

Г.В. Олексюк,  
слухач ХарPI НАДУ

## **СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВА**

*Проаналізовано зарубіжний та вітчизняний досвід запровадження системи управління якістю органами виконавчої влади на основі стандартів ISO 9001:2000.*

**Ключові слова:** система управління якістю, стандарт ISO 9001:2000, органи виконавчої влади.

В умовах демократизації державного управління особливої актуальності набуває питання ефективності та якості роботи органів виконавчої влади (ОВВ).

Курс України на європейську інтеграцію вимагає створення системи державного управління та державної служби, орієнтованої на запровадження стандартів реальної демократії, похідними яких є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності службовців. Реформування державної служби згідно з Програмою розвитку державної служби на 2005-2010 рр. передбачає необхідність визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг. Саме зазначені стандарти є засадничою базою надання якісних державних послуг, проходження служби, а також формування та оновлення змісту професійного навчання. Проте стан справ у цій сфері не є задовільним, що вимагає певних змін існуючої політики.

Метою статті є проведення подальшої систематизації зарубіжного та вітчизняного досвіду щодо впровадження системи управління якістю в діяльність органів влади.

Свідченням зростання в Україні уваги до проблеми якості державного управління є схвалення урядом у лютому 2006 р. Концепції розвитку системи надання послуг органами виконавчої влади та прийняття Постанови Кабінету

Міністрів України “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” від 11 травня 2006 р. № 614 [1].

Програмою передбачається на першому етапі (до 2008 р. включно) запровадження системи управління якістю в центральному апараті міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апараті Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

На другому етапі (починаючи з 2009 р.) передбачається запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в територіальних органах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, міністерствах та республіканських комітетах Автономної Республіки Крим, структурних підрозділах обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністраціях.

Виконання Програми надасть змогу підвищити результативність та ефективність державного управління, зокрема в результаті зменшення необґрунтованих витрат, в тому числі витрат часу; врахувати в діяльності органів виконавчої влади потреби споживачів у конкретних послугах та забезпечити належну якість їх надання; здійснити чітку регламентацію діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави; визначити перелік послуг, що надаються органами виконавчої влади; забезпечити прозорість прийняття управлінських рішень та підвищити якість; забезпечити формування позитивного міжнародного іміджу України.

Питання запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади розглянуто на семінарі-тренінгу в Секретаріаті Кабінету Міністрів України 10 травня 2006 р. [2] та на форумі “Дні якості в Києві – 2005 [3]”. Викладено і концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг та визначення їх якості [4].

Слід зазначити, що питання ефективності роботи органів влади завжди було предметом уваги українських науковців. Але управління якістю в органах державного управління на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 стало предметом дослідження лише в останні роки. Зокрема потрібно відзначити статтю професора Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Т. Пахомової, яка вже у 2003 р. спробувала проаналізувати світовий та вітчизняний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади [5]. Це питання порушувалося нею і 2004 р. у доповіді на науково-практичній конференції за міжнародною участю [6].

Систему управління якістю можна визначити як “здоровий глузд у систематизованій формі”. Вона створює надійний зв’язок між клієнтом та організацією, яка надає послуги або постачає товари. Такий зв’язок встановлюється за умови застосування у роботі системи якості, яка забезпечує задоволення клієнта та знижує витрати організації [7].

Система ISO 9000 є моделлю для системи управління якістю та для формулювання вимог до дій відповідної організації.

Розробником сімейства стандарту ISO 9000:2000 є міжнародна організація по стандартизації ISO (скорочення від International Organization for Standardization). Україна входить до ISO з 2004 р. Основним завданням ISO, створеної в 1946 р., є підтримка розробки міжнародних стандартів, тестування та сертифікації, спрямованих на розвиток міжнародної торгівлі якісними продуктами та послугами.

ISO – це мережа національних інститутів з розробки стандартів зі 157 країн світу, до якої входить по одному представнику з країни. Центральний офіс секретаріату організації, що координує систему, знаходиться у Женеві (Швейцарія).

Якість – це виконання організацією своєї місії у найефективніший можливий спосіб. Організація розуміє та задовольняє потреби і прохання

клієнтів. Вона організує роботу як серію процесів, щоб розвинути, впровадити та покращити ефективність системи. Вона проводить постійні перевірки та отримує результати виконання та ефективності процесів і на підставі об'єктивних даних удосконалює їх.

