



Державне управління: удосконалення та розвиток № 2, 2017

УДК 65.018

*С. М. Бондаренко,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту,  
Київський національний університет технологій та дизайну, м. Київ  
А. О. Касич,  
д. е. н., професор, завідувач кафедри менеджменту,  
Київський національний університет технологій та дизайну, м. Київ*

## ВИКОРИСТАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ЗАГАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ (TQM) В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Svitlana Bondarenko,  
Candidate of Economic Science, Associate Professor, Associate Professor of department of management,  
Kiev National University of Technology and Design, Kyiv  
Alla Kasich,  
Doctor of Economic Sciences, Professor, head of the of Department Of Management  
Kiev National University of Technology and Design, Kyiv*

### USING THE CONCEPT OF TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM) IN LOCAL SELF-GOVERNMENT AGENCIES

*У статті розглянуто застосування ідеології, принципів та елементів загального управління якістю в органах місцевого самоврядування. Висвітлено питання забезпечення якості надання публічних послуг, впровадження системи управління якістю, етики державних службовців.*

*The article deals with the use of ideology, principles and elements of total quality management in local self-government agencies. The issues on ensuring the quality of public services, introduction of the quality management system, as well as ethics of civil servants have been covered.*

**Ключові слова:** загальне управління якістю, місцеве самоврядування, ідеологія, принципи, елементи TQM, система управління якістю, публічні послуги, етика державного службовця.

**Keywords:** total quality management, local self-governance, ideology, principles, elements TQM, quality management system, public services, ethics of civil servant.

**Постановка проблеми.** Особливістю сьогодення є сподівання громадян України на те, що органи місцевого самоврядування будуть відігравати вирішальну роль у житті місцевих громад, сприяти економічному розвитку та соціальній справедливості у суспільстві, підвищувати якість надання публічних послуг населенню. Вимогою громадськості є зробити діяльність державних органів та місцевого самоврядування прозорою та вільною від корупції. Проте у багатьох містах України цю проблему вирішити достатньо складно через недосконалі системи управління органів місцевого самоврядування. Тому на сьогоднішній день доцільним є застосування до органів державної влади та місцевого самоврядування методів та інструментів управління, які використовуються у бізнесі. Таким інструментом може бути соціально-орієнтована концепція загального управління якістю TQM, яка у діловому середовищі протягом тривалого періоду часу довела свою ефективність.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У вітчизняній та зарубіжній економічній літературі проблеми удосконалення діяльності організації на базі концепції загального управління якістю вже достатньо висвітлені. Найбільш відомими є праці Р. Бичківського, А. Глічева, О. Глудкіна, П. Калити, В. Лапідуса, О. Момота, В. Огвоздіна, В. Окрепілова, К. Рамперсада, С. Фомічева, М. Шаповала, О. Шубенкової та ін. Проблемами впровадження систем управління якістю в органах місцевого самоврядування та підвищення якості надання публічних послуг займалися такі науковці, як Т. Маматова, С. Могильний, Б. Савченко, П. Підгасць, І. Бригілевич та ін. Проте питання загального управління якістю TQM в органах місцевого самоврядування висвітлені недостатньо повно.

**Мета дослідження.** Метою статті є розробка підходів до використання соціально-орієнтованої концепції загального управління якістю TQM в органах місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день у всьому світі влада сприяє соціальному і економічному розвитку суспільства через надання якісних публічних послуг населенню. Підвищення якості послуг позитивно впливає на думку громадськості про державну службу в органах державної влади та місцевого самоврядування, підходить до взаємодії державних службовців з громадськістю, організацію державної служби. В Україні якість надання послуг громадянам на місцях все іше є низькою. Тому надзвичайно корисним буде використання методів та інструментів управління, які використовуються у бізнесі. Серед них використання соціально-орієнтованої концепції TQM, моделі ділової досконалості EFQM та створення системи управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, та ін.

Загальне управління якістю — це підхід до управління організацією, який об'єднує ресурси, методи управління і технічні засоби в науково обґрунтовану систему, метою якої є постійне поліпшення діяльності і результатів цієї діяльності. Прийнята аббревіатура концепції "загального управління якістю" — TQM (Total Quality Management). Концепція TQM охоплює всі підрозділи організації, всі види діяльності і направлена на використання матеріальних, технічних і людських ресурсів для найбільш ефективного задоволення потреб клієнтів, суспільства і співробітників організації. Концепція TQM може бути використана в організації будь-якого профілю діяльності, і, як показує міжнародний досвід, сприяє підвищенню якості результатів трудової діяльності [10].

