

## АНАЛІЗ ПЕРЕДУМОВ СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНІЙ ДЕРЖАВІ

### ANALYSIS OF THE PREREGUISITES FOR CREATION OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS FOR PUBLIC SERVICES PROVIDED BY A SERVICE-ORIENTED STATE

*У статті представлено аналіз якості надання публічних послуг та ефективності діяльності столичних органів публічної влади, заснований на результатах громадського опитування з метою обґрунтування процесу створення системи управління якістю сервісної діяльності органів публічної влади. Визначено, що створення системи управління якістю є складним інноваційним проектом, спрямованим на підвищення ефективності організації та діяльності органів публічної влади у напрямі розвитку сучасної держави сервісно-орієнтованого типу. Запропоновано для розробки, впровадження та сертифікації системи управління якістю рекомендувати застосування сервісного та суб'єктно-орієнтованого підходів з урахуванням вимог міжнародного стандарту ISO 10006:2003 «Система управління якістю. Настанови щодо управління якістю у проектах».*

**Ключові слова:** сервісно-орієнтована держава, публічне управління, сервісна діяльність органів публічної влади; критерії оцінювання, система управління якістю публічних послуг.

*В статті представлено аналіз якості процесу оказания публічних услуг и эффективности деятельности органов публичной власти в г. Киеве, основанный на результатах общественного опроса, проведенного с целью обоснования сущности процесса создания системы управления качеством сервисной деятельности органов публичной власти. Определено, что создание системы управления качеством является сложным инновационным проектом, способствующим повышению эффективности организации и деятельности органов*

*публичной власти в направлении развития современного государства сервисно-ориентированного образца. Предложено как рекомендацию для разработки, внедрения и сертификации системы управления качеством применять сервисный и субъектно-ориентированный подходы с учетом требований международного стандарта ISO 10006:2003 «Система управления качеством. Рекомендации по управлению качеством в проектах».*

**Ключевые слова:** сервисно-ориентированное государство, публичное управление, сервисная деятельность органов публичной власти, критерии оценивания, система управления качеством публичных услуг.

*The article presents an analysis of the quality of providing public services and the effectiveness of the activities of the capital authorities of public power, based on the results of a public survey in order to substantiate the process of creating a system for quality management of service activities of public authorities. It is determined that the creation of a quality management system is a complex innovative project aimed at increasing the efficiency of the organization and activities of public authorities in the direction of developing a modern state of service-oriented type. It is proposed for the development, implementation and certification of the quality management system to recommend application of service and subject-oriented approaches taking into account the requirements of the international standard ISO 10006: 2003 «Quality management system. Guidelines for quality management in projects».*

**Key words:** service-oriented state, public administration, service activity of public authorities; evaluation criteria, quality management system of public services.

УДК 35.071.08:005.3(477)

**Свсюкова О.В.**

к. наук з держ. упр., доцент,  
докторант кафедри  
публічного управління  
та публічної служби, доцент  
Національна академія  
державного управління  
при Президентові України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Розгляд питання забезпечення якості сервісної діяльності органів публічного управління за умов суб'єктно-орієнтованого розвитку вказаної діяльності має ґрунтуватися на певних критеріях, за якими буде визначатися ефективність процесів сервісного спрямування, які пов'язані з наданням публічних послуг. Проблематика щодо визначення вказаних критеріїв полягає не у з'ясуванні суті ефективності функціонування системи публічного управління, оцінювання якої можливо здійснити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат щодо діяльності суб'єктів публічних владних відносин, а з визначенням розмірів складових цієї формули ефективності – позитивних соціальних результатів для суспільства та здійснених витрат на надання публічних послуг. У цих умовах не вся

