

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.7.1](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.7.1)

УДК 352+005.6

*А. А. Олешко,*

*д. е. н., професор, професор кафедри менеджменту та публічного адміністрування,  
Київський національний університет технологій та дизайну  
ORCID ID: 0000-0001-9328-7730*

*С. М. Бондаренко,*

*к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування,  
Київський національний університет технологій та дизайну  
ORCID ID: 0000-0001-7183-1395*

*Є. О. Діденко,*

*к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування,  
Київський національний університет технологій та дизайну  
ORCID ID: 0000-0003-0290-732X*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*A. Oleshko*

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of Department of management and public  
administration, Kyiv National University of Technology and Design*

*S. Bondarenko*

*PhD in Economics, Associate Professor, Assistant professor of Department of management and  
public administration, Kyiv National University of Technology and Design*

*E. Didenko*

*PhD in Economics, Associate Professor, Assistant professor of Department of management and  
public administration, Kyiv National University of Technology and Design*

## **IMPROVING APPROACHES TO CREATING A QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN LOCAL GOVERNMENTS**

*У статті досліджено основні методичні положення щодо створення та сертифікації в органі місцевого самоврядування системи управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015. Розробка системи управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, передбачає зміни організаційної структури управління, до яких слід віднести створення Координаційної Ради з якості та введення посади менеджера з якості. Заходи зі створення системи управління якістю можна умовно розділити на дві частини: розробка документації системи управління якістю та впровадження заходів по приведенню діяльності органу у відповідність з вимогами міжнародного стандарту ISO 9001:2015. Дослідне впровадження системи управління якістю можна починати після завершення розробки документації і приведення діяльності органу місцевого самоврядування у відповідність вимогам МС ISO 9001:2015. Сертифікація – завершальний етап створення системи управління якістю. Сертифікат на*

систему управління якістю для громадянина, який звертається до органу місцевого самоврядування, означає гарантію якості його обслуговування.

*The article examines the main methodological provisions for the creation and certification of a local government quality management system that meets the requirements of the international standard ISO 9001: 2015. Implementation and certification of the quality management system leads to increased clarity and transparency of local governments, ensuring customer satisfaction of administrative services, ensuring the effectiveness and consistency of work, rational use of resources. In ISO 9001: 2015, a process approach and risk-oriented thinking are applied to quality management systems. The development of a quality management system that meets the requirements of the international standard ISO 9001: 2015 is a complex, time-consuming work that cannot be performed without the creation of an appropriate organizational structure within the local government. Changes in the organizational structure of management in the local government, which need to be implemented include the creation of the Coordinating Council for Quality and the introduction of the position of quality manager. Measures to create a quality management system can be divided into two parts: the development of documentation for the quality management system and the implementation of measures to bring the body in line with the requirements of the international standard ISO 9001: 2015. The documentation of the quality management system consists of the following documents: quality policy, quality guidelines, procedures, position instructions and other documentation. Experimental implementation of the quality management system can begin after the completion of documentation and bringing the activities of local government in line with the requirements of ISO 9001: 2015. Certification is the final stage of creating a quality management system. The results of the certification are issued by a certificate sent to the applicant. A certificate for a quality management system for a citizen who applies to a local government means a guarantee of the quality of his service. Static data on the number of implemented and certified quality management systems in local governments in the world in 2018 are considered.*

**Ключові слова:** система управління якістю; міжнародний стандарт ISO 9001:2015; документи системи управління якістю; вимоги; процеси; адміністративна послуга.

**Keywords:** quality management system; international standard ISO 9001: 2015; quality management system documents; requirements; processes; administrative service.

**Постановка проблеми.** Громадяни України з певною періодичністю звертаються до державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою отримання тієї чи іншої адміністративної послуги. У сучасному світі підвищення якості життя неможливе без забезпечення та постійного підвищення якості адміністративних послуг, що надаються населенню, та найбільш повного забезпечення потреб громадян. Система управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015 є найбільш дієвим інструментом для підвищення якості адміністративних послуг та вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Вона призводить до підвищення чіткості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення задоволеності замовників адміністративних послуг, забезпечення результативності та узгодженості робіт, раціонального використання ресурсів. Тому актуальним та важливим питанням на сьогоднішній день є удосконалення підходів до розробки та впровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Управлінням якістю займалися зарубіжні та вітчизняні вчені, такі як А. Ваймерскірх, Л. Віткін, С. Джордж, В. Захожай, В. Лапідус, Д. Лойко, О. Момот, К. Рамперсад, Н. Салухіна, Г. Саранча, М. Свиткин, А. Чорний, І. Шустіна, О. Язвінська та ін. Питання створення систем управління якістю в органах влади розглядалися в працях Т. Калити, Т. Маматової, Т. Мотренка, В. Полтавець, Т. Пахомової, В. Сороко та ін. Однак створення системи управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, в органах місцевого самоврядування залишається невирішеною методологічною та практичною проблемою. Незважаючи на широке коло наукових досліджень в цій сфері, вказані проблеми потребують подальшого розгляду та вдосконалення.

