

Список використаних джерел

1. *Бережна І. Ю.* Інвестиційно-інноваційний аспект розвитку національної економіки / І. Ю. Бережна // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 24. – С. 7–11.
2. Всеукраїнський науково-виробничий журнал В. Бондар Інноваційна політика України в контексті сталого розвитку та євроінтеграції // Стратегія інноваційного розвитку економіки. – С. 130.
3. *Дрич А.* Основні способи досягнення інвестиційної привабливості України / А. Дрич // Вісник НБУ. – 2010. – № 4. – С. 40–41.
4. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 17.
5. *Жулавський А. Ю.* Фактори відтворення інвестиційного потенціалу регіону / А. Ю. Жулавський, Я. В. Кобушко // Економічний простір. – 2011. – № 45. – С. 64–74.
6. Інвестиційний рейтинг регіонів України: Економічне есе. – К. : Інститут реформ, 2002. – Вип. 2. (13). – 134 с.
7. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика / за ред. д-ра економ. наук., проф. Л. І. Федулової. – К. : Основа, 2005. – 522 с.
8. *Крейнина М. Н.* Анализ финансового состояния и инвестиционной привлекательности акционерных обществ в промышленности, строительстве и торговле / М. Н. Крейнина – М. : АО “ДИК”, “МВ-Центр”, 1994. – 256 с.
9. *Семів С. Р.* Теоретико-методичні аспекти оцінки інвестиційної привабливості регіонів і галузей економіки / С. Р. Семів // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. науч. тр. – Ч. 2. – Донецк, 2001. – С. 473–475.
10. *Пилипак О.* Інвестиційна привабливість регіонів України: соціально-економічний аспект / О. Пилипак // Економіка України. – 2004. – № 8. – С. 82–85.
11. *Уліганинець Г. П.* Питання про сутність терміну “економічний потенціал” [Електронний ресурс] / Г. П. Уліганинець. – Режим доступу : www.rusnauka.com.
12. *Шевченко-Котенко І.* Інвестиційний потенціал України [Електронний ресурс] / І. Шевченко-Котенко. – Режим доступу : <http://conf-cv.at.ua/forum/15-30/1>.
13. *Папп В.* Пріоритетні напрями формування регіональної інноваційно інвестиційної політики / В. Папп // Економіст. – 2007. – № 9. – С. 40–42.

Надійшла до редколегії 13.07.2016 р.

УДК 35.072.2

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Марехін С. В.,

здобувач кафедри політології та філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентіві України,

м. Харків

Розглянуто основні підходи до управління якістю в місцевих органах влади в різних країнах. Визначено дві групи таких підходів. Докладно проаналізовано використання різних підходів, їхні переваги і недоліки.

Ключові слова: управління якістю, місцеві органи влади, публічне управління, публічний сектор.

Mariekhin S. V.,

Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

BASIC APPROACHES TO QUALITY MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT

Main approaches to quality management in local authorities are considered. Two groups of these approaches are defined. The application of different approaches, their advantages and flaws have been thoroughly scrutinized.

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

© Марехін С. В., 2016

Постановка проблеми. Система управління якістю – це той засіб, за допомогою якого місцеві органи влади можуть планувати і здійснювати свої дії, спрямовані на задоволення потреб і очікувань стейкхолдерів, а також на забезпечення постійної високої якості послуг, що надаються органом влади, проектів і програм, що реалізуються ними. Система управління якістю є комплексом планів, процесів, процедур і ресурсів, необхідних для досягнення цілей у сфері якості та спрямованих на забезпечення постійного поліпшення послуг, що надаються. Іншими словами, за допомогою системи управління якістю місцеві органи влади можуть здійснювати свою діяльність, спрямовану на задоволення потреб і очікувань суспільства, що є дуже важливим у контексті удосконалення публічного управління у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо управління якістю викладені в роботах таких вчених, як А. Вілкінсон, А. Віллмотт, Е. Лоффлер, М. Мілакович, Б. Радін, Дж. Роулі, Дж. Свісс, Б. Спенсер, С.-А. Хазлетт, Ф. Хілл та ін.

Мета статті – визначити основні підходи до управління якістю в місцевих органах влади, що мають місце у різних країнах.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід показує наявність різних підходів, моделей і методів в управлінні якістю в різних організаціях, у тому числі, і в місцевих органах влади, але усі їх можна умовно поділити на дві групи: безпосередньо пов'язані з якістю і опосередковано пов'язані з якістю. До другої групи можна віднести, наприклад, міжнародні рейтинги, що оцінюють як систему публічного управління в цілому, так і діяльність окремих відомств. Одним з найбільш відомих подібних рейтингів є інтегральний показник публічного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS), який розроблений Всесвітнім Банком [1].