сукупність позитивних соціальних результатів (наявність соціального ефекту) є безпосереднім досягненням діяльності органів публічної влади. Існує необхідність врахування при аналізі активної ролі керованих об'єктів, а також нерозривність взаємозв'язку рівнів здійснення публічного управління (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інституції громадянського суспільства).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомі здобутки у дослідженні різноманових теоретичних та практичних проблем щодо ефективності процесів сервісного спрямування, що пов'язані з наданням публічних послуг представлені у працях О. Бабинової, І. Бистрякова, О. Ващенко, Ю. Вороніна, В. Мамонової, М. Марчука, М. Селівона, Ю. Шарова, О. Штефан та ін. Проте існує

потреба у розробці ґрунтового наукового підходу щодо визначення рівня задоволення громадян якістю та споживчою цінністю отриманої публічної послуги, визначення критеріїв ефективності сервісної діяльності системи публічного управління, її якісної оцінки.

**Мета статті** полягає у проведенні аналізу якості надання публічних послуг і ефективності діяльності органів влади, заснованого на результатах громадського опитування з метою обґрунтування процесу створення системи управління якістю сервісної діяльності органів публічної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Висвітлюючи питання щодо визначення критеріїв ефективності сервісної діяльності у системі публічного управління, необхідно зазначити, що за допомогою кількісних показників виміряти ефективність її функціонування важко, саме тому основою визначення ефективності функціонування системи виступає якісна оцінка її стану [10, с. 47].

Враховуючи вищезазначене та підтримуючи наукову думку вітчизняних дослідників Н. Ф. Селівона [11, с. 112] та В. Мамонової [7, с. 230-231], вважаємо, що не варто здійснювати пошук універсального критерію ефективності управління, а необхідно застосовувати декілька критеріїв ефективності системи управління якістю та її контролю у межах публічного управління, використовуючи для вказаного наукові управлінські напрацювання. На думку зарубіжних дослідників, менеджери (управлінці) використовують до

20 критеріїв ефективності (деякі з них, не мають кількісного прояву), з яких 55% – цільові і 45% – системні [4; 1, с. 77]. Таким чином, суб'єкти публічної влади, здійснюючи вплив на суспільні процеси, мають перебувати у постійному процесі удосконалення (в аспекті поглиблення демократичності управління, залучення до цих процесів представників громадянського суспільства тощо). Динаміка здійснення вказаного процесу (його рух) у зазначеному напрямку також може розглядатися, як один із критеріїв комплексної соціальної ефективності органів публічної влади у контексті задоволення громадян якістю та споживчою цінністю отриманої публічної послуги .

За результатами проведеного нами опитування громадської думки респондентів (жителів м. Києва) рівень якості надання публічних послуг комунального спрямування у столиці залишається на досить низькому рівні. Крім того, особливих якісних зрушень щодо змін у наданні публічних послуг протягом останніх років не зазначено. Аналіз інформаційних даних громадського опитування (вибірка репрезентативна), представлений у табл. 1, дозволяє зауважити про недостатній рівень ефективності діяльності столичних органів влади у даному напрямі.

Розглянемо результати громадського опитування. Зокрема, 73% опитаних вказують на існування надмірного бюрократизму, на повільне прийняття та реалізацію рішень, 59% звинувачують державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування у корупції,

Таблиця 1

**Результати опитування громадської думки щодо рівня компетенції органів державного управління та місцевого самоврядування**

<b>Якою мірою Ви погоджуєтеся з нижченаведеними твердженнями: «Органи державного управління та органи місцевого самоврядування»</b>					
	<b>Повністю погоджуюся</b>	<b>Скоріше погоджуюся</b>	<b>Скоріше не погоджуюся</b>	<b>Повністю не погоджуюся</b>	<b>Важко відповісти</b>
представляють інтереси громадян, покладаються у своїй роботі на активність та участь громадян»	4	25	37	21	13
корумповані, пов'язані з великим і сімейним бізнесом	21	38	19	4	18
чекають на вказівки зверху, повільні та бюрократизовані	24	49	11	2	14
знайомі з місцевою специфікою	18	53	12	2	15

Джерело: узагальнено автором за даними проведеного власного опитування (анкетування).

