

**Н. В. Щербак**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри державного управління та менеджменту  
Тернопільського національного економічного університету

## **РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В АПАРАТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті досліджено актуальні питання розробки та впровадження системи управління якістю в умовах реформування системи державного управління. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, впровадження нової редакції Закону України «Про державну службу», Стратегії реформування державного управління України тощо. Наголошено, що модель CAF (Common Assesment Framework – Загальна Схема Оцінювання) – це самий відомий європейський інструмент загального управління якістю, що рекомендований європейськими інституціями для використання в органах державної влади країн-членів Європейського Союзу. Одночасно виділено наступні переваги моделі CAF: впровадження у державному секторі дієвих та інноваційних принципів управління якістю, проведення самооцінки з метою чіткого діагностування наявних проблем та узгодження коригуючих дій, посилення бенчмаркінгу між організаціями державного сектору, систематизація кращих практик безперервного удосконалення в усіх напрямках діяльності органів державної влади. Комплексно проаналізовано згадану систему оцінки за 9 критеріями, а саме: лідерство; стратегія та планування; людські ресурси; партнерство та ресурси; процеси; результати, орієнтовані на громадян/споживачів; результати, орієнтовані на персонал; результати, орієнтовані на суспільство; результати у ключових сферах діяльності. Особливу увагу приділено аналізу основних принципів системи управління якістю, які забезпечують підвищення рівня ефективності діяльності органів державної влади. На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо впровадження єдиних підходів і критеріїв щодо упровадження системи управління якістю в органах державної влади, зокрема в Апараті Верховної Ради України.*

**Ключові слова:** управління якістю, система, стандарт, державне управління, парламент, реформа, Апарат Верховної Ради України, інструмент, орган державної влади, ефективність.

**Постановка проблеми.** В умовах модернізації державного управління постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі - Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів. Враховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським

Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, у лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу [3].

Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України" [10], прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої

реформи, розбудови кадрового та інституційного потенціалу Українського Парламенту та його Апарату. У зв'язку з цим одним із найбільш важливих завдань має стати упровадження системи якості в Апараті Верховної Ради України (насамперед, на основні та з урахуванням кращих європейських практик та міжнародних стандартів у цій галузі).

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для упровадження стандартів якості в органах державної влади стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [4], а також ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р [6]. Ефективним інструментом для розробки та упровадження стандартів управління якістю є також «Загальна схема оцінки (Common Assessment Framework, CAF)». Разом з тим, ефективне упровадження таких стандартів буде можливим за умови розуміння методології, інституційного та ресурсного забезпечення реалізації плану заходів щодо упровадження системи управління якістю в діяльність Апарату Верховної Ради України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останні роки різним аспектам модернізації системи державного управління приділяється значна увага як з боку вітчизняних та зарубіжних науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили В. Бакуменко, Є. Бершеда, М. Білинська, О. Боднар, Р. Герцог, В. Гошовська, Б. Гурне, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, В. Князев, О. Копиленко, В. Костицький, С. Кравченко, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, Н. Нижник, С. Онищук, Е. Рахімулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Трощинський, В. Чмига, Ю. Шаров та ін. Одночасно питання більш ефективного управління системою якістю в органах державної влади залишається ще недостатньо вивченими, що потребує інтенсифікації досліджень у цій сфері із урахуванням специфіки роботи того чи іншого органу державної влади (зокрема, Апарату Верховної Ради України).

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Не зважаючи на широке висвітлення різних аспектів модернізації державного управління, питання упровадження системи управління якістю у діяльність різних органів державної влади поки що є недостатньо вивченим. Одночасно управління якістю має стати одним із важливих інструментів для модернізації діяльності усіх органів державної влади (зокрема, Апарату Верховної Ради України), що обумовлює необхідність продовження наукових та практичних досліджень з цієї теми.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження питань щодо упровадження системи управління якістю в органах державної влади (зокрема, в Апараті Верховної Ради України) в умовах модернізації державного управління.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Модель CAF (Common Assessment Framework – Загальна Схема Оцінювання) – це самий відомий європейський інструмент загального управління якістю (TQM), що виник в результаті об'єднання моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM) і моделі Німецького університету адміністративних наук у м. Спайере. Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що найкращі результати діяльності організації, результати для громадян/споживачів, працівників та суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів [1].

Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що найкращі результати діяльності організації, результати для громадян/споживачів, працівників і суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів.

CAF – це результат співпраці міністрів країн-членів ЄС, які відповідають за питання державного управління в країнах – членах ЄС. Модель була розроблена під

егідою Групи з інновацій публічної служби і робочої групи національних експертів, сформованої Генеральним директором Європейської Комісії з метою стимулювання обміну та поширення кращого досвіду з модернізації систем надання державних послуг і послуг бюджетних організацій в країнах – членах ЄС.

