

інституцій. Принципово ці інституції не можуть бути новими, проте їхні повноваження, структура, спосіб функціонування мають відбивати ті зміни, що відбуваються в органах місцевого самоврядування, територіальних громадах. Тобто така трансформація повинна дати місцевим органам влади можливість задовольняти потреби членів територіальної громади в первинних управлінських послугах, забезпечувати життєспроможність громади. До того ж зміни, що відбуваються в організації діяльності органів місцевого самоврядування, мають бути спрямованими на створення таких самоврядних інституцій, які могли б забезпечити реалізацію повноважень, наданих їм законодавством. Саме це є основним критерієм спроможності громади. Тобто законодавчому органу влади в Україні необхідно терміново виробити єдиний підхід до трансформаційних процесів на місцях з метою дійсно створення спроможних територіальних громад, а не закладення суспільного експерименту з подальшими важко прогнозованими наслідками, що може стати основою для подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Фоміцька Н. В. Реалізація державної влади на територіальному рівні: автореф. дис ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Харків, 2007. 19 с.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran87#n87>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад" від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
4. Набатова Ю. О., Ус Т. В. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів//Ефективна економіка: електрон. наук. фахове вид. 2015 № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>.
5. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід//Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 28. Доступне також у PDF: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko_12.pdf.
6. Чернобай А., Чайковська В. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні//Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України. 2015. № 2. С. 103–109. Доступне також у PDF: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/chernobaj.pdf>.
7. Попова М. Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад//Актуальні проблеми політики. 2015. Вип. 54. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1007/Popova%20Detsentralizatsiya%20vlady.pdf?sequence=1>.

Надійшла до редколегії 15.11.2016 р.

УДК 35.072.2

МОДЕЛЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Марехін С. В.,

здобувач кафедри політології та філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Розглянуто модель системи управління якістю в місцевих органах влади. Визначено і проаналізовано елементи даної моделі. Розглянуто етапи упровадження системи управління якістю в місцевих органах влади, їхні цілі та зміст.

Ключові слова: управління якістю, система управління якістю, місцеві органи влади, публічне управління.

Mariekhin S. V.,

Researcher Department of Political Science and Philosophy, KRI NAPA, Kharkiv

MODEL OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN LOCAL AUTHORITIES

The model of quality management system in local authorities is considered. Different elements of this model are defined and analyzed. The steps of implementation of quality management system, their aims and essence are considered.

Key words: quality management, quality management system, local authorities, public administration.

Аналіз світової практики дозволяє дійти висновку, що сучасні підходи і методи з управління якістю в місцевих органах влади нерозривно пов'язано зі створенням цілісної та дієвої системи управління якістю. При цьому систему управління якістю слід розглядати як засіб, за допомогою якого місцеві органи влади можуть задовольняти потреби й очікування громадян, а також постійно забезпечувати високу якість публічних послуг, що надаються ними, через реалізацію відповідних планів, процесів і процедур. Саме через створення системи управління якістю сучасні місцеві органи влади мають можливість здійснювати свою діяльність, спрямовану на задоволення потреб і очікувань суспільства, а розвиток даних систем є важливим чинником розвитку якості публічного управління в цілому.

Дослідження щодо управління якістю в органах влади викладено в роботах таких вчених, як Р. Бранд, А. Вілкінсон, В. Дзюндзюк, П. Доусон, С. Коен, Е. Лоф-флер, М. Мілакович, Б. Радін, Дж. Роулі, Дж. Свісс, Б. Спенсер, Ф. Хілл та ін.

У цій статті автор має на меті розглянути запропоновану модель системи управління якістю в місцевих органах влади.

Упровадження системи управління якістю в місцевих органах влади повинне вирішити такі важливі завдання:

1. Створити систему публічного управління, орієнтовану на громадянина і таку, що сприймає громадянина як замовника публічних послуг.
2. Створити відкриту та прозору систему публічного управління.
3. Створити систему публічного управління, здатну до саморозвитку й самовдосконалення.

