

**Вернигор І.Ю.,**  
слухач НАДУ

## **Упровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади України: проблеми та шляхи їх розв'язання**

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 та запропоновано шляхи їх розв'язання.

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

### **Вернигор И.Ю. Внедрение системы управления качеством услуг в органах исполнительной власти Украины: проблемы и пути их решения**

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 её услуг. Определены этапы внедрения системы управления качеством услуг, выявлены проблемы и предложены пути их решения.

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

### **Vernygor I.Y. Application of the service quality management system in the executive power institutions of Ukraine: Problems and their solutions**

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.

*Key words:* public authority service, service quality, Quality Management System, public authority service user.

*Постановка проблеми.* Посилення євроінтеграційних процесів в Україні викликає необхідність реформування системи державного управління, яке спрямоване на підвищення результативності державного управління та посилення орієнтації влади на споживача її послуг, що полягає, насамперед, в удосконаленні організації роботи апаратів органів виконавчої влади, у розвитку та підвищенні довіри громадян до органів державної влади.

Систему державного управління часто порівнюють з великою й розгалуженою корпорацією, що займається специфічним виробництвом – творенням, розподілом і 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, і 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 і процедур. Ефективним засобом для цього є запровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади відповідно до вимог ISO 9001-2000.

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 у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявів корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних учених з питань професіоналізації управління шляхом визначення та впровадження систем якості в державних органах можна назвати праці Е.Демінга, який вивів 14 постулатів про якість як компроміс інтересів замовника і виробника [13], Ф.Тейлора, який визначив, що система управління якістю складається з окремих послідовних етапів [15]. Серед останніх наукових публікацій вітчизняних авторів слід виділити такі. Проблеми розробки теоретичних основ впровадження систем якістю послуг в роботу органів виконавчої влади досліджувались у працях вітчизняних учених Т.Пахомової [9], Т.Мотренка [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].

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Разом з тим не повною мірою дослідженими й узагальненими в науковій літературі залишаються питання впровадження та використання міжнародного стандарту якості ISO 9001-2000 як дієвого інструменту впливу на підвищення результативності державного управління, адаптації до умов сучасної України апробованих на інших країнах підходів щодо забезпечення якості державних послуг, проблем та перспектив подальшого запровадження стандарту якості в органах державної влади України.

*Метою статті* 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 менеджменту, яка спрямована на контроль діяльності організації щодо якості.

Суть створення системи управління якістю – чітке визначення переліку послуг, які надаються населенню, та внутрішніх процесів забезпечення діяльності органів влади, установлення однозначного та прозорого порядку виконання кожного процесу, установлення показників, за якими визначається правильність і якість кожного процесу, а також порядку та послідовності аналізу цих показників, розробка методів поліпшення кожного процесу.

Упровадження системи управління якістю – це насамперед пошук рішень, які дають змогу забезпечити командну роботу всіх підрозділів на всіх рівнях. Це й упорядкування інформаційних потоків, і чіткий перерозподіл повноважень та відповідальності у всіх структурних підрозділах, і зміна свідомості працівників, їхніх поглядів на організацію та виконання своїх посадових обов'язків, на своє місце з точки зору 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, а й максимально враховує потреби населення, забезпечує прозорість прийняття управлінських рішень та покращує їх якість.

Система управління якістю передбачає постійний вимір рівня задоволення споживачів, механізм якого спрямований на побудову зворотного зв'язку й аналіз отриманих даних, перегляду процесів системи та їх подальше вдосконалення. Стандарт виступає, з одного боку, ресурсом для самооцінки, а з другого – інструментом підтримки процесу розвитку громадянського суспільства. У цьому разі

громадяни розуміють, що влада цікавиться їхньою думкою та враховує їхні побажання. Суспільство відчуває свою причетність до державно-управлінської діяльності. Тому суттєвим результатом запровадження систем управління якістю виступає підвищення довіри до влади, діяльність влади в умовах сприяння, а не опору з боку суспільства.

З погляду громадян та, особливо, бізнес-структур запровадження системи управління якістю в органах державної влади надасть можливість забезпечити прозорість та зрозумілість діяльності цих органів.

І громадяни, і бізнес-структури чіткіше розумітимуть, куди вони мають звертатися з певних питань, на який рівень послуг вони можуть розраховувати, куди і як вони можуть апелювати у 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 проектів нормативно-правових актів.

З погляду влади впровадження такої системи надасть можливість збільшити керованість і гнучкість органу державного управління, спростити внесення змін і удосконалень у 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, запровадження цих змін.

Також чітке 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 у цілому.

На сучасному етапі реформування державної служби та приведення вимог щодо професійного рівня державних службовців, змісту і результатів їх роботи у відповідність із стандартами Європейського Союзу особливого значення набуває проблема якісного процесу кадрового забезпечення державного управління [4, с. 292]. На нашу думку, це надзвичайно важливий аспект подальшого розвитку та вдосконалення вказаного виду управлінської діяльності. Особливо це стосується введення загальноприйнятих у країнах-членах ЄС засад розробки та реалізації кадрової політики.