зв'язках із бізнес-структурами та використанні службового становища для реалізації власних ділових інтересів. Більш того, 44% опитаних вважають органи державного управління та місцевого самоврядування некомпетентними та недієздатними у вирішенні справ, потреб та інтересів територіальної громади.

Головною причиною зазначеного, на нашу думку, є відсутність налагодженого внутрішнього контролю (аудиту) у самій сервісно-орієнтованій системі публічного управління, зокрема її суб'єктів, адже ефективність контролю (аудиту) передбачає не лише проведення зовнішнього коригування, але і виконання прямого внутрішнього корпоративного аудиту [4, с. 34-39] усіх можливих показників функціонування окремої ланки при організації суб'єктної орієнтації сучасної системи публічного управління.

Крім зазначеного, нами здійснено оцінку якості надання комунальних послуг за останні п'ять років шляхом анкетування громадян столиці, що свідчить про значні проблеми сервісного спрямування у житлово-комунальній сфері (табл. 2).

Відносно високий показник оцінювання отримали лише послуги газо- та електропостачання (50% і відповідно – 49% респондентів визначили їх високу якість). Якщо мова йде про ступінь надійності постачання води, забезпечення централізованим опаленням, гарячою водою, то понад 70% респондентів зазначили, що їх якість є низькою. Українською актуальною є проблеми щодо погіршення якості питної води, надійності її постачання, а також забезпечення опаленням, які відчули у власній життєдіяльності 37–53% столичних мешканців.

Позитивну динаміку у функціонуванні громадського транспорту (за останні п'ять років)

зазначили 30% респондентів, проте про якість надання вказаної послуги, як незадовільної, вказали 90% киян.

Визначено, що житлово-комунальне господарство столичного регіону – це багатогалузеве об'єднання підприємств та установ, які покликані забезпечувати зростаючі потреби населення у житлі, різного виду та класності житлово-комунальних послугах [7, с. 232]. Для просторового уявлення комплексності житлово-комунального господарства територіальної громади, представленої на рис. 1.

У продовженні розкриття мети дослідження зазначимо, що основною формою результативності розвитку сервісних послуг житлово-комунального комплексу будь-якої одиниці (суб'єкта) адміністративно-територіального чи самоврядного поділу є забезпечення контролю на засадах програмно-планового підходу, що має ґрунтуватися на використанні прогностичних, інформаційно-аналітичних технологій та розробці й впровадженні стратегій, програм та планів розвитку житлово-комунального господарства. Зокрема, інші суб'єкти публічного управління для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень у вказаній сфері мають здійснювати моніторинг функціонування житлово-комунальних підприємств з урахуванням наступних аспектів їх діяльності: виробничого, фінансового та організаційного. Моніторинг має проводитися як щодо підприємств комунальної власності, так і частково підприємств приватної власності за допомогою системи індикаторів. Такими індикаторами можуть виступати: загальний обсяг і структура надання послуг; індикатори вико-

Таблиця 2

**Оцінка якості надання комунальних послуг сервісного спрямування у м. Києві**

Сфери надання комунальних послуг	Оцінка якості послуг (% респондентів)		Зміни в якості надання послуг за останні 5 років (% респондентів)		
	висока	низька	знизилася	не змінилася	Підвищилася
Постачання електричної енергії	49	49	25	51	21
Постачання газу	50	45	25	55	14
Надійність постачання води	11	81	37	48	8
Якість питної води	29	66	53	37	5
Забезпечення централізованим опаленням чи паливом	18	77	44	41	15
Забезпеченість гарячою водою	11	70	27	31	25
Громадський транспорт	7	91	29	38	30

Джерело: за матеріалами власних досліджень

Таблиця 3

**Оцінка якості надання публічних соціальних послуг сервісного спрямування у місті Київ (за матеріалами власних досліджень)**