Політика якості – визначає напрямок діяльності організації та виокремлює фактори, які є ключовими для досягнення позитивного результату. Вона включає зобов'язання задовольняти вимоги та постійно удосконалювати систему управління якістю. Вона відома та зрозуміла для всіх співробітників. Щоб забезпечити постійну відповідність політики якості, її переглядають під час аналізу з боку керівництва, який проводиться раз на рік або кожні півроку.

Системи управління якістю (далі – СУЯ) значною мірою вирішують проблему підвищення якості публічних послуг за такими обставинами:

- СУЯ передбачають: визначення споживачів; визначення переліків послуг, що орган влади надає споживачам; вивчення очікувань споживачів щодо якості послуг, прийняття та документальне оформлення зобов'язань органу влади перед споживачами щодо якості послуг (стандарти якості послуг); інформування споживачів (у т. ч. потенційних) про зобов'язання щодо якості послуг; відстеження відповідності наданих споживачам послуг прийнятим зобов'язанням щодо їх якості; реєстрацію фактів невідповідності наданих послуг прийнятим зобов'язанням (включаючи скарги споживачів) та вжиття заходів з їх усунення; оцінювання задоволеності споживачів якістю отриманих послуг;

- процеси СУЯ містять, зокрема, взаємодію зі споживачами, а саме: вивчення потреб усіх категорій споживачів (аналіз нормативних вимог, анкетування, опитування, тощо; у деяких випадках – індивідуальні вимоги); аналіз потреб споживачів (можливість їх стабільно виконувати, прийняття/відхилення); обмін інформацією зі споживачами (поширення інформації про орган влади та його послуги, відповіді на звернення і скарги) – як для потенційних, так і дійсних;

– СУЯ передбачає розроблення нових видів послуг [8].

Досвід упровадження стандартів управління якістю в роботу органів влади різних країн свідчить про необхідність ретельного виписування робочих процедур, контролю за їх виконанням. Важливим є обов'язкове постійне удосконалення, пов'язане з наявністю чіткої правової бази, відповідного фінансування та матеріального і технічного забезпечення. Головним фактором є підбір кваліфікованих кадрів, постійна турбота про підвищення їх кваліфікації, створення належних умов для реалізації потенційних можливостей [9].

Узагальнення практики зарубіжних країн свідчить, що публічна політика базується на принципах професійності та прозорості, а технології її вироблення ґрунтуються на засадах чіткого визначення відповідних стандартів професійної діяльності. Це передбачає, насамперед, визначення доцільного пакету послуг (аналіз політики; стратегічне планування, розроблення програм і проектів; управління програмами та проектами; оцінювання ефективності програм), їх функціональне наповнення і формат (процедури, типові форми документів, вимоги до їх змісту), організаційно-правове оформлення, запровадження відповідальності за якість. Функціональне наповнення і формати визначаються нормативно-правовими актами як загальнодержавного, так і відомчого рівня (як, наприклад, федеральний закон США GPRA of 1993, який встановлює стандарти щодо стратегічного планування, управління програмами, оцінювання ефективності). Таким чином державна політика відходить від декларативності і отримує чітке управлінське забезпечення.

Функціонування груп аналізу політики при урядах, підрозділів стратегічного планування в міністерствах і державних агенціях, формування агенцій, професійних груп, спрямованих на розроблення програм і управління ними, запровадження практики оцінювання ефективності програм і державної політики в цілому є характерними ознаками сучасних систем демократичного державного управління. Стандартною є також практика

публічного обговорення політики через розроблення „зелених” і „білих” книг із залученням зацікавлених суспільних агентів.

Здійснення професійної діяльності за зазначеними стандартами потребує професійного навчання, відбору, оцінювання відповідних фахівців, яких готують провідні навчальні заклади як у межах освітніх програм з державного управління, так і в межах програм з менеджменту.

Практика консультацій з громадськістю при прийнятті урядових рішень є звичайною в демократичних країнах. Передусім це стосується розроблення стратегічних документів, проектів державних програм соціально-економічного та культурного розвитку, проектів нормативно-правових актів, оскільки саме з ними пов’язаний найбільший вплив держави на суспільство.

