

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35.072.2

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ ВЛАДИ: ЗМІСТ І ОСОБЛИВОСТІ

Дзюндзюк В. Б.,

д. держ. упр., проф., завідувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ

Марєхін С. В.,

здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ

м. Харків

Розглянуто питання про можливість і корисність використання управління якістю в органах влади з метою підвищення ефективності їхньої діяльності, особливості упровадження управління якістю з урахуванням специфіки даних організацій.

Ключові слова: органи влади, публічне управління, управління якістю, особливості управління якістю.

Dziundziuk V. B.,

Doctor of Public Administration, Professor,

Head of Political Science and Philosophy Department KRI NAPA

Mariekhin S. V.,

Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department KRI NAPA,

Kharkiv

QUALITY ADMINISTRATION IN GOVERNMENT AUTHORITIES: THE CONTENT AND FEATURES

The article is devoted to the problem of possibility and profit of quality management using in authority organs for the increasing of their performance. Some peculiarities of application of quality management are considered, accounting the specificity of these organizations.

Key words: authority organs, public management, quality management, peculiarities of quality management.

Процеси глобалізації, кризові явища в світовій економіці та прискорений розвиток інформаційних технологій стали для науковців і практиків своєрідним поштовхом до усвідомлення необхідності здійснення якісних перетворень не лише у сфері матеріального виробництва, а й у державному управлінні, що виступає важливою передумовою трансформації й усіх інших сфер життєдіяльності суспільства. Традиційні форми та методи управління, а також підходи до управління якістю в діяльності різних організацій, зокрема й публічних, що мали місце в епоху індустріального суспільства, виявилися неспроможними дати належні відповіді на виклики сьогодення, спровокувавши кризу довіри до владних структур. Саме тому необхідно використовувати нові підходи в публічному управлінні, які, зокрема, мають спиратися на управління якістю в органах влади.

Розгляд питань управління якістю в діяльності органів влади знаходить відображення у працях таких зарубіжних дослідників, як Р. Бранд, Дж. Букаерт, Д. Гарвін, В. Еймїке, С. Коен, М. Мілакович, Дж. Свісс, Е. Халашмі та ін.

© Дзюндзюк В. Б., Марєхін С. В., 2016

У цій статті автори мають на меті розглянути зміст і особливості управління якістю в органах влади в сучасних умовах.

Якість, по суті, є громіздким поняттям, що має різні значення для різних людей. Наприклад, якість визначається як судження споживачів про загальну досконалість, переваги або цінність певного суб'єкта послуги чи товарів [4]. Сприйнята якість є формою ставлення, пов'язаного із задоволенням [проте ще не є задоволенням як таким], яке виходить від порівняння очікувань з уявленнями про виконання діяльності. Вона відрізняється від об'єктивної якості, що включає в себе об'єктивний аспект або ознаку предмета чи події [Там же]. У цілому, визначення якості можна класифікувати наступним чином:

1. Якість як досконалість.
2. Якість як цінність.
3. Якість як відповідність специфікаціям.
4. Якість як задоволення і/або перевершення очікувань споживача.

Якість як досконалість і якість, як задоволення і/або перевершення очікувань споживача є більш суб'єктивними поняттями. Якість як цінність (за гроші) і якість як відповідність специфікації містять більш об'єктивні аспекти. Останніми легше управляти і застосовувати в разі вимірних/порівнянних продуктів або послуг. Важко їх виміряти, управляти ними і використовувати на практиці, особливо в організаціях з надання послуг. Отже, можна констатувати, що не існує загального/універсального/єдиного визначення якості: визначення різняться залежно від умов. Утім, на наш погляд, можна визначити якість державних послуг як задоволення потреб тих, хто найбільше їх потребує, за наявності вимог високого рівня, відповідних ресурсів за найменші витрати. Відповідно, виходячи з цього визначення, будемо розглядати й управління якістю в органах влади.