Сфери надання соціальних послуг	Оцінка якості послуг (% респондентів)		Зміни у якості надання послуг за останні 5 років (% респондентів)		
	висока	низька	знизилася	не змінилася	Підвищилася
Охорона здоров'я	10	89	65	26	7
Початкова освіта	43	57	31	45	14
Середня освіта	42	58	32	44	14
Культура	77	23	10	34	56
Фізичне виховання та спорт	39	61	12	43	35

Джерело: за матеріалами власних досліджень



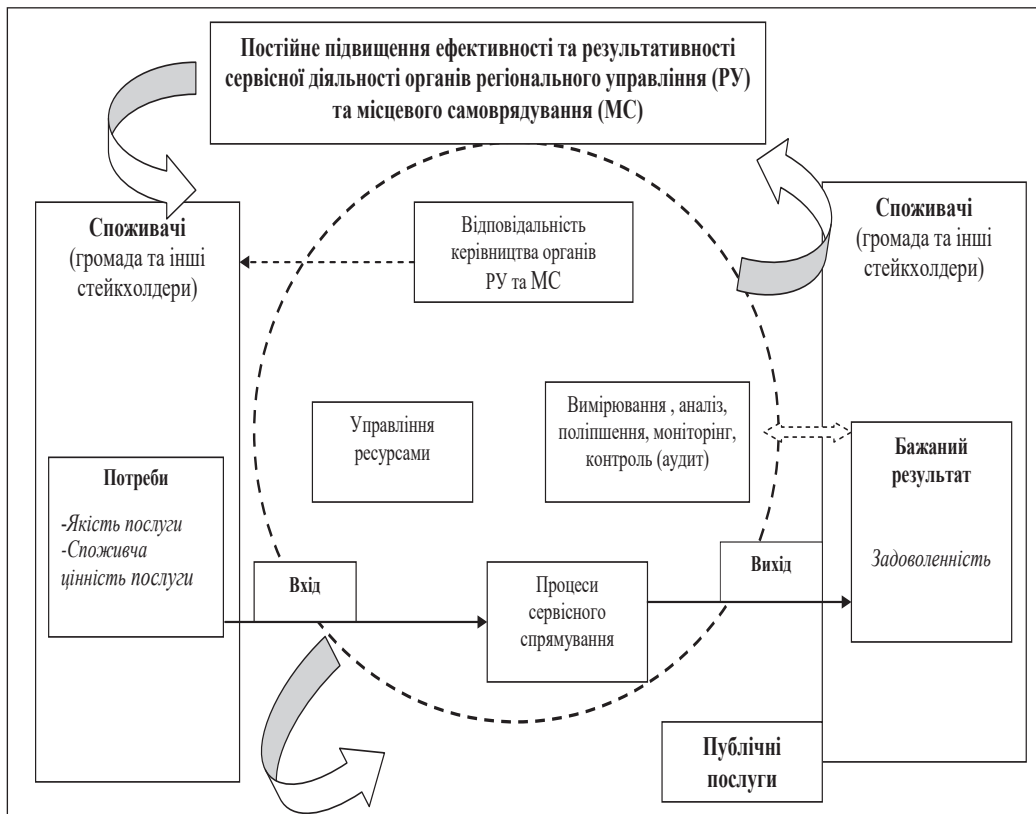
**Рис. 1. Структура житлово-комунального господарства територіальної громади [7; 8]**

ристання ресурсів; собівартість і рентабельність послуг; індикатори якості; індикатори фінансового стану.