У Великобританії діє принцип: “якість послуг – понад усе” – всі послуги, які надає уряд як на центральному, так і місцевому рівнях, повинні бути зразком якості послуг та включати звіт про виконання, враховувати думку клієнтів та залучати їх до процесу виконання, включати ефективні заходи для виправлення становища у разі потреби. Ключовою частиною системи стандартів місцевих послуг є визнання точних показників виконання та цілей для конкретних місцевих послуг.

Захист прав споживачів публічних послуг здійснюється на основі “Хартії громадянина” (Велика Британія), “Хартії про державні послуги” (Франція).

Крім того, у Франції проведено рік покращення якості прийому громадян, прийняті та діють “Циркуляр щодо політики організації прийому громадян та надання послуг споживачам” і Хартія “Марианна” (стандарти прийому громадян).

У Польщі офіс самоврядної адміністрації сприймається як організація, що управляє послугами. Здійснюється перенесення до публічної адміністрації підходів до управління послугами в приватному секторі. Реалізується широка програма впровадження систем управління якістю на

засадах стандартів серії ISO 9000. Розробляються концепції та рішення (методики) щодо створення системи показників якості реалізації публічних послуг на місцевому рівні (розробка на рівні гміни каталогу публічних послуг, опис даної послуги шляхом визначення процесу її реалізації та основних параметрів забезпечення послуги для клієнта, визначення показників реалізації послуги в трьох базових вимірах: продуктивності, результативності, доступності). Створення адекватної системи показників є головною методологічною трудностю. Незалежно від цього, констатується, що створення системи вимірювання кількості та якості публічних послуг і тим самим розміру публічних видатків є необхідним для ефективного планування бюджетних доходів та видатків на рівні як самоврядування, так і центрального бюджету.

Закордонний досвід свідчить, що розроблення стандартів компетенцій на кожен конкретну посаду державної служби – це досить тривалий у часі процес (від півроку і більше), який передбачає здійснення значної кількості якісних досліджень та проведення цілої низки організаційно-методичних заходів [8].

Першими серед органів влади України 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 рік) і Макіївки (Донецька обл., 2006 рік). Розпочато розроблення таких систем в меріях Славутича (Київська обл.), Коростеня (Житомирська обл.) і Кам'янця-Подільського (Хмельницька обл.). Також відповідна робота ведеться у деяких місцевих органах виконавчої влади, зокрема у Волинській та Київській облдержадміністраціях.

На даний час єдиним органом державної влади в Україні, в якому запроваджена та сертифікована система управління якістю, є Голодержслужба (сертифікована у жовтні 2005 р.). З 2006 р. виконується

робота з поширення діючої системи на територіальні органи Голодержслужби [2].

У рамках створення СУЯ у будь-якому органі державної влади повинні бути виконані такі основні роботи:

– обстеження діяльності структурних підрозділів, у рамках якого буде визначено рівень виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 та виявлено можливі неузгодженості, дублювання функцій між різними підрозділами (певною мірою – визначення того, чи відображати в документах СУЯ наявну практику діяльності, чи вона повинна бути удосконалена). До запровадження системи управління якістю близько 20 % загальної кількості функцій, що здійснює Голодержслужба, в частині проходження документів дублювалося різними підрозділами;

– розроблення за підсумками обстеження заходів з приведення практичної діяльності організації у відповідність до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001, організація та контроль виконання цих заходів;

– визначення структури процесів, їх входів і виходів, їх зв'язку з організаційною структурою;

– розроблення та узгодження документів СУЯ, що описують порядок виконання процесів (на етапі розроблення повинні виявлятися дії, що виконуються неузгоджено або неефективно, та розроблятися заходи з удосконалення);

– затвердження та впровадження документів СУЯ;

– проведення внутрішніх аудитів і аналізів, що дадуть оцінку функціонування СУЯ та її відповідності вимогам стандарту;

– можливе проходження сертифікації СУЯ в уповноваженому органі, за підсумками чого може бути отримано сертифікат, який підтверджує виконання вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001.

Усі ці дії супроводжуватимуться навчанням різних категорій персоналу організації.



Основним бар'єром системного впровадження інституту державних послуг в Україні є відсутність законодавчих основ для створення і запровадження стандартів державних послуг. Правовою підставою для надання державних послуг, вимог щодо їх надання, якості та доступності отримання послуг має бути відповідний закон, встановлені відповідно до нього стандарти державних послуг та Реєстр (перелік) державних послуг. Проте, не здійснено підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про державні, в тому числі управлінські, послуги, як було передбачено заходами, затвердженими Указом Президента України від 09.02.04. № 175 „Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції”. Законопроект має встановлювати правове положення стандарту державної послуги щодо його статусу у вигляді самостійного нормативного акту або норми у складі адміністративного регламенту виконання відповідної державної функції, обов'язкові вимоги до стандарту державної адміністративної послуги, насамперед до якості й умов надання цієї послуги.