Вирішення першого завдання вимагає зміни організаційної культури в органах влади, а також упровадження системи моніторингу діяльності органів влади, що враховує ступінь задоволеності громадян якістю наданих публічних послуг. На жаль, на даний момент далеко не завжди вдається дізнатися думку громадян про якість наданих тим чи іншим органом влади тієї чи іншої послуги, а також виділити думку групи громадян, які дійсно зверталися до органу влади з метою отримання публічної послуги, від загальної середньої думки громадян у цілому про якість публічного управління в країні. Крім того, часто використовуються кількісні дані, але неякісні.

У зв'язку з цим подібна інформація не дозволяє зробити об'єктивних висновків про діяльність конкретних органів влади та не може бути основою для прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення якості діяльності органів влади [3]. А в умовах все більшого невдоволення з боку споживачів публічних послуг система публічного управління не зможе сприйняти таке невдоволення, оскільки не має адекватних інструментів з його моніторингу, виявленню точок напруженості. Тому і необхідне упровадження сторонньої щодо органів влади системи моніторингу якості їхньої діяльності, де основним критерієм якості виступатиме задоволеність громадян.

Вирішення другого завдання зі створення відкритої та прозорої системи вимагає налагодження публічних механізмів контролю над діяльністю органів влади і використання інструментів громадської участі в їхній роботі. Тобто знову виникає необхідність у зовнішньому моніторингу діяльності органів влади.

Для вирішення третього завдання необхідне упровадження системи внутрішнього моніторингу та оцінювання діяльності в кожному органі влади, перебудови всієї діяльності в напрямі постійного підвищення якості, що знову ж таки вимагає зміни організаційної культури.

Виходячи із зазначеного, пропонується концептуальна модель системи управління якістю в місцевих органах влади, що ґрунтується на стандарті ISO 9001 і містить такі елементи: місія та бачення діяльності; організаційні цінності; цілі й завдання діяльності; кадрова політика; політика у сфері якості; визначення цілей у сфері якості; моніторинг задоволеності населення діяльністю місцевих органів влади; зовнішній аудит. Розгляньмо докладніше дані елементи.

Визначення місії має давати відповідь на два основних запитання: “Для чого існує ця організація?” та “Який сенс її існування?” [1]. Тобто це основна мета діяльності організації. Місія для всіх органів влади багато в чому має універсальний характер і полягає в підвищенні добробуту громадян, а основна відмінність полягає в розмежуванні відповідальності та повноважень органів влади, що визначає набір інструментів, за допомогою яких вони роблять свій внесок у підвищення такого благополуччя. Також необхідно відзначити, що при визначенні місії органу влади не слід підміняти поняття “громадяни” поняттям “суспільство”, тим самим вводячи формулювання “благополуччя суспільства” замість “благополуччя громадян”. Саме такий підхід до визначення місії як одного з основних елементів системи управління якістю органу влади визначає основну роль і місце громадянина в системі публічного управління, орієнтацію системи на його потреби, очікування і запити.

Поняття бачення в деякому сенсі двояке. З одного боку, це чіткий, але стислий опис діяльності організації, спрямований на те, щоб надати зовнішнім стейкхолдерам (особливо клієнтам) поняття про сутність організації. З іншого – це опис майбутнього організації, того, до чого організація прагне і чого хоче досягти, з урахуванням внутрішніх і зовнішніх змін.

Цінності визначають модель поведінки організації та її співробітників, те, як вони повинні діяти для досягнення поставленої місії та відповідності до сформульованого бачення [2]. На жаль, часто визначенню цінностей не приділяють належної уваги, що в подальшому негативно позначається на якості роботи. До цінностей організації можна віднести, наприклад, такі атрибути, як відкритість, прозорість, цілісність, чесність, співпраця (або змагання) між співробітниками, рівні можливості для всіх і, звичайно ж, повсюдна якість. Кожна організація повинна визначати свої цінності самостійно, залежно від її специфіки, але при цьому необхідно враховувати, що, по-перше, цінності не повинні бути суперечливими по відношенню одна до одної, по-друге, визначити цінності набагато легше, ніж керуватися ними постійно в повсякденній діяльності. Стосовно місцевих органів влади це, на наш погляд, означає необхідність змінення їхньої організаційної культури.