Загальні методологічні та методичні підходи до управління якістю сформовано у джерелах [1-4,7,9-12]. Вплив якості продукції та послуг на рівень задоволеності замовників та конкурентні переваги організації розглянуто в праці [8].

**Метою дослідження** є удосконалення методологічних, методичних і практичних підходів до створення та впровадження в органі місцевого самоврядування системи управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015.

**Виклад основного матеріалу.** В міжнародному стандарті ISO 9000:2015 наведено наступне визначення системи управління якістю «Система управління якістю – це частина системи управління стосовно якості» [5].

Момот О. І. наводить більш розширене визначення системи якості: «система якості – сукупність організаційної структури, процедур, методик і робочих інструкцій, положень, посадових інструкцій, процесів і ресурсів, необхідних для здійснення загального управління якістю для забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам [10].

У роботі [7] наводиться наступне визначення системи якості «Система якості – сукупність організаційної структури, відповідальності, процедур і процесів, спрямованих на впровадження адміністративного управління якістю».

Отже, система управління якістю (СУЯ) – це сукупність процесів, організаційної структури, документації, ресурсів, необхідних для управління якістю.

Система управління якістю, охоплює усі процеси, що протікають в органі місцевого самоврядування, від яких залежить якість послуг, що надаються.

Метою впровадження системи для органу місцевого самоврядування є покращення діяльності, тобто підвищення результативності і ефективності її шляхом удосконалення функціонування структурних підрозділів і їх посадових осіб та підвищення якості послуг, що надаються громадянам [11].

Як сказано у міжнародному стандарті ISO 9001:2015, запровадити систему управління якістю – стратегічне рішення організації, яке може допомогти поліпшити її загальну дієвість та забезпечити міцну основу для ініціатив щодо сталого розвитку [6].

Вигоди для органу місцевого самоврядування, який запровадив систему управління якістю відповідно до вимог ISO 9001: 2015 такі:

- здатність надавати адміністративні послуги, які задовольняють вимоги замовників;
- створення можливостей для підвищення задоволеності замовників;
- урахування ризиків і можливостей, пов'язаних з середовищем і цілями органу місцевого самоврядування та ін.

Принцип орієнтації на громадянина, який є замовником адміністративних послуг, повинен бути основним в діяльності органів місцевого самоврядування і чітко усвідомленим їх керівниками. Вимоги і очікування громади мають бути пріоритетними в діяльності органів місцевого самоврядування. Для цього в ISO 9001: 2015 до систем управління якістю застосовано процесний підхід та ризик орієнтоване мислення.

Вимогою міжнародного стандарту ISO 9001: 2015 є підхід до діяльності органу місцевого самоврядування як сукупності взаємопов'язаних процесів. Вони сприяють впорядкованості діяльності, дозволяють керівництву чіткіше розуміти завдання і функції структурних підрозділів та органу місцевого самоврядування в цілому. Управління будь-яким процесом, в загальному вигляді, відбувається у вигляді безперервного замкнутого циклу Е. Демінга PDCA «плануй – виконуй – перевіряй – дій». Цикл PDCA дає змогу забезпечувати впевненість у тому, що процеси забезпечені ресурсами та керовані і що можливості для поліпшення визначено та реалізовано.

Процесом органу місцевого самоврядування можна управляти тільки тоді, коли для нього визначена чітка відповідальність. Визначається власник або менеджер процесу («процес-менеджер» або case manager), якому надаються ресурси і повноваження. Він є відповідальним за ефективність, результативність і відповідність процесу умовам, визначеним в його описі. Окрім менеджера і команди в кожному процесі працюють різні працівники з певними повноваженнями і відповідальністю.

Ризик-орієнтоване мислення дає змогу органу місцевого самоврядування визначити чинники, які зможуть причинити відхилення його процесів та системи управління якістю від запланованих результатів.

