральних органах виконавчої влади та

облдержадміністраціях, на другому етапі – в усіх підвідомчих територіальних підприємствах та організаціях центральних органів виконавчої влади і місцевих адміністраціях [3; 5; 6].

Держспоживстандарт України забезпечив органи виконавчої влади примірниками стандартів серії ДСТУ ISO 9000 [1]. Також розроблено та введено в дію пробний ДСТУ – П IWA 4:2006. «Система управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування», ідентичний Настанові ISO IWA 4. Її було створено для забезпечення місцевих органів влади послідовним підходом до якісного управління. Держспоживстандарт України, Головдержслужба України та Українська асоціація якості склали навчально-тематичний план підготовки фахівців в органах виконавчої влади з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади, графік навчання головних уповноважених, списки головних уповноважених, призначених за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, обласних та державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та областей України [2].

У 2008 р. Кабінет Міністрів України прийняв зміни до програми запровадження якості в органах виконавчої влади, які стосувались перенесення термінів упровадження системи управління якістю в органи виконавчої влади та переліку послуг, що мають надаватись органами державної влади [4].

Одним із пріоритетних завдань адаптації державної служби до стандартів ЄС є організація проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади та розробка рекомендацій і пропозицій щодо приведення їх структури у відповідність до функцій, які на них покладено. Концепція функціонального обстеження належить до основних шляхів досягнення системної оптимізації, збільшення ефективності та результативності діяльності всіх органів виконавчої влади в Україні, бо її невід'ємною складовою є оптимізація функцій центральних виконавчих органів, яка передбачає створення чіткої структури виконавчої влади, де б кожна її частина була відповідальною за певну сферу суспільних відносин, чиї б функції не дублювалися й не були б більшими за повноваження, були б спрямовані на розвиток та подальше вдосконалення системи влади в Україні. Труднощі тоді виникають у роботі організації, коли підрозділи, працівники чи організації починають вважати себе більш важливими, ніж інші, незважаючи на те що державне управління – це система, заснована на співробітництві, врахуванні інтересів кожної зі сторін, отриманні інформації тільки за перевіреними фактами – саме на це спрямовано міжнародний стандарт ISO 9001:2000.

Протягом 2006 – 2009 рр. Головдержслужбою України було проведено функціональне обстеження центральних органів виконавчої

влади в Україні. На основі аналізу нормативно-правової бази України спеціалістами й науковцями було сформовано остаточний перелік функцій кожного центрального органу виконавчої влади за типами функцій та предметними сферами, первинний реєстр державних функцій. Були виокремлені функції 63 центральних органів виконавчої влади, включаючи міністерства, державні та національні комітети, комісії, управління та агентства. На сьогодні реєстр державних функцій та послуг налічує 8 792 позиції [8]. Типологія послуг органів публічного управління повинна бути зрозумілою для пересічного споживача послуг й достатньо усталеною з чітким тлумаченням та відповідальністю за надання послуги [10].

У межах впровадження міжнародних стандартів якості в органах державного управління необхідно здійснювати не автоматизацію поточної діяльності того чи іншого структурного підрозділу, особливістю якої є використання процесного підходу та автоматизація процесів діяльності, а опис, формалізацію та регламентацію процесу управління ресурсами з реалізацією та розподілом функцій між підрозділами. При цьому структура органу виконавчої влади є похідною від процесу. Водночас система управління, яка будується за процесним принципом, містить внутрішні механізми – систему моніторингу та аудиту процесів. Така система управління дозволить швидко реагувати на виявлені невідповідності, визначати причини їх появи та проводити коригувальні дії з удосконалення діяльності через удосконалення та формалізацію системи управління організації в цілому, а не окремої системи управління якістю, адже в подальшому ця система – інструмент, за допомогою якого керівництво організації, громадські організації, міжнародні комісії будуть оцінювати діяльність органу державної влади на досягнення встановлених цілей та прийнятих управлінських рішень.

З вищенаведеного можна зробити висновки, що проблеми адаптації системи управління якістю в органи державної влади можуть бути вирішені за допомогою:

- високого рівня професіоналізму та належного стилю діяльності надавачів послуг;
- досконалої класифікації послуг населенню з визначеними вимогами до послуги, технології її надання та сфер відповідальності за надання послуги;
- наявності єдиної системи стандартів надання послуг населенню та політики держави щодо встановлення стандартів надання послуг населенню;
- визначеності критеріїв надання послуг на державному та місцевому рівні з урахуванням політики розвитку регіону та бюджетного забезпечення, їх оптимізації;
- прийняття стандартів якості як системного елементу організації управлінської діяльності;

– процедури оцінювання та контролю професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за допомогою системи управління якістю;

– інституціоналізації процедури з гнучкими системами реформатування вимог навчальних планів до вимог професійної діяльності;

– усвідомлення зобов'язань владних структур щодо надання якісних послуг з урахуванням визнаних суспільством відповідних стандартів з одного боку й усвідомлення прав споживачів і системи їх захисту – з іншого.

#### **Список використаних джерел**

1. ДСТУ ISO 9001-2001. Системи управління якістю. Вимоги.
2. ДСТУ – П IWA 4:2006. Система управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування (IWA 4:2005).
3. **Концепція** адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 5 березня 2004 року № 278/2004 : Указ Президента України. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
4. **Про внесення** змін до Програми запровадження системи управління якістю в органах державної влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2008 р. за № 614. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
5. **Програма** розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
6. **Про затвердження** Програми запровадження системи управління якістю в органах державної влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 року за № 548. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
7. **Про заходи** щодо упорядкування надання державних платних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лют. 2009 р. № 251-р. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
8. **Узагальнений** звіт про результати проведеної роботи з функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади. – Режим доступу : [www.center.gov.ua/funkcionalne-obstezhennya/funkcionalne-obstezhennya.html](http://www.center.gov.ua/funkcionalne-obstezhennya/funkcionalne-obstezhennya.html).
9. **Bouckaert G.** Charters as frameworks for awarding quality: the Belgian, British and French experience, Charters as frameworks for awarding quality: the Belgian, British and French experience, seminar on concepts and methods of quality awards in the public sector / G. Bouckaert. – Speyer, Germany, 1993. – P. 7.
10. **European** Foundation for Quality Management. – Режим доступу : [www.efqm.org](http://www.efqm.org).
11. **Public** Administration Reform: Implications for Russian Federation. Nick Manning and Neil Parison. – World Bank. – February. – 2003.
12. **The Common** Assessment Framework (CAF). – Режим доступу : [www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de).

*Надійшла до редколегії 01.12.10*