Існують різні підходи до процесу розроблення місії, бачення і цінностей організації [1], але всі вони включають в себе як основні складові:

1. Розроблення місії, бачення й цінностей усередині організації. Будь-яка організація більш-менш уявляє свою місію, а можливо, і бачення. Але процес перетворення організації з метою підвищення якості її діяльності часто вимагає їхнього

перегляду. Для цього керівництво і рядові співробітники організації спільно повинні відповісти для себе на такі запитання: “Хто ми? Що ми робимо? Для кого ми це робимо? Як ми це робимо? Чому ми це робимо?”. Отримати відповіді на ці запитання можна різними методами, наприклад за допомогою опитування співробітників або через метод, що отримав назву “конференція дослідження майбутнього”. Суть методу полягає у проведенні одно- або дводенних робочих зборів ключових стейкхолдерів для обговорення бажаного майбутнього і чинників, що можуть на нього впливати. Оброблення отриманих результатів опитування або конференції дозволить сформулювати місію, визначити бачення та визначити цінності організації.

2. Залучення до процесу розроблення місія, бачення і цінностей зовнішніх стейкхолдерів. Широке залучення до процесу зовнішніх стейкхолдерів, перш за все клієнтів, дозволяє, з одного боку, визначити їхні очікування, з іншого – показати, що їхня думка цінується і враховується в діяльності організації. Це також зменшує закритість організації, збільшує прозорість її діяльності, що, у свою чергу, сприяє формуванню позитивного іміджу.

Слід зазначити, що недостатньо обмежитися одноразовим розробленням місії, бачення і цінностей організації, оскільки в цьому разі вони будуть, у деякому сенсі, швидкоплинними, занадто вузько визначеними і в якийсь момент перестануть бути адекватними динамічно мінливому зовнішньому середовищу, втратять свою актуальність. Щоб цього уникнути, слід здійснювати періодичну ревізію і, за необхідності, корекцію місії, бачення й цінностей організації.

На підставі місії, бачення й цінностей визначаються загальні цілі та завдання діяльності організації на різний період, а вже на цій підставі – кадрова політика і політика у сфері якості. При цьому місія і цінності формують ідеологічну основу для розроблення кадрової політики і політики у сфері якості, а цілі та завдання впливають на їхнє змістовне наповнення, а також на подальшу логіку визначення цілей у сфері якості за кожним із процесів, формуючи акценти і пріоритети у функціонуванні процесів і роботі структурних підрозділів, орієнтуючи їхню діяльність на запит споживача, забезпечуючи адекватними завданням і цілям ресурсами [5].

Кадрова політика і політика у сфері якості взаємопов’язані та формують єдину систему, що забезпечує баланс між вимогами до цілей діяльності організації та вимогам до персоналу для найбільш ефективного і результативного досягнення цих цілей. Слід також зазначити, що, на думку деяких дослідників [Напр.: 3], ключові ризики неякісної реалізації покладених на органи влади функцій, надання публічних послуг, а також низьку ефективність і результативність реалізації різних проєктів і програм пов’язано або з низькою професійною компетенцією співробітників, або з недостатньо розвиненими особистісними якостями співробітників, які забезпечують ефективну реалізацію поставлених цілей. Все це, у свою чергу, вимагає формування відповідної організаційної культури, адекватної місії і цілям діяльності організації, та сприяє постійному підвищенню якості діяльності як організації в цілому, так і кожного співробітника зокрема.

Зважаючи на значущість і ступінь впливу співробітників на стан і результати системи управління якістю, необхідний також перегляд і вдосконалення системи управління персоналом в органах влади. Утім, стандарт ISO 9001 вказує на необхідність залучення компетентного персоналу, вжиття заходів щодо підвищення такої компетентності, забезпечення обізнаності персоналу про доцільність та важливість своєї діяльності, свій внесок у досягнення цілей у сфері якості та необхідність підтримувати в робочому стані відомості про освіту, навички і підготовку працівників.