Розробка системи управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, є складною, трудомісткою і тривалою роботою, яку неможливо виконати без створення усередині органу місцевого самоврядування відповідної організаційної структури. Розробка системи управління якістю припускає проведення значного обсягу робіт, що вимагають одночасної участі різних підрозділів. Для організації і координації таких робіт, а також для ухвалення колегіальних рішень з найважливіших питань розробки, впровадження і функціонування системи управління якістю, доцільно створити Координаційну Раду з якості, яку очолює перший керівник органу. До її складу входять власники усіх процесів. Такий склад Ради дозволяє їй приймати рішення з будь-яких питань діяльності органу місцевого самоврядування. Рішення Ради мають силу наказу. Окрім контролю, організації і координації розробки системи управління якістю, на засіданнях Ради можуть розглядатися будь-які питання, пов'язані з підвищенням якості послуг та вдосконаленням діяльності органу місцевого самоврядування.

Розробка системи управління якістю вимагає проведення значного обсягу конкретних робіт по плануванню і виконанню необхідних заходів, таких як написання і узгодження документації, проведення

внутрішніх аудитів і так далі. Для виконання цих робіт має бути виділений відповідний персонал. В органах місцевого самоврядування потрібно ввести посаду менеджер (фахівець) з управління якістю.

При формуванні організаційної структури слід також обдумати питання про необхідність залучення зовнішньої допомоги, а саме консультантів по розробці системи управління. Наявність відповідної організаційної структури та фахова допомога кваліфікованого консультанта дає змогу створити в органі місцевого самоврядування повноцінну працюючу систему управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015.

Заходи зі створення системи управління якістю можуть бути розділені на дві частини:

- розробка документації системи управління якістю;
- план заходів по приведенню діяльності органу у відповідність з вимогами міжнародного стандарту ISO 9001:2015.

Характер документів і міра документування системи управління якістю повинні відповідати контрактним і законодавчим вимогам, очікуванням споживачів, а також влаштовувати орган місцевого самоврядування.

Стандарт ISO 9001:2015 забезпечує гнучкість в підході до розробки документації системи управління якістю за рахунок мінімізації обсягу документації, необхідної для демонстрації результативності планування, функціонування і управління процесами, а також впровадження і постійного поліпшення результативності СУЯ. Основними цілями документування системи управління якістю є:

- Комунікація, як інструмент передачі і поширення інформації. Тип і обсяг поширення документації залежить від процесів органу місцевого самоврядування, міри формалізації систем комунікації, рівня досвіду співробітників та ін.

- Забезпечення доказів відповідності системи управління якістю за рахунок наявності свідчень здійсненої діяльності.

- Обмін знаннями за рахунок поширення і збереження досвіду, що мається у організації.

Документацію системи управління якістю складають такі документи: політика з якості, настанови з якості, процедури, робочі/посадові інструкції та інша документація

Одним з основних документів, відповідно до якого планується і здійснюється уся діяльність у рамках системи управління якістю є політика з якості. Політика у сфері якості – наміри та спрямованість організації, офіційно сформульовані її найвищим керівництвом, пов'язані з якістю [5]. Правильно розроблена політика якості є ключем до ефективної діяльності його системи управління якістю.

Настанови з якості визначають підходи і відповідальність стосовно якості. У стандарті ISO 9001 версії 2015 року немає чіткої вимоги до організації мати цей документ. Тому орган місцевого самоврядування розробляє його за необхідністю і власним бажанням. Процедури (методики) визначають які виконуються процеси, ким і коли. Робочі/посадові інструкції описують, як виконуються процеси. До іншої документації відносяться форми, записи, карти процесів, наочна допомога, інструкції на плакатах, текстові карти та ін.

У процесі створення системи управління якістю в органі місцевого самоврядування необхідно визначити фактичний стан існуючої системи управління органом місцевого самоврядування і оцінити, наскільки виконуються вимоги міжнародного стандарту. Практично це може бути вхідний аудит за участю менеджера з управління якістю та зовнішнього консультанта. В процесі аудиту можуть проводитися відвідування різних підрозділів, бесіди зі співробітниками, вивчення фактичної діяльності, існуючих документів і записів. При цьому можуть використовуватися заздалегідь підготовлені опитувальні листи і анкети.

Якщо в процесі аналізу виявляється невідповідність діяльності вимогам міжнародного стандарту до системи управління якістю, то невідповідність фіксується і для кожного такого факту має бути запланований захід з приведення діяльності органу у відповідність з вимогами. Слід обов'язково визначити заходи з навчання усього персоналу в сфері якості та інформування колективу про хід розробки і впровадження системи управління якістю. Необхідно передбачити відповідальність за виконання заходів і терміни їх виконання. Для всіх заходів доцільно планувати паралельне їх виконання з метою скорочення загального терміну розробки системи управління якістю в органі місцевого самоврядування.