Цей рейтинг існує з 1996 р., відповідно до його методології якість публічного управління оцінюється по шести індексах [7]: 1) право голосу при ухваленні рішень і підзвітність; 2) політична стабільність і незастосування насильства; 3) якість нормативної бази; 4) ефективність роботи уряду; 5) верховенство закону; 6) боротьба з корупцією.

По кожному з шести показників здійснюється бальна оцінка на основі вимірювання даних з великої кількості вторинних джерел, а також цільових досліджень і вимірів сприйняття, що проводяться організаціями, які займаються оцінкою ризиків, і агентствами з вивчення громадської думки, такими як, наприклад, “Gallup International”.

Для оцінки якості публічного управління крізь призму конкурентних позицій різних країн використовують, зокрема, наступні рейтинги: готовність країн до глобальної економіки, готовність країн до мережевої економіки, світова конкурентоспроможність країн Інституту управління міжнародним розвитком, глобальна конкурентоспроможність країн Давоського економічного форуму та ін.

Ще одним досить відомим рейтингом є Рейтинг ефективності діяльності конкурентних відомств видання “Всесвітній Огляд з Конкуренції” (“Global Competition Review”) [6]. Участь у цьому рейтингу є добровільною, в ньому можуть брати участь державні відомства, діючі у сфері забезпечення рівноправної конкуренції (на жаль, на даний момент Антимонопольний комітет України не бере участь в цьому рейтингу). Рейтинг формується на підставі незалежної експертної оцінки відповідно до певних критеріїв, розроблених цим виданням. Оцінка здійснюється за 5-тибальною шкалою з розбиттям відомств по кількості балів (зірок) на групи: еліта, дуже добре, добре, задовільно. Вивчення Рейтингу за різні роки і висновків, що містяться в ньому, дозволяє визначати сильні та слабкі сторони діяльності того чи іншого відомства і визначати заходи щодо її покращення.

Слід також згадати методичний підхід, запропонований С. Кнеком, М. Каглером і Н. Меннінгом, які пропонують оцінювати здатності держав досягати своїх цілей через показники так званого “другого покоління” [8]. Ці показники засновані на оцінці обмежень і можливостей органів виконавчої влади, до яких належать такі:

1. Обмеження:

- формальні горизонтальні (час представлення зовнішнього аудиту виконання бюджету до парламенту; час розгляду в суді позовів, порушених проти дій органів виконавчої влади);
- неформальні горизонтальні (кількість “політичних призначенців” на керівних посадах публічної служби);
- внутрішні вертикальні (доля витрат субнаціональних бюджетів у загальній структурі витрат консолідованого бюджету; прибутки регіональних і місцевих бюджетів у % до ВВП);
- зовнішні вертикальні (рівень письменності населення).

2. Можливості:

- показники процесу (фонд оплати праці центрального уряду в % до ВВП; середня зарплата державних службовців до ВВП на душу населення);
- показники результативності (час очікування відповіді при зверненні в державні органи; якість державних послуг).

До перерахованих показників можуть бути додані додаткові показники, наприклад, тривалість законодавчого процесу.

Разом з цим, проведення опитувань співробітників органів влади із застосуванням методології, запропонованої Н. Меннінгом, Р. Мухерджи й О. Гокекусом [9] дозволяє прослідкувати зв'язок між якістю інституціонального середовища (яке вимірюється такими критеріями, як довіра до правил, довіра до влади, довіра до політики, що проводиться, і адекватність ресурсів) і ефективністю публічного управління (яка вимірюється такими показниками, як орієнтація на результат, підконтрольність, моральний стан службовців). Результати застосування цього підходу майже в 20 країнах світу дозволили виявити значну взаємозалежність між якістю інституціонального середовища і ефективністю органів влади, що опосередковано може свідчити і про якість їхньої діяльності.

Необхідно також згадати і програму SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), яка є спільною ініціативою Організації по економічному співробітництву і розвитку і Євросоюзу по підтримці вдосконалення публічного управління у ряді країн Європи і Північної Африки. У рамках цієї програми за допомогою моніторингу по ряду показників можливо відстежувати динаміку в розвитку системи публічного управління тієї чи іншої країни [5].