Слід зазначити, що управління якістю в публічному секторі бере свої корені з приватного сектора, як і багато інших урядових реформ. Тому доцільно розглянути розвиток уявлень щодо розуміння якості та управління нею у приватному секторі, з тим щоб покращити розуміння потенційних можливостей і меж управління якістю в публічному секторі, зокрема в органах влади

Останньою подією в еволюції систем управління якістю у приватному секторі на даний час є поява і розвиток концепції суцільно-якісного управління (total quality management – TQM). Утім, з траєкторії систем управління якістю виходить те, що TQM навряд чи буде останнім винаходом у сфері управління якістю. Оскільки умови навколишнього середовища продовжують змінюватися, потреба в новій системі управління якістю також поступово з'являтиметься.

У цілому історію управління якістю у приватному секторі можна поділити на такі етапи:

1. Контроль якості. На першому етапі контроль якості мав суто технічну функцію: до його завдання входило виявити якісні продукти і дозволити їм пройти перевірку та зупинити неякісний продукт. Відсоток негідних виробів визначав якість продукції. Якість складалася з “відповідності вимогам”, що визначається як перелік технічних характеристик. Оскільки контроль якості було зосереджено виключно на кінцевому продукті, він, як правило, не впливав на продуктивність. При цьому основними інструментами управління якістю були технічно визначені норми і стандарти, що допомогли правильно/коректно проводити перевірки.

2. Статистичний контроль якості. Зовнішнє середовище попередніх систем управління якістю характеризувалось “основними потребами епохи”. Це означало, що виконання основних потреб є головним пріоритетом з точки зору індивідуальних цілей, що стало можливим завдяки масовому виробництву у великих масштабах. Водночас на ринках ціна була вирішальним конкурентним параметром, тому, з точки зору якості,

цільовою функцією виробників було забезпечення певного рівня якості за найменших витрат.

Таке розуміння якості та контролю якості є достатнім тільки для товарів, для яких виробник може вказати номінальні дані, і споживач може дослідити характеристики продукту перед купівлею. Дослідники визначають цей тип товарів, як “товари, що їх необхідно знайти”. Така орієнтована на виробника перспектива визначала якість на рівні виходу товару (результату), тобто як набір особливостей товару або послуги, що відповідають заздалегідь визначеному опису товару або послуги, що виробляється.

Якість, у цьому сенсі, була об’єктивним поняттям [1], оскільки судження про неї ґрунтувались на кількісних даних. Спеціалізовані функціональні підрозділи були відповідальними за оцінювання якості продукції, що було оцінюванням третьої сторони з боку робітників. Водночас це був статичний погляд, що акцентував увагу на відповідності технічним вимогам, не зважаючи на те, наскільки специфікація продукту, можливо, стала недоречною для тих обставин, у яких тепер цей продукт мав використовуватись.

3. Орієнтований на систему контроль якості. У 1950-х рр. умови навколишнього середовища суттєво змінилися. Успішні організації в той час повинні були керувати зовнішніми, а не внутрішніми системами. Тому якість знаходить нове значення, а саме як “придатність до використання”. Це визначення якості означає досягнення цілей різних клієнтів. З цього часу наголос робиться не на кінцевому продукті, а на виробничому процесі, а поліпшення якості відбувається шляхом аналізу першопричини. Мета полягає в безперервному підвищенні якості продукції й адаптуванні її до потреб споживачів, оскільки ринки суттєво змінюються, вони характеризуються глобалізацією і більш короткими циклами продукту. Поряд з цим поведінка клієнтів визначається шляхом збільшення матеріального добробуту і формування критичного ставлення до технічного прогресу.