Отже, загальне управління якістю — це підхід до управління організацією, націлений на якість, який ґрунтується на участі всіх її членів (персоналу у всіх підрозділах і на всіх рівнях організаційної структури) і направлений на досягнення як довгострокового успіху шляхом задоволення вимог клієнта, так і вигоди для членів організації і суспільства.

Система TQM виникла в результаті удосконалення підходів до управління якістю і увібрала в себе все прогресивне, що було характерне для всіх попередніх концепцій управління. В TQM у поняття «якість» вкладається набагато більший зміст. Зокрема, якість публічної послуги визначається низкою факторів таких як, наприклад, чи ввічливо обслуговуються громадяни, чи ставляться до них з повагою, зручність годин прийому відвідувачів, спрощення адміністративних послуг і багато чого іншого.

Управління організацією за концепцією TQM розглядає досягнення довгострокового успіху як предмет управлінської дії. Поставлені цілі реалізуються в круговому циклі управління Е. Демінга: планування – здійснення – контроль – управлінська дія. Для досягнення поставленої мети (максимального задоволення запитів клієнтів, суспільства і співробітників) планується спеціальна діяльність, що документується, контролюється, аналізується, та, за необхідності, проводяться коригуючі дії. За результатами аналізу проведеної діяльності планується наступний у круговому циклі управління комплекс заходів.

Ідеологія TQM – процес удосконалення не має меж, що відображається у прагненні органу місцевого самоврядування до постійного покращення своєї діяльності, зниженні витрат, зменшенні кількості помилок, підвищенні якості надання громадянам публічних послуг. Як вказується у джерелі [9], до основних критеріїв якості надання публічних послуг відносяться: обсяг послуг, своєчасність надання послуг, доступність до послуг, своєчасність отримання послуг, наявність та безперервність послуг, точність надання послуг, безпека послуг, відповідність обсягу та якості послуг розміру плати за її надання, відкритість у сфері надання послуг.

Розглянемо принципи концепції TQM:

*1) Орієнтація на замовника:*

- постійне вивчення і задоволення потреб замовників;
- взаємозв’язок з клієнтами і досягнення їх лояльності;
- розуміння існуючих потреб замовників;
- розуміння майбутніх потреб клієнтів;
- прагнення перевищити очікування громадян.

*2) Лідерство:*

- провідна роль вищого керівництва в питаннях забезпечення якості;
- встановлення відповідного внутрішнього середовища в організації;
- розвиток корпоративної культури;
- забезпечення балансу повноважень і відповідальності персоналу.

*3) Задіяність персоналу:*

- у процесах створення якості бере участь кожен член організації;
- повне розкриття та розвиток здібностей співробітників;
- використання здібностей співробітників з максимальною користю для досягнення встановлених цілей;
- систематична можливість участі співробітників у розробці та реалізації управлінських рішень;
- відмова від використання покарань співробітників з метою їх мотивації до творчої праці.

*4) Процесний підхід:*

- для ефективного функціонування організації потрібно визначати численні взаємопов’язані та взаємодіючі процеси та управляти ними;
- всі види діяльності описуються у вигляді взаємопов’язаних процесів;
- визначення ключових процесів;
- більш ефективно досягнення бажаних результатів;
- можливість використання інформаційних технологій для своєчасного прийняття управлінських рішень.

*5) Поліпшення:*

- розробка програм та проєктів на постійній основі в цілях удосконалення діяльності та поліпшення якості;
- удосконалення як постійна мета у всіх напрямках діяльності організації;
- зменшення витрат;
- навчання персоналу як визначальний фактор неперервного удосконалення.

*6) Прийняття рішень на підставі фактичних даних:*

- прийняття управлінських рішень заснованих на статистичній інформації, результатах наукових досліджень, цифрах та фактичних даних;
- Проведення вимірів для отримання даних про стан процесів;
- Аналіз даних і обробка інформації з точки зору логіки;
- Забезпечення комунікації усередині організації;
- Накопичення інформації, яка постійно переходить в знання персоналу організації.

*7) Керування взаємовідносинами:*

- пошук та розвиток партнерських стосунків зі стейкхолдерами, заснованих на взаємній довірі, повазі та відкритості;
- Створення цінностей через взаємовигідні і взаємозалежні стосунки з партнерами.