Усі перераховані вище і подібні ним рейтинги, оцінки і тому подібне можуть, як зазначалось, слугувати непрямою оцінкою якості діяльності й управління якістю в місцевих органах влади. Такою ж непрямою оцінкою може бути показник ефективності діяльності місцевих органів влади, яка, поза сумнівом, впливає на її якість і якість публічних послуг. Проте досягти дійсно високої якості неможливо без впровадження певних стандартів і неухильного їх дотримання.

Найбільш поширеними стандартами, які використовуються органами державної влади (особливо місцевими) і органами місцевого самоврядування у всьому світі при розробці і впровадженні систем управління якістю, є стандарти серії ISO 9000. Узагальнення і систематизація успішного світового досвіду у сфері управління якістю на базі міжнародних стандартів серії ISO 9000 дозволили сформувати велику кількість методичних вказівок і рекомендацій по розробці і впровадженню цих стандартів у

різні типи організацій, у тому числі в органи влади, як центрального, так і місцевого рівня. В даний момент найбільш затребуваним таким стандартом є ISO 9001:2015 (менеджмент якості), який нещодавно замінив собою стандарт ISO 9001:2008.

І хоча окрім цих стандартів існує ряд національних стандартів, які успішно впроваджуються органами влади (яскравим прикладом таких національних стандартів можуть служити австралійські стандарти серії AS 8000), все ж тенденція така, що саме ISO 9000 стає міжнародним стандартом якості, що дуже важливо з точки зору сучасних процесів глобалізації. Не випадково стандарти серії ISO 9000 поширені більш ніж у 90 країнах світу, потрапивши в книгу рекордів Гіннесу як найбільш використовувані у світі стандарти у сфері систем управління. Як стверджує офіційний сайт ISO [3], вже більше мільйона різних організацій впровадило у себе стандарти серії ISO 9001.

При цьому, починаючи з 1994 р., коли перший канадський орган місцевого самоврядування впровадив і сертифікував систему менеджменту якості на відповідність ISO 9001:1994 (рада міста Saint-Augustine de Desmonres, округ Квебек), все більше органів влади створюють і впроваджують системи управління якістю на основі цих стандартів. Інтеграція цих стандартів у систему публічного управління в цілому і в діяльність окремих органів влади дозволяє комплексно розвивати і покращувати, передусім, систему надання публічних послуг громадянам.

Також місцеві органи влади часто використовують моделі досконалості і премії якості як інструменти управління якістю. Серед моделей досконалості, що використовуються органами влади і публічними організаціями в цілому в Європі нині найчастіше використовуються Загальна схема оцінки (Common Assessment Framework – CAF).

CAF, яка є інструментом Total Quality Management (TQM), була розроблена у 2000 р. Європейським інститутом адміністративного управління (European Institute of Public Administration, EIPA), який діє під егідою Єврокомісії, на базі європейської моделі досконалості EFQM і моделі “Speyer” Німецького університету адміністративних наук в м. Шпейер. EIPA – це незалежна організація, створена в 1981 р., членами якої є представники національних органів влади країн ЄС, таких як, наприклад, Міністерство фінансів (Данія, Фінляндія та ін.) або Міністерство внутрішніх справ (Литва, Чехія та ін.) і низки інших країн, що мають статус асоційованого члена.

Цілями CAF є такі [2]:

- сприяти впровадженню в публічних адміністраціях культури якості і переходу до принципів TQM;
- сприяти переходу в їхній діяльності до циклу “планувати – робити – перевіряти – діяти” (“Plan – Do – Check – Act”, або PDCA);
- забезпечити публічні організації інструментами самооцінки з метою діагностування і визначення дій для покращення діяльності;
- стати єдиним елементом між різними моделями, використовуваними в управлінні якістю;
- забезпечити обмін кращим досвідом між організаціями публічного сектора.

З перерахованих цілей видно, що CAF може бути ефективним інструментом, який дозволяє покращувати якість і підвищувати ефективність діяльності для організацій публічного сектора на усіх рівнях: центральному, регіональному, місцевому. Крім того, CAF може використовуватися для обстеження діяльності органів влади на основі самооцінки, а також як частина програм реформування сфери публічного управління.

На даний момент CAF є невід’ємним елементом реформування і удосконалення публічного управління більш ніж у 39 країнах світу. Як відзначається на офіційному

сайті ЕІРА, САФ вже використовується близько 2000 публічних організацій по усій Європі [2].

Якщо говорити про премії якості, то найпрестижнішою європейською нагородою у сфері якості є Європейська премія якості (European Quality Award), причому претенденти Європейської премії якості, як правило, спочатку досягають успіху в локальних конкурсах, а вже потім включаються в боротьбу за головну премію Європи у сфері якості.