Повертаючись до аналізів результатів вищезазначеного проведеного опитування мешканців м. Києва (табл. 3), якість майже усіх публічних послуг сервісного спрямування, окрім культури, респонденти оцінили переважно незадовільно. Зокрема, досить низькі показники щодо якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та у комунальній сфері (89% респондентів, причому 65% зазначають зниження рівня якості надання цих публічних послуг впродовж

останніх п'яти років). Щодо визначення показника якості початкової і середньої освіти, то у цьому розрізі дослідження точка зору респондентів поділилася з деяким тяжінням до низької якості послуг (57-58%) та враженням, що якість надання публічних послуг знизилася (31-32%) або ж не змінилася (44-45%).

Якісні позитивні зміни у сфері фізичного виховання та спорту зазначили 35% респондентів, проте, попри вказане, рівень надання публічних послуг у цій сфері, на думку 61% столичних мешканців, і досі залишається низьким. Цілком виправдані показники якості надання публічних



**Рис. 2. Моделювання сучасної системи управління якості сервісної діяльності у сфері публічного управління, що будується на процесах (за МС ISO серії 9000:2000)**

*Джерело: узагальнено автором за даними літературних джерел, приведених у наукових роботах [3; 7].*

послуг у сфері культури та розваг (77%) респондентів визначили високий рівень надання послуг у культурній галузі), що очевидно пов'язано із законодавчо визначеним спеціальним статусом м. Києва, як культурної столиці і можливістю розвивати та фінансувати культурні заклади та заходи з альтернативних джерел.

Методика проведеного нами дослідження, визначення особливостей предмету дослідження, може слугувати базою для розробки широкого інструментарію оцінки якості надання публічних послуг і ефективності діяльності органів публічної влади зокрема [1, с. 75]. Враховуючи існування стану невизначеності щодо того, якими ці критерії повинні бути (їх змістове наповнення, характерні загальні чи специфічні риси), слід залучитися до вивчення зарубіжного досвіду розвинених країн з деліберативною демократією. Імплементация вказаного досвіду сприятиме формуванню транспарентності, прозорості публічних владних відносин, відкритості функціонування всіх суб'єктів системи публічного управління, що призведе до їх продуктивної сервісної діяльності у напрямку відповідності потребам, вимогам та інтересам сучасного суспільства.

Опираючись на вивчення джерельної бази зарубіжного досвіду [2, с. 33; 3. с. 345; 8; 13], важливою передумовою для підвищення якості роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, як певних суб'єктів публічного управління, є розробка ефективних механізмів управління розвитком сервісно-орієнтованої держави на кшталт впровадження процесу сертифікації системи управління якості сервісної діяльності. На основі наявного міжнародного досвіду та з урахуванням напрацьованих результатів і рекомендацій вітчизняних науковців у вітчизняній системі публічного управління, цілком можливим є запровадження різноманітного інструментарію: від найбільш розповсюдженого міжнародного стандарту ISO 9001:2000 до власних інноваційних цілей.

Зокрема, впровадження та сертифікація системи управління якості (СУЯ) згідно зі стандартом ISO 9001:2000 у будь-яких установах та організаціях призводить до підвищення ефективності та узгодження їх діяльності, раціональнішого використання ресурсів, визначення фокусу уваги на споживачах і, як наслідок, до підвищення рівня задоволеності споживачів щодо отримання публічної послуги [5]. Впровадження

системи управління якістю на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 дозволило б, на нашу думку, визначити підходи до побудови сервісно-орієнтованої системи управління якістю функціонування державних та виконавчих органів влади з урахуванням національної та місцевої специфіки щодо законодавства, економіки, суспільних традицій.

Певні здобутки української держави у вказаному напрямі вже існують, так з 2006 р. в Україні діє національний стандарт, ідентичний європейському ІWA-4, – ДСТУ-П ІWA4:2006: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 у суб'єктах регіонального управління та місцевого самоврядування. Саме європейський стандарт ІWA 4 розроблено з метою забезпечення суб'єктів публічної влади на регіональному (субнаціональному) рівні (тобто для органів публічного управління) у межах країн світового співтовариства за узгодженим підходом до управління якістю [6].