В Україні формування переліків державних послуг стикається з методологічною невизначеністю понять, видів і характеристик послуг і, як наслідок, із законодавчою невизначеністю щодо сфер відповідальності за надання органами публічної влади певних послуг з урахуванням обсягу їх повноважень.

Системи управління якістю будуються на комплексі певних стандартів (переліки послуг, стандарти послуг, регламенти процесів надання послуги і т. ін.). Рекомендації ISO передбачають розробку відповідних стандартів самими установами, що надають послуги. Якщо централізовано не типізувати основні вимоги до стандартів, то з'являються перешкоди до надання рівноцінних аналогічних послуг споживачам різними установами.

Упровадження СУЯ сьогодні здійснюється адміністративними методами, які є умовно придатними для центральних і місцевих органів виконавчої влади і не є такими для органів місцевого самоврядування [8].

На даний час в Україні система управління якістю запроваджена у Головдерслужбі, кількох органах місцевого самоврядування, ведеться цілеспрямована робота у державних органах центрального та регіонального рівнів відповідно до першого етапу вищезазначеної Програми.

На наш погляд, найбільше заслуговує на увагу польський досвід із запровадження СУЯ. Останній вже використовується у Комсомольську, Бердянську, Луцьку, Волинській облдержадміністрації. Він активно поширювався через грантові програми. Спільним між польською та українською адміністративно-територіальними реформами є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення рівня життя населення на місцеве самоврядування. Польська адміністративна система ще з радянських часів базувалася на домінуванні відомчої структури над територіальною, значній централізації влади і концентрації адміністративних повноважень на центральному рівні. Така структура характеризувалася хаотичністю та неузгодженістю поділу завдань і компетенцій, відсутністю можливостей впливу громадян на політику властей і відсутністю громадського контролю, високим рівнем централізації бюджетної системи, утримуванням за рахунок бюджету усієї розгалуженої структури громадського сектору та розгалуженою структурою урядової адміністрації. Усі ці проблеми характерні і для нашої держави.

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 (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 та покращення міжнародного іміджу України.

#### **Список використаних джерел**

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” від 11 травня 2006 р. № 614. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
2. *Мотренко Т.* Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Т. Мотренко // Бюрократ. – 2006. – № 11–13. – С. 2–11.
3. *Мотренко Т.* Уряд буде рекомендувати всім органам влади впроваджувати в себе СУЯ / Т. Мотренко // Світ якості України. – 2005. – № 6-7. – С. 9–11.
4. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2000. – № 3. – С. 11–19.
5. *Пахомова Т.* Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Т. Пахомова // Право України. – 2003. – № 8. – С. 15–21.
6. *Пахомова Т.* Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування / Т. Пахомова // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К., 2004. – Т. 1. – С. 92–93.
7. Управління якістю соціальних послуг: теорія та практика. Досвід мікропроектів УФСІ з інноваційних соціальних послуг. – К., 2006.– 100 с.
8. *Шаров Ю. П.* Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. П. Шаров, Л. Г. Штика, С. М. Коник, Л. М. Гогіна // Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики /стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку. – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/reform/docs/priorit1\\_5\\_1.doc](http://www.academy.gov.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc).
9. *Лахижа М.* Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісник державної служби. – 2006. – № 3. – С. 40–46.

***Olexyuk G.V. Quality management system in the executive bodies of power of Ukraine: experience of implementation, problems, prospect.***

In the article probed foreign and domestic experience of implementation of quality management system by the executive bodies of power on the basis of standards of ISO 9001:2000.

**Key words:** quality management system, standard of ISO 9001:2000, executive bodies of power.

***Олексюк Г.В. Система управления качеством в органах исполнительной власти Украины: опыт внедрения, проблемы, перспективы.***

Исследован зарубежный и отечественный опыт внедрения системы управления качеством органами исполнительной власти на основе стандартов ISO 9001:2000.

**Ключевые слова:** система управления качеством, стандарт ISO 9001:2000, органы исполнительной власти.