Організатором і засновником Європейської премії якості є Європейський фонд управління якістю, який є партнерством більш ніж 750 різних європейських організацій, кожна з яких прагне до підвищення ефективності і досягнення переваги в бізнесі. Європейський фонд управління якістю заснували в 1988 р. 14 провідних компаній Європи (Bosch, Nestle, Olivetti, Renault, Phillips, Volkswagen, Electrolux та ін.) за підтримки Європейської комісії.

Європейська премія якості офіційно заснована в 1992 р. Її основна мета полягає в тому, щоб сприяти ефективному розвитку і впровадженню управління на основі якості в компаніях Європи.

Європейська премія якості присуджується для наступних категорій організацій:

- великі організації і бізнес-одиниці;
- некомерційні організації, у тому числі й органи влади (з 1996 р.);
- виробничі підрозділи (з 1997 р.);
- організації малого і середнього бізнесу (з 1997 р.).

Критерії моделі Європейської премії за якістю поділені на дві групи: можливості та результати. Група “можливості” включає наступні категорії: лідерство; персонал; стратегія; партнерство і ресурси; процеси, продукція і послуги. Група “результати” включає наступні категорії: результати для персоналу, результати для споживачів, результати для суспільства, ключові результати. Як можна бачити, ці критерії повністю застосовні для органів влади.

Одночасно в Європейському Союзі діє Європейська премія якості в публічному секторі (European Public Sector Award, EPSA), заснована ЕІРА в 2007 р. Ця премія не представлена конкретною моделлю або критеріями і передбачає проведення експертної оцінки конкретних проектів, заявлених органами публічної влади, за результатами якої визначаються переможці та претенденти на отримання сертифікатів за найкращі практики. Однією з основних цілей цієї Премії, яка присуджується кожні два роки, є виявлення передового досвіду і мотивування публічних адміністрацій і їх співробітників до підвищення якості своєї діяльності. Кількість проектів, що подаються заявниками, досить суттєва. Так, у 2011 р. було подано 274 проекти з 33 європейських країн та інституцій ЄС, у 2013 р. – 227 проектів з 27 європейських країн та інституцій ЄС, у 2015 р. – 266 проектів з 36 європейських країн та інституцій ЄС.

Окрім зазначених премій якості, на даний час у багатьох країнах використовуються власні національні премії якості, такі як Національна премія якості Мелькома Болдріджа (Malcom Baldrige National Quality Award, MBNQA), США; Президентська премія за досконалість менеджменту – Премія президента за якість (The Presidential Award for Management Excellence – the President’s Quality Award, PQA), США (до 2009 р.); Премія Великобританії за якість (The UK Excellence Award); Японська премія якості (Japan Quality Award, JQA); Нагорода “Знак Q” (Hong-Kong Q-mark Award), Гонконг; Національна нагорода за якість Раджива Ганді (Rajiv Gandhi National Quality Award), Індія; Малайзійська система рейтингової оцінки органів влади (The Star Rating System, SSR) та ін. Як приклад розглянемо Національну премію якості Мелькома Болдріджа.

Безпосередньо Національна премія якості М. Болдріджа була заснована і затверджена указом президента США Рональда Рейгана в серпні 1987 р., проте цьому передувала велика робота з підготовки критеріїв оцінки претендентів на премію, яку почало в 1982 р. Американська Спілка Контролю Якості (American Society for Quality Control, ASQC). Основна мета цієї премії визначалася як підвищення значущості якості в роботі американських компаній і поширення позитивного досвіду, оскільки відповідно до вимог, встановлених цією премією, компанії, які її отримують, повинні інформувати інші компанії за допомогою публікацій, виступів, лекцій і тому подібного про свої заходи і результати щодо підвищення якості своєї діяльності. Спочатку премія Болдріджа вручалася по трьох категоріях: промислове виробництво, сфера послуг, малий бізнес, але пізніше до цих категорій додали ще три: неприбуткові/урядові організації, освіта і охорона здоров'я.

Від організацій, що претендують на премію, вимагається представити документацію на свою систему якості. Організації, що пройшли першу стадію розгляду, підлягають ретельнішому розгляду на наступних стадіях. У цілому, оцінка організації-претендента на премію М. Болдріджа здійснюється по семи критеріях, з такою вагою у відсотках [4]: лідерство (10 %), стратегія (6 %), фокус на споживачів (30 %), людські ресурси (15 %), операційні процеси (14 %), результати (18 %), інформація, аналіз і управління знаннями (7,0 %).