Як підсумок, на нашу думку, варто узагальнити, систематизувати та адаптувати модель сучасної системи управління якістю сервісної діяльності суб'єктів системи публічного управління з метою урахування регіонального суб'єктного паритету надання публічних послуг, що будується на основі процесів (за МС ISO серії 9000:2000), що представлено на рис. 2.

Зазначимо, що виконання настанов міжнародного стандарту ISO 9001:2000 певною мірою спрощується завдяки реалізації моделювання сервісних процесів надання публічних послуг для подальшої розбудови сервісно-орієнтованої держави в умовах суспільних трансформацій. Саме технології моделювання сервісних процесів надання публічних послуг сприяють формуванню сервісної діяльності органів публічної влади у межах її суб'єктно-орієнтованого розвитку, що успішно впроваджується за умов сьогодення у діяльність органів публічної влади.

**Висновки.** Результати дослідження вказують, що створення системи управління якістю (СУЯ) – це складний інноваційний проект, спрямований на підвищення ефективності організації та діяльності органів публічного управління [9; 15] у напрямі розвитку сучасної держави сервісно-орієнтованого типу. Під час розроблення, впровадження та сертифікації систем управління якістю рекомендовано застосовувати сервісний та суб'єктно-орієнтований підходи з урахуванням вимог міжнародного стандарту ISO 10006:2003 «Система управління якістю. Настанови щодо управління якістю у проектах». На основі досвіду, викладеного у працях науковців і практиків [4; 9; 11; 12], з моменту розробки

систем управління якістю публічних послуг за стандартом ДСТУ ISO 9001:2001 необхідно визначити та розробити загальні процедури механізму сервісної діяльності органів публічної влади для підготовки до сертифікації системи управління якістю надання публічних послуг, що є перспективним напрямом подальшого дослідження.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. Стратегічні пріоритети. 2007. № 2 (3). С. 73–78.
2. Бистряков І.К., Чернюк Л.Г. Економічний простір: аспекти методологічного визначення. К.: РВПС України НАН України, 2010. 56 с.
3. Ващенко О. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на рівні області, району з питань реалізації делегованих повноважень. Проблеми трансформації територіальної організації влади: збірник матеріалів та документів. К.: Атіка, 2015. С. 340–349.
4. Воронін Ю. Теоретико-методологічні засади контролю в Україні: практика та проблеми. Дзеркало тижня. № 16 (645). 2012. URL: <http://www.dt.ua/1000/1550/56558/>
5. ДСТУ ISO 9001:2001. Системи управління якістю. К.: Держспоживстандарт України, 2001. VII, 23 с.
6. ДСТУ – П ІWA 4:2006: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 у суб'єктах місцевого самоврядування. К.: Держстандарт України, 2006. 58 с.
7. Мамонова В. Діагностика суб'єктно-об'єктних відносин у системі управління територіальним розвитком. Державне управління в Україні: реалії та перспективи: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. К.: Вид-во НАДУ, 2005. Вип. 2. С. 229–235.
8. Марчук М.І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща. Харків: Слобожанщина, 2014. 20 с.
9. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 в органах виконавчої влади: Додаток 3 до спільного наказу Держспоживстандарту України та Головержслужби України від 31.07.16 № 273/221.
10. Механізми моніторингу, оцінки та підвищення ефективності органів влади і управління. Експертна група АЦ «Академія» з питань адміністративних досліджень / За ред. О. Кужель. К.: Академія, 2015. 50 с.
11. Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов: сущность и эффективность осуществления. Киев: Аляк, 1978. 206 с.
12. Шаров Ю. Моделювання комплексу потреб територіальної громади і стратегічної відповідальності органу муніципального управління. Вісник УАДУ. 2011. № 4. С. 264–273.
13. Штефан О.І. Досвід впровадження системи управління якістю в Польщі. URL: [http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/n\\_1\\_2013/doc/3/07.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/n_1_2013/doc/3/07.pdf)