Кадрове забезпечення є частиною державного управління і до нього цілком можна застосувати три основні моделі оцінювання ефективності державного управління. Так, виокремлюють: 1) економічність (правильність використання держфондів за даного 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, а відповідно і кадрового забезпечення, ураховуючи те, що воно має справу зі

соціальним ресурсом – людиною, має враховувати соціальні, політичні, психологічні, морально-етичні та інші характеристики [14, с. 134].

Цілеспрямоване забезпечення впровадження системи управління якістю кадрового забезпечення державного управління надасть змогу досягти бажаних змін у структурі як особистості державних службовців, так і в структурі діяльності державної служби України. Характеристика системи управління якістю кадровим забезпеченням для кожної категорії державних службовців може відрізнятися, і взагалі ефективність цієї системи залежить від дотримання основних принципів її організації, визначення стандартів відповідно до вимог часу. І саме завдяки запровадженню такої системи управління якістю кадрового забезпечення з'являється вказана в законодавстві можливість створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, де реформування системи державної служби з включенням до неї вказаної системи сприятиме вдосконаленню кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного та дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Цікавим є досвід Польщі, який свідчить, що без жодного централізованого рішення на сьогодні системи управління якістю запроваджені у 60% центральних органів виконавчої влади та у 80% органів місцевого самоврядування [3, с. 3–4].

Але це інша за ментальністю країна. 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. Але, як відомо, наздогнати лідерів можна лише рухаючись швидше за них. Саме тому запровадження системи управління якістю послуг має відбуватися в Україні централізовано і 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 передбачити два етапи запровадження системи: перший – на рівні центральних органів виконавчої влади, другий – на рівні місцевих державних адміністрацій.

Слід зауважити, що протягом 2006–2011 рр. діяла Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [17], яка, на жаль, не досягла поставленої мети та була відмінена. Однією з причин неефективної реалізації Програми була відсутність визначеного на рівні центральних органів виконавчої влади органу, до повноважень якого б належали питання координації та контролю впровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади. Безумовно, для отримання результату від впровадження системи управління якістю цей “тіркий” досвід необхідно врахувати та у плані заходів передусім визначити центральний орган виконавчої влади, відповідальний за впровадження системи.

Запровадження системи управління якістю завдяки підвищенню якості комунікацій між органами виконавчої влади і суспільством сприятиме підвищенню результативності й ефективності державного управління, зменшенню необґрунтованих або зайвих витрат (у тому числі витрат часу), підвищенню якості управлінських рішень та прозорості механізму їх прийняття, а через це – сприятиме сталому розвитку економіки України, що приведе до підвищення авторитету органів виконавчої влади серед громадян і покращенню 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. Та, що найголовніше, такий крок дасть можливість у підсумку підвищити якість життя громадян України, на що власне і спрямоване ефективне державне управління розвинених країн, передусім країн Європейського Союзу.

Серед центральних органів виконавчої влади першим запровадило систему управління якістю послуг у 2005 р. Головне управління державної служби України (нині – Національне агентство України з питань державної служби). Інші органи виконавчої влади також уже вжили заходів щодо впровадження стандарту якості.

Водночас процес **запровадження системи управління якістю послуг супроводжується цілою низкою проблем**, серед яких можна виокремити такі:

- відсутність уніфікованого визначення понять “послуга”, “державна послуга”, “споживач”, “система управління якістю”, “стандарт публічної послуги”;

- неможливість чи неправильне визначення послуг органів виконавчої влади;

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

- невідтримання запровадженої системи управління якістю в стані постійного аналізу та вдосконалення;

- відсутність фінансування заходів із запровадження системи управління якістю послуг;

- наявність кола психологічних проблем (відсутність зацікавленості у запровадженні стандарту, негативне сприйняття стандарту як інструменту додаткового навантаження та ускладнення виконання посадових обов'язків);

- відсутність підготовлених фахівців з питань системи управління якістю, спроможних забезпечити розробку відповідної для цього документації тощо.

Ураховуючи досвід зарубіжних країн і нормативні й практичні вимоги сьогодення **розв'язання зазначених проблем**, на нашу думку, **можливе 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 на законодавчому рівні поняття “державна послуга” та переліку державних послуг;

- розробки примірної структури методики процесу надання державної послуги (“стандарту”) та методик процесів надання послуг, які є типовими для органів виконавчої влади;

- визначення фінансових ресурсів для забезпечення запровадження системи управління якістю (навчання, консультаційне супроводження, сертифікаційні роботи), у тому числі шляхом залучення коштів міжнародних фінансових інституцій та програм міжнародної технічної допомоги;

- стимулювання діяльності органів виконавчої влади із впровадження системи управління якістю шляхом: проведення всеукраїнських конкурсів якості серед органів влади, запровадження премій, нагород чи відзнак;

- постійного висвітлення у ЗМІ процесу запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади та поширення відповідного досвіду;

- прискорення розробки настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади, із зазначенням у ній переліку послуг, що надаються органами державної 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 надасть змогу ефективно впровадити систему управління якістю послуг в органах державної влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001 та забезпечувати її подальше функціонування.