*TQM органу місцевого самоврядування ґрунтується на таких основних елементах:*

1. У процесі створення якості беруть участь усі співробітники організації. Ніхто не може бути усунений від цього процесу. Успіх залежить від дій кожного працівника. Одним із важливих суб’єктів надання публічних послуг є посадові особи органів місцевого самоврядування. Якість наданої публічної послуги вирішальною мірою залежить від професійних, комунікаційних, моральних, психологічних здібностей державних службовців. Керівництво органу повинно приділяти персоналу велику увагу, створювати сприятливі умови для роботи посадових осіб, турбуватися про їх здоров’я та самореалізацію, про добробут їх родин та ін.

Частиною мотивації в умовах TQM стає навчання співробітників, яке має безперервно продовжуватись протягом усього їх трудового життя.

2. Орієнтація на потреби клієнта. Орган місцевого самоврядування, що використовує в управлінні концепцію TQM, орієнтується на потреби клієнта. У сучасному житті всі організації, у тому числі і муніципалітети, залежать від своїх замовників і тому мають розуміти поточні й майбутні потреби замовників, виконувати їхні вимоги та прагнути до перевищення їхніх очікувань. Потреби клієнтів постійно змінюються. Відповідно до виявлених потреб орган місцевого самоврядування повинен удосконалювати підходи до надання публічних послуг, контролювати якість публічної послуги на всіх етапах життєвого циклу, так званої петлі якості, застосовувати статистичні методи обробки інформації, та ін.

3. Провідна роль вищого керівництва органу місцевого самоврядування в управлінні якістю. Робота в сфері якості ініціюється і знаходиться під контролем вищого керівництва. Забезпечення потенціалу керівників органів місцевого самоврядування повинно відбуватись шляхом обміну найкращими практиками, сприяння міжмуніципальній співпраці та ін.

4. Орган місцевого самоуправління несе соціальну відповідальність за свою діяльність перед громадянами, партнерами, працівниками, довкіллям, місцевою громадою, та всім суспільством у цілому.

5. Етична поведінка державних службовців. Державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавстві про державну службу та запобігання корупції, а саме [6]: служіння державі і суспільству, гідної поведінки, доброчесності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості і підзвітності, сумлінності. Ці принципи є основою для діяльності державних службовців. Будь-яка несправедливість наносить моральні збитки авторитету влади в цілому. Реалізація принципу законності проявляє себе в законному і раціональному використанні власних повноважень, захисті (а не імітації) законних інтересів і прав громадян, забезпеченні їх соціальних очікувань.

В обов’язки посадової особи входить захищати і дотримуватись прав і свобод громадян, з якого виходить етичний принцип гуманізму, який полягає в повазі до кожної людини, до її проблем, визнання суверенітету особи, її гідності, толерантності.

6. Розробка програм та проєктів в цілях постійного поліпшення якості надання публічних послуг. Система TQM в органах місцевого самоврядування повинна передбачати постійне вивчення потреб громадян, можливості підвищення якості публічних послуг, продуктивності праці, задоволеності співробітників і суспільства. З цією метою повинні формуватися проєкти з удосконалення, створюватися спеціальні проєктно-орієнтовані організаційні структури, вивчатися і реалізовуватися можливості удосконалення. В результаті регулярно удосконалюються процеси і методики з веденням відповідної документації. Реалізація концепції TQM можлива широким набором засобів. Для відповідності до високих запитів суспільства регулярне удосконалення діяльності органу місцевого самоврядування так само необхідне, як і регулярне удосконалення якості публічних послуг, що надаються.

7. Розробка і сертифікація систем управління якістю, які відповідають вимогам міжнародних стандартів, дає органу місцевого самоврядування суттєві переваги, серед яких: більш узгоджене прийняття управлінських рішень; ефективне регулювання інформаційних потоків; чіткий і системний розподіл повноважень та відповідальності всіх структурних підрозділів муніципалітету; упорядкування документації органу місцевого самоврядування; уникнення дублювання певних видів робіт; підвищення прозорості управлінських рішень та ін.

8. Самооцінка отриманих результатів діяльності. Самооцінка проводиться за обраною моделлю самим органом місцевого самоврядування. Багато організацій використовують для цього моделі міжнародних премій з якості — премію США Малькольма Болдріджа, японську премію Демінга або Європейську премію з якості EFQM. Серед моделей досконалості, що використовуються органами влади і публічними організаціями, найчастіше використовується у сучасному світі CAF - модель (Common Assessment Framework), яка побудована на основі моделі EFQM.