Такий наголос на важливості розвитку персоналу органів влади в контексті підвищення якості їхньої діяльності фактично є модернізацією процесного підходу, де персонал розглядається не лише як ресурс процесу, а і як його мета. Тим самим, розвиваючи принцип “залучення співробітників”, можна констатувати, що потенціал і якість співробітників визначають потенціал організації та розвиток її системи управління якістю. Для реалізації цього підходу в постановці цілей процесів у сфері якості необхідно в кожному процесі виділяти цілі (групу цілей), спрямовані на розвиток співробітників, формування культури міжособистісної взаємодії з колегами з інших структурних підрозділів.

Одним із ключових елементів у запропонованій моделі, які забезпечують розвиток системи управління якістю, адекватність її цілей і завдань, достатність процесів є моніторинг задоволеності населення діяльністю місцевих органів влади, зокрема якістю надаваних ними послуг. Зовнішній же аудит необхідний для проведення рейтингового оцінювання місцевих органів влади центральними органами або незалежними організаціями.

Безпосередньо розроблення й упровадження системи управління якістю включають чотири основних етапи.

Перший етап: підготовчий. Метою цього етапу є створення необхідних передумов для успішного розроблення й упровадження системи управління якістю. Даний етап включає в себе:

- ухвалення керівництвом місцевого органу влади рішення про розроблення та упровадження системи управління якістю;
- уточнення (формулювання) місії, бачення та цінностей організації;
- визначення плану розроблення і упровадження системи;
- формування керівних і робочих органів з розроблення й упровадження системи.

Другий етап: проектування системи управління якістю. Метою робіт даного етапу є створення проекту системи управління якістю шляхом розроблення її структури, що визначає склад процесів, розподіл відповідальності та повноважень [4]. Даний етап включає в себе:

- розподіл відповідальності і повноважень у сфері якості серед посадових осіб та керівників структурних підрозділів (уповноважених за якістю);
- розроблення, погодження та затвердження системи розподілу повноважень і відповідальності;
- уточнення цілей і завдань організації в контексті упровадження системи управління якістю;
- розроблення політики у сфері якості, кадрової політики, визначення цілей у сфері якості із залученням усіх зацікавлених сторін;
- визначення політики і цілей у сфері якості й доведення їх до всього персоналу організації;
- визначення складу і структури процесів системи управління якістю, їхніх цілей, послідовності та взаємодії;
- встановлення критеріїв і методів, необхідних для вимірювання та оцінювання результативності при здійсненні та управлінні цими процесами (внутрішній моніторинг).

Третій етап: упровадження системи управління якістю.

Метою даного етапу є забезпечення функціонування системи управління якістю відповідно до встановлених вимог [6].

Даний етап включає в себе:

- зміну регламентів роботи і робочих процесів з метою забезпечення комплексного підвищення якості, документальне оформлення змін ;
- зміну організаційної культури, формування філософії якості як її основи;
- організацію навчання керівників і співробітників з питань якості, навчання внутрішніх аудиторів. Тут слід зазначити, що навчання співробітників повинне бути багаторівневим, тобто включати спеціальні програми для керівників , програми для відповідальних за управління якістю (один-два фахівці з кожного структурного підрозділу) і програми для інших співробітників. Окремо слід провести навчання внутрішніх аудиторів системи, обраних з числа найбільш відповідальних і успішних її розробників. Бажано, щоб навчання пройшли всі співробітники організації, але в будь-якому випадку, як показує практика, чисельність навчених в організації не повинна бути менше 30 % від загальної чисельності співробітників, що дозволяє сформувати критичну масу знань, яка забезпечує неформальне упровадження знань у повсякденну роботу організації [6];
- проведення внутрішнього моніторингу функціонування системи управління якістю, аналіз його результатів, здійснення необхідної корекції діяльності.