Робити будь-які прогнози щодо подальшого запровадження міжнародного стандарту складно, оскільки в Україні є лише кілька випадків впровадження цього стандарту. Однак, напевне, важливо пам'ятати, що приблизно 15 років тому сама концепція застосування стандарту щодо управління якістю до середовища, у якому працюють органи виконавчої влади, звучала досить інноваційно і прогресивно – навіть для більшості країн Європейського Союзу [1].

*Висновки.* Підсумовуючи, слід зазначити, що:

1. Підвищення якості послуг в органах виконавчої влади можливе шляхом запровадження єдиних стандартів та процедур послуг згідно з ДСТУ ISO 9001-2001.

2. 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 України.

3. Основними проблемами запровадження системи управління якістю послуг органів виконавчої влади є: відсутність уніфікованого визначення понять “послуга”, “державна послуга”, “споживач”, “система управління якістю”, “стандарт публічної послуги”; відсутність фінансування заходів із запровадження системи управління якістю послуг; наявність кола психологічних проблем (відсутність зацікавленості у запровадженні стандарту, негативне сприйняття стандарту як інструменту додаткового навантаження та ускладнення виконання посадових обов'язків); відсутність підготовлених фахівців з питань системи управління якістю, спроможних забезпечити розробку відповідної для цього документації тощо.

4. До головних шляхів розв'язання проблем запровадження в органах виконавчої влади України системи управління якістю послуг можна віднести:

– визначення на законодавчому рівні поняття “державна послуга” та переліку державних послуг;

– розробку примірної структури методики процесу надання державної послуги (“стандарту”) та методик процесів надання послуг, які є типовими для органів виконавчої влади;

– визначення фінансових ресурсів для забезпечення запровадження системи управління якістю;

– стимулювання діяльності органів виконавчої влади із впровадження системи управління якістю;

– прискорення розробки настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади; створення та забезпечення функціонування системи моніторингу задоволеності споживачів якістю послуг, що надаються органами влади.

5. 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 в апараті органу влади, такої як Total Quality Management (всеохоплююче управління якістю) або Common Assessment Framework (побудова “ідеальної” організації).*

### **Список використаних джерел**

1. *Калита Т.* Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000 : принципи та особливості їх використання в органах влади / Т. Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1–2. – С. 10–13.
2. *Калита Т.* Система управління якістю в органах державної влади / Т. Калита // Світ якості України. – 2004. – № 4. – С. 11–12.
3. *Мотренко Т.* Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Т. Мотренко // Бюрократ. – 2006. – № 11–13. – С. 2–11.
4. *Мотренко Т.* Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації / Т. Мотренко // Унів. наук. зап. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 289–295.
5. *Мотренко Т.* Матеріали розширеного засідання колегії / Т. Мотренко. – К. : Інгертехнологія, 2007. – 354 с.
6. *Мотренко Т.* Реформа государственной службы / Т. Мотренко // Теория и практика управления. – 2005. – № 3 (20). – С. 3–6.
7. *Мотренко Т.* Уряд рекомендує всім органам влади впроваджувати СУЯ / Т. Мотренко // Світ якості України. – 2005. – № 6–7. – С. 9–10.
8. *Нижник Н.* До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. – К., 2000 – С. 6–11.
9. *Пахомова Т.* Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Т. Пахомова // Право України. – 2003. – № 8. – С. 35–40.
10. *Поляк О. В.* Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Поляк Олександра Василівна. – Львів, 2006. – 20 с.
11. *Сороко В.* Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
12. *Сухінін Д. В.* Формування політики надання якісних муніципальних послуг : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Сухінін Дмитро Валентинович. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.
13. *Управління якістю : опор. конспект лекцій / уклад. Т. Маматова.* – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – 88 с.
14. *Чемерис А.* Оцінка ефективності державного управління / А. Чемерис // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – Х., 2002. – № 2. – Ч. I. – С. 132–136.
15. *Шаповал М.* Менеджмент якості : підручник / М. Шаповал. – К. : Знання, 2006. – 471 с.
16. *Шапран О. Ю.* Уточнення місця соціальних послуг у класифікації публічних послуг / О. Ю. Шапран // Держ. упр.: теорія та практика. – 2010. – № 1. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_1/txts/10soykpp.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_1/txts/10soykpp.pdf).
17. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435.