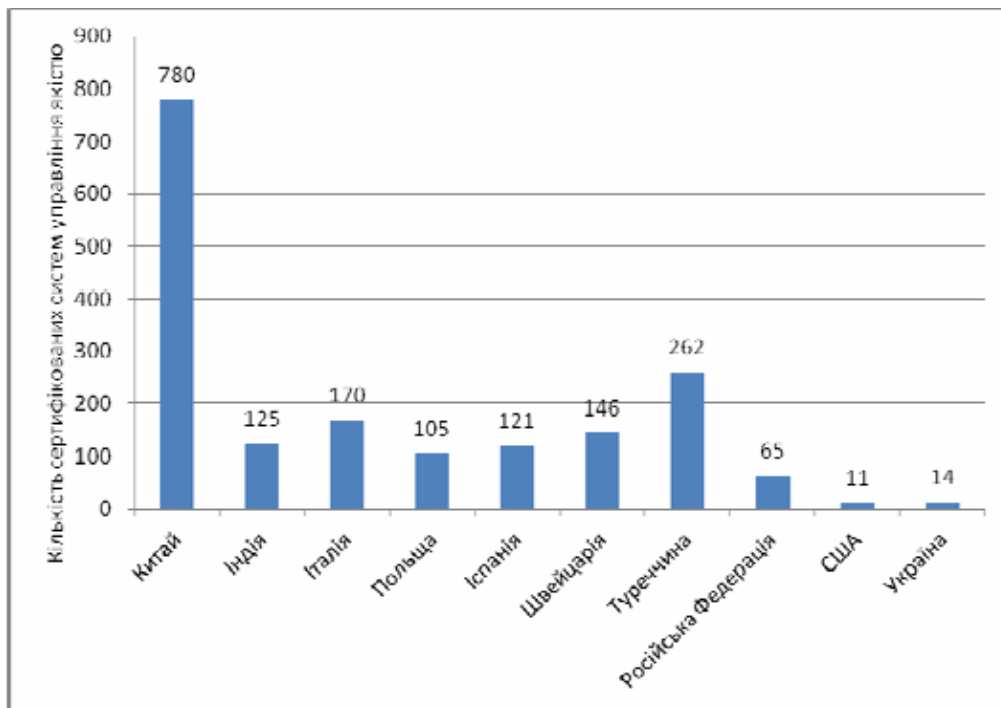
Дослідне впровадження системи управління якістю можна починати після завершення розробки документації і приведення діяльності органу місцевого самоврядування у відповідність вимогам МС ISO 9001:2015 і розробленої документації.

Сертифікація – завершальний етап створення системи управління якістю. Результати сертифікації оформляються сертифікатом, який направляється заявнику. Сертифікат на систему управління якістю для громадянина, який звертається до органу місцевого самоврядування, означає гарантію якості його обслуговування.

Організація робіт з сертифікації системи управління якістю проводиться за трьома етапами.

1. Передсертифікаційний етап (попереднє оцінювання системи управління якістю).
2. Перевірка і оцінювання системи управління якістю в органі місцевого самоврядування.
3. Інспекційний контроль за сертифікованою системою управління якістю.

Розглянемо статичні дані про кількість впроваджених і сертифікованих систем управління якістю в органах місцевого самоврядування в країнах світу у 2018 р. (рис. 1). Сектор публічного управління у всьому світі займає невелику питому вагу у загальній кількості виданих сертифікатів на системи управління якістю.



**Рис. 1. Дані про кількість сертифікованих систем управління якістю в секторі публічного управління в країнах світу за 2018 р.**

Абсолютним лідером створених і сертифікованих систем управління якістю в органах державної влади є Китай. Там у 2018 році в цій сфері було сертифіковано 780 систем управління якістю. Достатньо велика увага СУЯ у секторі державної влади приділяється у Туреччині (262 сертифіковані системи управління якістю у цей період). В Україні протягом 2018 року системи управління якістю сертифікували 14 органів державної влади.

**Висновки.** Отже, система управління якістю, яка відповідає вимогам ISO 9001:2015, є інструментом, який дозволяє органам місцевого самоврядування найбільш повно задовольняти вимоги замовників та вдосконалювати власну діяльність. Система управління якістю потрібна як засіб підвищення результативності й ефективності діяльності органу місцевого самоврядування. До змін в організаційній структурі управління в органі місцевого самоврядування, які потрібно здійснити при впровадженні системи управління якістю слід віднести створення Координаційної Ради з якості та введення посади менеджера з якості. Заходи зі створення системи управління якістю можуть бути розділені на дві частини: розробка документації системи управління якістю та впровадження заходів по приведенню діяльності органу у відповідність до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2015. Сертифікація – завершальний важливий етап створення системи управління якістю.