Це призводить до того, що низькі ціни більше не є достатньою підставою, для того щоб залучити споживачів до ринків покупців, і саме якість стає конкурентним параметром і стратегічним завданням для компаній. Види вироблених товарів також змінилися: сектор послуг стає більшим за рахунок промислового сектора, так звані “товари для отримання досвіду стають все більш і більш важливими”, у той же час вони є такими, які неможливо або дуже дорого вивчити (тобто для отримання інформації про такі продукти треба чимало заплатити) перед купівлею. Це має низку наслідків для розуміння якості, що стає функцією індивідуального сприйняття й очікувань. Ця “орієнтована на споживача, суб’єктивна якість” [1] вимірює якість на рівні “придатності до використання”.

4. Контроль якості на рівні компанії. Дослідження ринку відіграє важливу роль у процесі контролю якості на рівні компанії, використовуючи такі методи, як розгортання функції якості. Контроль якості на рівні компанії означає, що всі функціональні підрозділи і співробітники є відповідальними за задоволення потреб клієнтів у виробничому процесі. Якість у цій системі управління стає стратегічним бізнес-питанням і розглядається як ключовий фактор успіху для забезпечення довгострокової конкурентоспроможності.

Комплексні концепції управління якістю, такі як контроль якості на рівні компанії, намагаються поєднати старий орієнтований на виробника контроль якості та орієнтовані на клієнта концепції забезпечення якості, так що ідея орієнтації на клієнта також вводиться у виробничий процес. Виробничі підрозділи стали внутрішніми споживачами в ланцюжку створення доданої вартості. Тож, термін “продукт” включає в себе кожен окремий результат виробничого процесу. Оскільки вимоги замовника повинно бути виконано на кожному етапі виробничого процесу, кожен співробітник має переконатися в тому, що у продуктів є всі необхідні специфікації якості. Отже, оцінка якості ґрунтується на самооцінці.

Слід зазначити, що контроль якості на рівні компанії та суцільно-якісне управління в літературі часто згадуються як синоніми. Однак, попри те, що їхні підходи й основні акценти схожі, існують важливі відмінності між ними.

5. Суцільно-якісне управління. Багатьма науковцями і, особливо, практиками суцільно-якісне управління розглядається як один із факторів успіху діяльності різних організацій, а, наприклад, для японців він стає номером один у галузі електроніки і автомобілебудування. Суцільно-якісне управління широко й успішно застосовувалось щодо японської обробної промисловості в кінці 1970-х і в 1980-х рр., і його було згодом реекспортовано на Захід в 1980-х рр. Його вплив можна спостерігати як у виробничому процесі, так і в секторі комерційних послуг, а згодом і в сфері надання публічних і комунальних послуг.

Департамент оборони США надає таке визначення в інструкції з суцільно-якісного управління:

“Суцільно-якісне управління є філософією і набором керівних принципів, що становлять собою основу безперервного покращання організації. Суцільно-якісне управління є застосуванням кількісних методів і людських ресурсів для поліпшення матеріалів і послуг, що поставляються в організацію, щоб покращити всі процеси всередині організації, а також поліпшити ступінь задоволення потреб замовника зараз і в майбутньому. Суцільно-якісне управління інтегрує основні методи управління, наявні зусилля щодо поліпшення й технічні засоби в межах дисциплінованого підходу, орієнтованого на постійне вдосконалення” [7, с. 11].

Крім того, суцільно-якісне управління поєднує в собі як внутрішній фокус (на внутрішньоорганізаційних робочих процесах і професійному навчанні та/або підвищенні кваліфікації працівників), так і зовнішній фокус (на клієнтах та інших основних зовнішніх стейкхолдерах), що розширює кругозір чи діапазон керування організацією.

Основними аспектами в суцільно-якісному управлінні, що необхідні для здійснення змін основних робочих процесів і підтримки цих змін у часі, є виміри і партнерство, що розглядаються через внутрішній і зовнішній фокус, для того щоб зв'язати те, що робить організація, з тим, як і для кого вона це робить. Тобто основними елементами суцільно-якісного управління за такого підходу слід вважати [2]:

1. Вимірювання, що мають внутрішній фокус, використовувані організацією для оцінювання окремих робочих процесів та ефективності діяльності організації в цілому. Для вимірювання робочих процесів у суцільно-якісному управлінні зазвичай використовуються різні статистичні методи, що дозволяють відстежувати динаміку змін.