**Висновки.** Інструментом удосконалення систем управління муніципалітетів є соціально-орієнтована концепція загального управління якістю TQM — підхід до управління, який об’єднує ресурси, методи управління і технічні засоби в науково обґрунтовану систему, метою якої є постійне удосконалення діяльності органу місцевого самоврядування та підвищення якості надання ним публічних послуг.

#### Список літератури.

1. *ДСТУ ISO 9001:2015* Системи управління якістю. Вимоги. (ISO 9001:2015 IDT). К.: ДП «УкрНДНЦ», 2016. – 21 с.
2. *Калита П.Я., Сарнавская Т.И.* Система всеобщего управления качеством (TQM). – К.: УАК, МЦК "ПРИРОСТ", 1997. – 38 с.
3. Маматова Т.В. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями удосконалення // Грані. Науково-теоретичний альманах № 10 (90) жовтень `2012. С. 115-119.
4. *Момот О. І.* Менеджмент якості та елементи системи якості: Навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007 – 368 с.
5. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Методичний посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 134 с.
6. *Постанова кабінету Міністрів України* від 11.02.2016 № 65 Про затвердження правил етичної поведінки державних службовців.
7. *Рамперсад Хьюберт К.* Общее управление качеством: личностные и организационные изменения / пер. с англ. – М.: ЗАО "Олимп-Бизнес", 2005. –256 с.
8. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення. Аналітичне дослідження, виконане в рамках проєкту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку». Режим доступу <http://msdp.undp.org.ua/pages/map> <<http://msdp.undp.org.ua/pages/map>>
9. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню: метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін.; за заг. ред. Б. Г. Савченка. - К. : НАДУ, 2009. - 28 с.
10. *Фомичев С.К., Старостина А.А., Скрыбина Н.И.* Основы управления качеством: Учеб. Пособие. – К.: МАУП, 2000. – 196 с.

#### References.

1. DSTU ISO 9001: 2015 Quality Management Systems. Requirements. (ISO 9001: 2015 IDT), "UkrNDNC", Kyiv, Ukraine, 2016, p. 21.
2. Kalyta, P.Ya. and Sarnavskaia, T.Y. (1997), *Systema vseobshcheho upravleniya kachestvom (TQM)* [Total Quality Management System (TQM)], UAK, MTsK "PRYROST", Kyiv, Ukraine, p. 38.
3. Mamatova, T.V. (2012), "Implementation of quality in the provision of municipal services: existing practices and areas of improvement", *Hrani. Naukovo-teoretychnyi almanakh*, vol. 10 (90), pp. 115-119.
4. Momot, O. I. (2007), *Menedzhment yakosti ta elementy systemy yakosti* [Quality management and quality system elements], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine, p. 368.
5. Pidhaiets, P. and Bryhilevych I. (2012), *Systema upravlinnia yakistiu yak instrument vdoskonalennia diialnosti orhanu mistsevoho samovriaduvannia. Metodychnyi posibnyk* [Quality Management System as a tool to improve the activities of the local government. Toolkit], Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO», TOV «Sofia-A», Kyiv, Ukraine, p. 134.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "On approval of rules of ethical conduct for public servants", 11.02.2016, # 65.
7. Rampersad Khiubert K. (2005), *Obshhee upravlenie kachestvom: lichnostnye i organizacionnye izmeneniya* [Total quality management: personal and organizational change], ZAO "Olymp-Byznes", Moscow, Russia, p. 256.
8. QMS in the provision of municipal services in accordance with ISO 9001: 2008: current practices and areas for improvement. Analytical study in the framework of the UNDP Project "Municipal Governance and Sustainable Development", available at: <http://msdp.undp.org.ua/pages/map>
9. Savchenko, B. H. Melnykova, K. I. Bokovikova, Yu. V. and others (2009), *Udoskonalennia mekhanizmv nadannia publichnykh posluh naselenniu* [Improving the provision of public services], NADU, 2009. - Kyiv, Ukraine, p. 28.
10. Fomychev, S.K. Starostyna, A.A. and Skriabyna, N.Y. (2000), *Osnovy upravleniya kachestvom* [Fundamentals of Quality Management], MAUP, Kyiv, Ukraine, p. 196.