

УДК 35.1

О. Ю. ПОЛИЩУК

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ – ОСНОВА ВСІХ НАПРЯМІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано сучасні підходи щодо впровадження системи управління якістю в органах влади. Розглянуто питання стандартизації державних послуг.

Ключові слова: система управління якістю, державна послуга, адміністративна послуга, стандарти управління якістю.

This article is about the problem of introduction of standards of Quality Management System in public authorities. Modern approaches are analysed.

Key words: Quality Management System, state services, administrative favour, standards of quality management.

Управління якістю у своєму розвитку пройшло низку етапів: зародження окремих елементів управління в загальному процесі управління організацією, інтеграційний, комплексний, системний підхід до управління якістю, впровадження на підприємствах спочатку національних, а потім і міжнародних стандартів ISO 9000 зі створенням системи якості, а також новий, складний і багатоаспектний етап-завдання – запровадження стандартів якості в діяльність органів публічного управління. Розвиток управління якістю на сучасному етапі залежить, насамперед, від удосконалення теоретичної бази. Також необхідне вдосконалення нормативно-правової бази цього питання.

У систему публічного управління повинна бути впроваджена система якості, забезпечено її чітке функціонування та постійне вдосконалення з урахування внутрішніх і зовнішніх умов, які мають тенденцію часто змінюватися. За цих умов робота із запровадження системи управління якістю буде ефективною, проте сьогодні у вирішенні даних питань є певні проблеми.

Аналіз зарубіжних джерел, в яких викладено сучасні ініціативи щодо поліпшення якості послуг та перспективи їх розвитку, свідчить, що дане питання досліджується в роботах Е. Вокопола, Б. Гурне, Д. Мартіна, Г. Райта, Д. Ру, Д. Сульє, які приділяли увагу застосуванню поняття “послуга”; Д. Амборським, В. Ванковіч, М. Жоб класифікували послуги, Т. Потканський, Г. Труєн працювали над їх стандартизацією.

Роль управлінських послуг досліджували Р. Безсмертний, І. Голосніченко, В. Тимошук; Т. Мотренко, В. Долечек – нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг; В. Князев – доцільність застосування поняття послуга на означення управлінської діяльності; В. Сороко, Т. Пахомова – побудову і впровадження системи управління якістю в органах влади; Н. Нижник, А. Кабанець – підвищення якості послуг у процесі реформування державного управління. Аналізуючи питання якості в органах державної влади, було використано дослідження і публікації Н. Мельтюхової, Н. Ходорівської, О. Поляк та ін. Питання

оцінки і підвищення ефективності діяльності органів державного управління широко обговорюються в науковій, роботах В. Дзюндзюка, В. Бакуменка, Н. Нижник, О. Білоруса.

Метою цієї роботи є дослідження підходів до впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади та стандартизації послуг у сучасних умовах, а також окреслення окремих проблемних питань, що виникають під час їх практичної реалізації.

Орієнтація на якість обслуговування населення визначає цінність та ефективність державного управління для громадян. Виходячи з цього, одним з ключових напрямів адміністративних реформ, проведених у країнах розвинутої демократії, було запровадження оцінювання ефективності роботи органів влади у зв'язку з якістю надання публічних послуг. Конкретні критерії ефективності діяльності органів влади щодо надання послуг мають певні відмінності в кожній країні, спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами. Такими базовими принципами є:

- верховенство права як основа прав і свобод людини і громадянина, справедливості та гуманізму в публічній діяльності;

- законність як основа публічного управління відповідно до повноважень та в порядку, визначеному законом;

- відкритість як доступність для громадян інформації про діяльність і рішення публічної адміністрації;

- процедурна справедливість, яка гарантує зважене та неупереджене застосування права, поваги до людини, захисту її честі та гідності;

- пропорційність як вимога щодо обмеження адміністративних дій метою, яку необхідно досягти, а також обов'язку публічної адміністрації враховувати наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності;

- підконтрольність як обов'язковий внутрішній і зовнішній, у тому числі судовий, контроль за діяльністю публічної адміністрації;

- відповідальність як обов'язок кожного адміністративного органу публічно відповідати за свої дії та прийняті рішення перед особою та суспільством [3].

Якісне управління сектором публічних послуг сьогодні залежить, у першу чергу, від ефективної роботи персоналу, діагностики, повномасштабного аналізу та своєчасної ліквідації основних пунктів невдоволення громадян у функціонуванні публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування.

Упровадження систем управління якістю в органах влади та органів місцевого самоврядування визнано в розвинутих країнах світу як один з найбільш дієвих і результативних методів вирішення цих та інших проблем у функціонуванні публічного сектора [6].

Необхідно реформувати систему державного управління, а ефективним засобом для цього є запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001. Тому постановою КМУ від 11 травня 2006 р. № 614 було прийнято Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [1].