2. Вимірювання, що мають зовнішній фокус, покликані через зворотний зв'язок визначити очікування клієнтів та інших зовнішніх реципієнтів щодо організації та їхню задоволеність її діяльністю. Сюди також часто включається еталонне тестування.

3. Спільні зусилля підрозділів і робочих груп усередині організації з поліпшення якості роботи, упровадження інновацій, знаходження нестандартних розв'язань проблем тощо.

4. Співробітництво організації з основними зовнішніми реципієнтами з метою підвищення ефективності діяльності організації, вигідного для обох сторін. Основна мета співробітництва полягає в залученні всіх учасників процесу створення кінцевого продукту (у вигляді товару чи послуги) до здійснення організаційних змін, спрямованих більшою мірою на задоволення потреб клієнтів організації, а не на забезпечення її функціонування.

Відзначені вище чотири елементи суцільно-якісного управління є взаємозалежними та однаково важливими, тому не можна надавати більшого значення одному чи декільком із них на шкоду іншим. Крім того, упроваджуючи суцільно-якісне управління в організації, необхідно брати до уваги три стратегічних фактори, що впливають на його успішність [3].

Першим з цих факторів є управління через планування. Це означає необхідність перегляду стратегічних цілей і розроблення такої стратегії організації, яка б поступово зробила поняття “якість” пріоритетом діяльності всіх підрозділів і кожного співробітника.

Другим фактором є здійснення масштабних змін, реструктуризація всієї організації, перегляд всіх організаційних процесів з єдиною метою – забезпечити максимальне задоволення потреб клієнтів, що і розглядається як підвищення якості діяльності організації в цілому.

Третім фактором є зміна політики в управлінні трудовими ресурсами в такий спосіб, щоб зорієнтувати кожного співробітника організації на реальне використання у своїй повсякденній діяльності нових стандартів якості, що дозволяють домагатися постійного підвищення якості діяльності всієї організації.

У цілому суцільно-якісне управління базується на визначенні якості, що виходить із розуміння психології споживача і ставить задоволення очікувань клієнтів першою і кінцевою метою кожного виду діяльності в організації. Для того щоб нормально функціонувати, суцільно-якісне управління вимагає повного й активного залучення всіх співробітників до корпоративного плану досягання якості, а також до комплексних інформаційних систем зі збирання й оброблення інформації щодо клієнтів, постачальників, загальнокорпоративних процесів і конкурентів. Суцільно-якісне управління також вимагає готовності до суттєвого інвестування в навчання (підготовку спеціалістів). Не в останню чергу суцільно-якісне управління передбачає культурні зміни на шляху безперервного вдосконалення.

Стає очевидним, що суцільно-якісне управління є дуже складною системою управління якістю, яку іноді важко запровадити навіть в організаціях приватного сектора, не говорячи вже про органи влади, де результати діяльності не трактуються в термінах прибутку, подібно до приватного сектора. З цього приводу М. Мілакович зазначає [5], що багато політичних і адміністративних проблем, особливості бюджетного циклу та опір бюрократичної культури всім формам змін є тими перешкодами, які необхідно усунути, перш ніж серйозно розглядати можливість використання суцільно-якісного управління в органах влади. Однак М. Мілакович все ж вважає, що в разі його запровадження суцільно-якісне управління здатне справляти значний позитивний вплив на діяльність органів влади.

У свою чергу, Дж. Свісс вважає, що неможливо широко застосовувати “класичне” суцільно-якісне управління в публічному секторі до тих пір, поки його не буде значною мірою реформовано [6]. Тому варто створити, за його словами, “модернізоване суцільно-якісне управління”, пристосоване до особливостей органів влади.