Усе ці сім критеріїв складають найважливішу частину роботи будь-якої організації у сфері якості, роблячи при цьому основний акцент на превентивні дії і безперервне підвищення якості. Проте, як можна бачити, найбільш вагомим критерієм оцінки є фокус на споживачів. Крім того, в усіх організаціях, що отримали Премію М. Болдріджа, керівництво переконливо продемонструвало, що якість для нього дуже важлива і що воно само активно бере участь в процесі його підвищення.

За підсумками оцінки абсолютно всі організації-претенденти отримують письмовий звіт про результати роботи групи ревізорів з обов'язковою вказівкою сильних і слабких сторін управління якістю у претендента і з пропозиціями цієї групи щодо покращення діяльності організації у сфері якості.

Незважаючи на те, що участь у конкурсі вимагає значних зусиль, вона, як показала багаторічна практика, мотивує роботу організації по підвищенню якості. Крім того, важливим ефектом від заснування Премії М. Болдріджа стало те, що багато організацій у США при розробці своєї системи якості та подальшому її вдосконаленні почали орієнтуватися на критерії премії М. Болдріджа, основним з яких, як зазначалось, є урахування інтересів споживачів, що, на наш погляд, дуже важливо для організацій публічного сектора, особливо місцевих органів влади, і повністю поєднується з підходами публічного управління у рамках нових моделей, таких як новий публічний менеджмент, належне врядування та ін.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Система управління якістю – це той засіб, за допомогою якого місцеві органи влади можуть планувати і здійснювати свої дії, спрямовані на задоволення потреб і очікувань стейкхолдерів, а також на забезпечення постійної високої якості послуг, що надаються органом влади, проектів і програм, що реалізуються ними. Система управління якістю є комплексом планів, процесів, процедур і ресурсів, необхідних для досягнення цілей у сфері якості та спрямованих на забезпечення постійного поліпшення послуг, що надаються. Іншими словами, за допомогою системи управління якістю місцеві органи влади можуть здійснювати свою діяльність, спрямовану на задоволення потреб і очікувань суспільства, що є дуже важливим у контексті удосконалення публічного управління у цілому.

Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Всесвітнього Банку. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org>.
2. Офіційний веб-сайт EIPA. – Режим доступу : <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>.
3. Офіційний веб-сайт ISO. – Режим доступу : <http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso9000.htm>.
4. Офіційний веб-сайт NIST. – Режим доступу : <http://www.nist.gov/baldrige>.
5. Офіційний веб-сайт SIGMA. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org>.
6. Офіційний сайт видання “Global Competition Review”. – Режим доступу : <http://globalcompetitionreview.com>.
7. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 // The World Bank Review. – May 2005. – P. 1–6.
8. Knack S., Kugler M., Manning N. Second Generation Governance Indicators // International Review of Administrative Sciences. – 2003. – Vol. 69. – P. 345–364.
9. Manning N., Mukhejee R., Gokcekus O. Public officials and their institutional environment: An analytical model for assessing the impact of institutional change on public sector performance. – Washington, DC: The World Bank, 2000. – 194 p.

Надійшла до редколегії 18.10.2016 р.

УДК 336.1:352

БАЗОВІ ПРИНЦИПИ, ФОРМИ І МЕТОДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Сухарська Л. В.,

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Визначено набір та з'ясовано узгодженість основоположних принципів, форм і методів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Запропоновано такі принципи поділяти на принципи бюджетного регулювання, принципи податкового регулювання та принципи здійснення місцевого самоврядування, а методи на такі, що пов'язані із залученням фінансових ресурсів та методи, які пов'язані із управлінням фінансовими ресурсами. Запропоновано їх системне використання у стратегіях місцевого розвитку.

Ключові слова: принципи; форми, методи, органи місцевого самоврядування, стратегія, публічно-державне партнерство, соціальна відповідальність бізнесу.

Sukharska L. V.,

*Postgraduate student of Regional Policy,
Local Government and City Management Department, NAPA, Kyiv*

BASIC PRINCIPLES, FORMS AND METHODS OF FINANCIAL SECURITY PROVISION OF LOCAL COMMUNITY DEVELOPMENT

The article defines the set of the fundamental principles and the mutual consistency of such fundamental principles, forms and methods of financial provision for the development of the local communities. It is proposed to break down such principles into the principles of the budgetary management, the principles of the fiscal regulation, and the principles of local government performance, and to break down the methods into the methods, related to the attraction of the financial resources and methods, related to the management of the financial resources. And the systemic use of such principles and methods in the local development strategies is proposed.

Key words: principles, forms, methods, local authorities, strategy, public-private partnership, social responsibility of business.

© Сухарська Л. В., 2016