Одним з основних завдань державного апарату є оперативна адаптація до потреб суспільства. Суспільство не задовольняє таке:

- низька якість послуг, які надаються органами державної влади;
- факти хабарництва і корупції, зволікання і тяганина;
- непрозорість і невизначеність адміністративних процедур;
- незахищеність від “свавілля чиновників”, їх постійного втручання в економічну діяльність;
- відсутність можливості реального громадського контролю за використанням бюджетних коштів; недостатню відповідальність державних службовців [4].

Ці фактори впливають як на економічні процеси в країні, так і накладають свої відбитки на добробуті громадян.

Орієнтація діяльності органів державної влади на державні послуги відповідає цілям і змісту адміністративної реформи, яка передбачає системну перебудову державного управління та його владних інститутів для забезпечення їх спроможності гарантувати високі стандарти якості життя людей. Будівництво сучасної системи державного управління має три основні завдання:

- створення прозорого і зрозумілого механізму реалізації функцій державного управління та встановлення стандартів процедур діяльності відповідно до законодавчої бази та суспільних потреб;
- законодавче закріплення принципів діяльності й організації систем державного управління і державної служби;
- застосування принципів і процедур публічної політики в діяльності державного апарату під час ухвалення управлінських рішень [Там же].

Запровадження публічних послуг в органах державної влади вимагає від державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вміння здійснювати аналіз політики, стратегічне планування, розробляти програми, забезпечувати управління їх виконання та проводити оцінювання. Необхідно побудувати систему управління якістю, яка буде стабільно забезпечувати якісний результат незалежно від нормативних, кадрових змін, змін на ринку тощо. Це означає, що СУЯ має бути чутливою до змін і вчасно адаптуватися задля забезпечення якості свого продукту. Для цього треба чітко визначити всі процеси, з яких складається діяльність органів виконавчої влади, детально прописати та документально закріпити їх структуру [5].

Ініціативи щодо поліпшення якості піднімають фундаментальні питання про відносини між державою та громадянами. Загальновизнано, що якість послуг належить до тих аспектів, які мають найбільш безпосередній вплив на отримувача послуги. Якість надання послуг впливає на якість результатів, але це не одне й теж. Прикладами типових компонентів якості надання послуг можна назвати такі: своєчасність надання послуг; об'єм послуги; доступність і зручність послуги; наявність або безперерйність послуг; точність надання послуги; належність або відповідність послуг.

Деякі з наведених компонентів можуть мати неоднакове значення для різних послуг, вони також можуть бути важливими як для всіх, так і для лише окремих споживачів. Ураховуючи викладене, при розробленні стандартів якості надання різних послуг необхідні різні підходи.

Система управління якістю дозволяє чітко визначити і управляти взаємопов'язаними та взаємодіючими процесами, правильно поставити і досягти

вимірні цілі діяльності, при цьому стає можливим таке:

- чіткий розподіл відповідальності між усіма співробітниками щодо реалізації поставлених цілей і завдань;
- усунення надлишкових функцій;
- уніфікація документообігу;
- внутрішній контроль, спрямований на оперативне усунення виявлених невідповідностей, коригування і впровадження попереджувальних дій.

Загальне управління якістю в усіх організаціях засновується на чотирьох основних принципах: розуміння задоволення потреб клієнтів (основний елемент); усі, хто працює в організації, повинні нести відповідальність за якість; люди в організації мають сприйматися як споживачі і прагнення до якості є безкінечним процесом.

Стандартизація послуг вимагає для кожного виду діяльності визначити і задокументувати таке: відповідальність за виконання; порядок виконання; взаємодію між процесами; порядок здійснення аналізу та управління процесом надання послуги з боку керівництва. Але процес стандартизації послуги, а саме отримання стандарту надання послуги не повинен стати своєрідною “ширмою” між тим, хто надає послугу, і тим, кому або для кого вона надається. Поряд з вирішенням глобальних питань, що виникають під час впровадження СУЯ, слід звернути увагу і на психологічний аспект даного питання, а саме: разом із підвищенням професійного рівня державних службовців, що надають послуги, треба підвищувати рівень культури державних службовців, перш за все – культури ділового спілкування. Необхідно усвідомлювати той факт, для кого та для чого взагалі виконують свою роботу органи державної влади, хто є споживачем їх послуг. І не слід забувати про те, що кожен з тих, хто зараз є надавачем послуги, в іншій ситуації може стати її споживачем.

Адміністративна і професійна культура персоналу є невід’ємним елементом забезпечення якості публічних послуг і складовою управління якістю в органах публічної влади. Одним із найважливіших пунктів формування сучасної системи державного управління слід визначити кадрову політику, якість кадрів.

Успішне, тобто ефективне і якісне, виконання управлінських функцій на державній службі значною мірою сьогодні залежить від цілої низки факторів, зокрема – особистості службовця, його індивідуального досвіду, освіти, професійної компетентності, наявності спеціальних знань і навичок, та того, наскільки своєчасно все це оновлюється відповідно до вимог часу та змін у навколишньому середовищі [6].