Таким чином, існують три варіанти відповіді на питання про запровадження управління якістю (у вигляді суцільно-якісного управління) в діяльність органів влади з метою підвищення її ефективності та якості послуг, що надаються: 1) можливе безпосереднє запровадження; 2) запровадження можливе за умови реформування органів влади; 3) запровадження можливе за умови певної адаптації самого управління якістю. Але парадокс полягає в тому, що всі ці відповіді правильні. По-перше, управління якістю починають використовувати лише в тих органах влади, що реформуються або вимагають реформування, а, по-друге, як показала практика, використання управління якістю в органах влади дійсно вимагає певної його адаптації до специфіки даних організацій, проте дана адаптація необхідна під час запровадження суцільно-якісного управління в будь-якій організації, незалежно від її характеру.

Список використаних джерел

1. *Bouckaert G.* The Enduring Challenges in Public Management / G. Bouckaert, A. Halachmi. – San Francisco : Jossey-Bass, 2003. – 342 p.
2. *Cohen S.* Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World (third edition) / S. Cohen, R. Brand. – San Francisco : Jossey-Bass, 2009. – 298 p.

3. *Cohen S.* The New Effective Public Manager / S. Cohen, W. Eimicke. – San Francisco : Jossey-Bass, 2010. – 344 p.
4. *Garvin D. A.* Japanese Quality Management / D. A. Garvin // Columbia Journal of World Business. – Fall 1997. – P. 3–12.
5. *Milakovich M. E.* Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement / In M. Holzer (ed.). Public Productivity Handbook. – New York : Dekker, 2005. – P. 78–96.
6. *Swiss J.* Adapting Total Quality Management (TQM) to Government / J. Swiss // Public Administration Review. – 1998. – № 52 (4). – P. 356–362.
7. U.S. Department of Defense. DOD Quality Management Manual. – Washington, D.C. : U.S. Department of Defense, 2002. – 156 p.

Надійшла до редколегії 06.06.2016 р.

УДК 351:930.2

ПРОБЛЕМАТИКА ВИКОРИСТАННЯ ІСТОРИЧНОЇ СПАДЩИНИ В ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

Древаль Ю. Д.,
д. держ. упр., проф.,

*професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки
Національного університету цивільного захисту України*

Лінецький Л. М.,

*к.і.н., доц., доцент кафедри ЮНЕСКО “Філософія людського спілкування”
та соціально-гуманітарних дисциплін*

*Національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка
м. Харків*

Проаналізовано питання актуалізації історичної спадщини в державноуправлінських дослідженнях. Обґрунтовано положення щодо предметного поля таких досліджень, яким має охоплюватися складна сукупність ідей, традицій, звичок, теорій та практик минулих часів.

Ключові слова: історія, історична спадщина, колективна пам'ять, міждисциплінарний підхід, публічна історія.

Dreval Ju. D.,

*Doctor of Public Administration, Professor,
Professor of Labor Protection and Technogenic and Ecological Safety
Department of the National University of Civil Defence of Ukraine*

Linetskyi L. M.,

*PhD of History Sciences, Associate Professor, Associate Professor of UNESCO
Department “Philosophy of Human Communication” and Social and Humanitarian Sciences
of the National Technical University of Agriculture named after Petro Vasilenko
Kharkiv*

THE ISSUE OF USING HISTORICAL HERITAGE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES

The issue of updating the historical heritage in the public administration studies is analyzed. We substantiate the provisions on the subject field of research, which covers a complex set of ideas, traditions, habits, theories and practices of the past.

Key words: history, historical heritage, collective memory, interdisciplinary approach, public history.

Історія як наука про минуле людства відзначається значним соціокультурним та державотворчим потенціалом. Пов'язує минулі та прийдешні зрізи суспільної свідомості національна пам'ять, яка щільно пов'язана з феноменами історичної культури та історичної пам'яті. Сучасні нації використовують історію для того, щоб пришвидшити процес національної ідентифікації та сформувати почуття національної самобутності.

© Древаль Ю. Д., Лінецький Л. М., 2016