#### **Список літератури.**

1. Бондаренко С. М. Задоволеність споживачів як основа успіху у бізнесі. *Економіст*. 2004. №12. С. 35 – 38.
2. Бондаренко С. М., Михайленко Н. В. Базова концепція загального управління якістю TQM: Роль персоналу. *Економічний простір*. 2015. № 103. С. 139-146.
3. Бондаренко С. М. Корпоративна соціальна відповідальність у концепції загального управління якістю на підприємствах легкої промисловості України. *Економічний простір*. 2016. № 105. С. 154-163.
4. Бондаренко С. М. Система показників конкурентоспроможності, соціально-економічної ефективності для споживача та рейтингу виробу на ринку. *Проблеми науки*. 2001. № 10. С. 40-46.
5. ДСТУ ISO 9000:2015 Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. (ISO 9000:2015 IDT). [чинний від 2016-07-01]. Вид. офіц. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. 45 с.
6. ДСТУ ISO 9001:2015 Системи управління якістю. Вимоги. (ISO 9001:2015 IDT). [чинний від 2016-07-01]. Вид. офіц. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. 21 с.
7. Захожай В. Б., Салухіна Н. Г., Язвінська О. М., Чорний А. Ю. Управління якістю. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011. 936 с.
8. Касич А.О., Харькова Ж.В. Управління конкурентними перевагами підприємства. *Економічний аналіз*. 2016. № 2. С. 79-85.
9. Международная организация по стандартизации. URL: <https://www.iso.org/ru> (дата звернення 02.07.2020).
10. Момот О. І. Менеджмент якості та елементи системи якості : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 368 с.

11. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування : методичний посібник швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 134 с.

12. Чопенко А. Особливості впровадження в державних органах України систем управління якістю за вимогами міжнародного стандарту ISO 9001. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_04\(7\)/10cavvms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10cavvms.pdf)

#### References.

1. Bondarenko, S.M. (2004), “Consumer satisfaction as the basis of business success”, *Ekonomist*, vol. 4, pp. 35-37.
2. Bondarenko, S.M. and Mykhajlenko, N.V. (2015), “Basic concept of total quality management TQM: The role of staff”, *Ekonomichnyj prostir*, vol. 103, pp. 139-146.
3. Bondarenko, S.M. (2016), “Corporate social responsibility in the concept of total quality management at the enterprises of light industry of Ukraine”, *Ekonomichnyj prostir*, vol. 105, pp. 154-163.
4. Bondarenko, S.M. (2001), “The system of indicators of competitiveness, socio-economic efficiency for the consumer and product rating in the market”, *Problemy nauky*, vol. 10, pp. 40-46.
5. UkrNDNTs (2016), DSTU ISO 9000:2015 Systemy upravlinnia yakistiu. Osnovni polozhennia ta slovnyk terminiv [Quality management systems. Basic provisions and glossary of terms], UkrNDNTs, Kyiv, Ukraine.
6. UkrNDNTs (2016), DSTU ISO 9001:2015 Systemy upravlinnia yakistiu. Vymohy [Quality management systems. Requirements], UkrNDNTs, Kyiv, Ukraine.
7. Zakhzhaj, V.B. Salukhina, N.H. Yazvins'ka, O.M. and Chornyj, A.Yu. (2011), *Upravlinnia yakistiu* [Quality management], Vydavnychyj dim “Personal”, Kyiv, Ukraine.
8. Kasych, A.O. and Khar'kova, Zh.V. (2016), “Management of competitive advantages of the enterprise”, *Ekonomichnyj analiz*, vol. 2, pp. 79-85.
9. The official site of International Organization for Standardization (2020), available at: <https://www.iso.org/ru> (Accessed 02 July 2020).
10. Momot, O.I. (2007), *Menedzhment yakosti ta elementy systemy yakosti* [Quality management and elements of the quality system], Tsentri uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
11. Pidhaiets', P. and Bryhilevych, I. (2012), *Systema upravlinnia yakistiu yak instrument vdoskonalennia diial'nosti orhanu mistsevoho samovriaduvannia* [Quality management system as a tool for improving the activities of local government], Sofiia-A, Kyiv, Ukraine.
12. Chopenko, A. (2010), “Peculiarities of control system by quality on the requirements of international standard of ISO 9001 introduction in of Ukraine”, available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_04\(7\)/10cavvms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10cavvms.pdf) (Accessed 02 July 2020).

Стаття надійшла до редакції 06.07.2020 р.