Незважаючи на певний суб’єктивізм, відповідність дій державних службовців певним етичним нормам і принципам не лише є свідченням їх моральної відповідальності, але й важливою складовою професіоналізму [Там же]. Таким чином, одним з важливих моментів формування довіри громадськості до органів державної влади, а відповідно, й позитивного іміджу, є відповідальність державних службовців, а саме: моральний, професійний, політичний, суспільний та інші її виміри.

Слід зазначити, що Головним управлінням державної служби України формується Реєстр державних, у тому числі адміністративних послуг. Тимчасовий порядок надання таких послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 [2]. Незважаючи на те, що дана постанова надає

визначення державних послуг, а також поняття адміністративної послуги, погодження зазначеного вище Реєстру послуг у місцевих органах влади виявилось проблематичним. Поряд з іншими питаннями, виникли суперечності між переліком послуг, визначеному в Реєстрі державних, у тому числі адміністративних послуг, і переліком послуг, які формуються під час упровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [1]. Наприклад, “Контроль за виконанням актів та доручень Президента України” визначається як послуга в системі управління якістю, але не входить до Реєстру державних послуг. З метою уникнення подібних та інших проблемних питань при виконанні завдань, що носять загальнодержавний характер, вважається за доцільне попередньо проводити консультації, семінари навчання з урахуванням сучасної нормативно-правової бази для відповідальних фахівців місцевих органів виконавчої влади. Слід також врегулювати питання щодо узгодженості визначення поняття послуги в системі управління якістю та в процесі надання державних послуг, тобто удосконалити понятійний апарат. Одним із можливих шляхів вирішення даного питання може бути стандартизація самого поняття “послуга”, “державна послуга”, “адміністративна послуга”, “управлінська послуга”. Стандартизувати послуги, не маючи стандарту і єдиного тлумачення поняття “послуг”, дає можливість для виникнення суперечок і розбіжностей. Також треба чітко визначити перелік основних послуг, що застосовуються під час упровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (у тому числі окремий перелік для місцевих державних адміністрацій).

Якість задоволення потреб споживачів послуг органів державної влади, а саме дієвість влади залежить від таких основних чинників:

– компетентного персоналу, тому що без професіоналізму, поєднаного з належним рівнем культури, неможливо виконувати посадові повноваження, а саме забезпечувати виконання завдань і функцій, покладений на певний орган державної влади;

– структури органів державної влади (оптимізація розподілу повноважень);
– внутрішніх процесів самих органів державної влади.

Упровадження системи управління якістю сприятиме поліпшенню результативності на ефективності державного управління, зменшенню необґрунтованих або зайвих витрат (у т.ч. витрат часу), підвищення якості управлінських рішень і прозорості механізму їх прийняття [4].

Таким чином, система управління якістю є тим управлінським засобом, що дозволяє впливати на весь управлінський цикл організації від моменту попереднього пророблення рішення через процес реалізації аж до моменту визначення наслідків його реалізації, а саме: визначення задоволеності споживачів наданою управлінською послугою, визначенням ступеня задоволеності їхніх потреб. Застосування СУЯ дає можливість значною мірою врегулювати взаємовідносини між різними органами державної влади за рахунок додаткового розподілу повноважень, оптимізувати розподіл і використання наявного ресурсного забезпечення й знайти шляхи його збільшення, зменшити вплив неформальних факторів на процес управління й надання послуг за рахунок оптимізації й формалізації ділових зв’язків і документообігу як у середині організації, так зі зовнішніми партнерами. Також стає можливим, завдяки встановленим критеріям, визначити вимоги до рівня компетентності і професійності

підготовки персоналу та оптимального підбору працівників на посади. Разом з тим, СУЯ дозволяє істотно підняти ефективність застосування управлінських технологій, а отже підвищити якість управління взагалі.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” від 11 травня 2006 р. № 614. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг” від 17 липня 2009 р. № 737. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

3. *Кудряченко А.* Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень / А. Кудряченко, О. Здіорук, Д. Горелов. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>

4. *Сороко В. М.* Впровадження системи управління якістю в органах державної влади: пріоритет у сфері організації надання державних послуг / В. М. Сороко // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 3 (4). – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/StrPryor/4/01-Soroko.pdf>

5. Система управління якістю що відповідає вимогам стандарту ISO 9001 в органах державної влади. Тематичний семінар. – Режим доступу : <http://www.oridu.odessa.ua/11/rozklad/15190310.doc>

6. Формування позитивного іміджу органів влади через підвищення якості адміністративних та соціальних послуг : [наук. розробка] / авт. кол. : С. М. Серьогін, В. В. Лола, І. І. Хожило та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Режим доступу : http://nara-portal.academy.gov.ua:8101/upr_fundament_doslidzhen/DocLib4/Серьогін%20С.М._1.pdf

Надійшла до редколегії 25.10.2010 р.