Четвертий етап: сертифікація системи управління якістю. Метою цього етапу є підготовка місцевого органу влади до проведення сертифікаційного аудиту [4]. Даний етап включає в себе:

- вибір органу з сертифікації;
- подачу і оформлення заявки на сертифікацію;
- підготовку персоналу до взаємодії із зовнішніми аудиторами;
- проведення передсертифікаційного аудиту (із залученням, за необхідності, сторонньої організації),
- розроблення й реалізацію заходів щодо коригувальних та запобіжних дій;
- проведення сертифікаційного аудиту;
- отримання сертифіката.

Зміст і тривалість виконання робіт за кожним з етапів слід визначати, виходячи з цілей кожного етапу і специфіки робіт, які виконуються в ході всього процесу розроблення й упровадження системи управління якістю.

Таким чином, як можна бачити, необхідний системний підхід до упровадження системи управління якістю в місцевих органах влади. Важливо зазначити, що розроблення й упровадження системи управління якістю супроводжуються змінами, що зачіпають і всі аспекти діяльності, і всі рівні управління організації. Здатність співробітників сприймати нові знання і філософію якості, гнучкість організаційної структури, організаційна культура, традиції та інші чинники можуть по-різному впливати на розроблення й упровадження системи на різних етапах. Тому під час планування, розроблення й упровадження системи управління якістю необхідно враховувати, яким чином організація в цілому і окремі її складові будуть реагувати на передбачувані зміни, та здійснювати всі необхідні дії, виходячи з цього.

При цьому можна стверджувати, що основними складовими успіху упровадження системи управління якістю є: інформаційна підтримка, формування відповідної організаційної культури і створення системи самооцінки всередині організації. І, як показує практика, упровадження системи управління якістю в місцевих органах влади має базуватися на чотирьох основних принципах: лідерська роль керівництва, загальне навчання і залучення персоналу, інноваційність, послідовність. Докладний розгляд цих складових і принципів має стати подальшим напрямом досліджень.

Список використаних джерел

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Харків: Вид-во ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. – 236 с.
2. Дзюндзюк В. Б. Моделі ефективності діяльності публічних організацій//Вісник Нац. ун-ту внутрішніх справ. 2003. № 22. С. 201–205.
3. Cohen S., Brand R. 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.
4. Dawson P. Managing Quality in the Multi-cultural Workplace / In Making Quality Critical: New Perspectives On Organizational Change, eds. Wilkinson, A. Willmott, H. London: International Thomson Business Press, 2005. P. 185–203.
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. Spencer B. A. Models of Organization and Total Quality Management: A Comparison and Critical Evaluation/B. A. Spencer//The Academy of Management Review. 1994. 19 (3). P. 446–471.

Надійшла до редколегії 15.11.2016 р.

УДК 351.1 : 323.2

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК УМОВИ ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Котковський В. Р.,

*к.т.н., доц., доцент кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано сучасні підходи до розвитку інституту місцевого самоврядування. Як висновок узагальнюється вплив розвитку місцевого самоврядування на демократичні процеси, що відбуваються в Україні

Ключові слова: міське самоврядування, форми і методи публічного врядування, демократія, реформування, децентралізація, державна влада.

Kotkovskyi V. R.,

*PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

DEVELOPMENT AND LOCAL GOVERNMENT DECENTRALIZATION GOVERNMENT AS CONDITIONS DEMOCRACY STRENGTHENING IN UKRAINE

This article analyzes modern approaches to the development of the institution of local government. In conclusion summarizes the impact of local government on democratic processes in Ukraine

Key words: local government, forms and methods of public governance, democracy, reform, decentralization, government.

Реформування місцевого самоврядування, що розпочалося в Україні ще в 1990-х рр., відсутність єдиної виробленої концепції реформи призвело до того, що цей процес затягнувся на довгі роки. Розвиток України як незалежної держави має відбуватися шляхом встановлення та реального упровадження в життя засад демократії, невід'ємним елементом якої на сучасному етапі стає міське самоврядування. Якщо в державі немає повноцінного місцевого самоврядування, то виникають сумніви в її демократичному характері, демократія в цій державі вважатиметься неповною й обмеженою.