Перша версія CAF була представлена в травні 2000 року, а в 2002 році в Маастрихті за рішенням Генерального директорату Європейської Комісії при Європейському інституті державного управління був створений Європейський ресурсний CAF [17].

Разом з мережею національних представників CAF, за підтримки Європейського фонду управління якістю і університету Спайера Ресурсний центр CAF організовує навчання з практичного застосування моделі та проводить оцінку результатів використання CAF.

Модель CAF дозволяє здійснити оцінювання якості управління в органах державної влади, державних установах і організаціях шляхом самооцінки. Крім того, модель CAF використовується для порівняльного аналізу систем управління європейських держав, а також для виявлення і розповсюдження кращого досвіду.

CAF дозволяє побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору і надає комплексний підхід до аналізу її діяльності. Під час застосування моделі CAF оцінюються управлінські практики та результати, яких досягла певна установа.

Дослідники виділяють наступні переваги моделі CAF: упровадження у державному секторі принципів управління якістю, проведення самооцінки з метою чіткого діагностування наявних проблем та узгодження коригуючих дій, посилення бенчмаркінгу між організаціями державного сектору, систематизація кращих практик безперервного удосконалення в усіх напрямках [5].

Сьогодні в країнах ЄС модель CAF є невід'ємним елементом державних програм реформування державного і муніципального управління. База даних застосування CAF, розроблена Європейським інститутом державного управління, дозволяє

інтегрувати кращу практику місцевого самоврядування, накопичену у Європі та за її межами. Результати опитування органів влади, які застосовують модель CAF, свідчать про те, що більшість з них удосконалюють свою діяльність за результатами самооцінки.

Перша версія CAF була представлена в травні 2000 року, а в 2002 році в Маастрихті за рішенням Генерального директорату Європейської Комісії при Європейському інституті державного управління був створений Європейський ресурсний центр CAF. Разом з мережею національних представників CAF, за підтримки Європейського фонду управління якістю і університету м. Спайера ресурсний центр CAF організовує навчання з практичного застосування моделі та проводить оцінку результатів використання CAF [7].

Модель CAF дозволяє побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору і надає комплексний підхід до аналізу її діяльності. Ця модель пропонує систему оцінки за 9 критеріями, а саме: лідерство; стратегія та планування; людські ресурси; партнерство та ресурси; процеси; результати, орієнтовані на громадян/споживачів; результати, орієнтовані на персонал; результати, орієнтовані на суспільство; результати у ключових сферах діяльності.

На сьогодні в усіх державах-членах ЄС модель CAF є невід'ємним елементом державних програм реформування державного управління. База даних застосування CAF, розроблена Європейським інститутом державного управління, дозволяє проаналізувати кращі практики реформування державного управління, накопичені в Європі та за її межами. Результати опитування організацій, які застосовують модель CAF, свідчать про те, що 90% з них удосконалюють свою діяльність за результатами самооцінки.

Організації, які використовують модель CAF, демонструють прагнення до вдосконалення своєї діяльності та бажання впровадити культуру самовдосконалення. Ефективне застосування CAF з часом сприятиме розвитку саме цього (сучасного) типу культури та способу мислення в організації (органі влади).

Згадана 9-ти компонентна модель характеризує основні аспекти діяльності організації, які необхідно враховувати в процесі проведення будь-якого аналізу організації. Так, критерії 1-5 висвітлюють управлінські практики, а також можливості, що демонструють спосіб, в який організація працює, а також підходи, які вона застосовує для досягнення поставлених цілей. Критерії 6-9 характеризують результати, досягнуті для громадяни/клієнтів, працівників, суспільства, у ключових сферах діяльності, та вимірюються сприйняттям людей і оцінкою результатів роботи.

Кожен критерій ділиться на підкритерії. 28 підкритеріїв визначають основні напрямки оцінювання організації. Ці напрямки проілюстровано на прикладах, що більш детально демонструють зміст підкритеріїв та пропонують ті аспекти діяльності, яким варто приділити увагу, щоб зрозуміти, наскільки адміністративний орган відповідає вимогам, висвітленим у підкритеріях. У цих прикладах можна знайти практичний досвід усіх країн Європи. Не всі приклади підходять для того чи іншого типу організації, але з багатьма з них слід ознайомитись під час проведення самооцінки. Застосування результатів оцінювання, інструментів реалізації та критеріїв оцінки результату в управлінській практиці є запорукою постійного вдосконалення та навчання, що супроводжує організацію на шляху до вдосконалення.

Використання моделі CAF – це процес навчання, який проходить будь-яка організація. Виявлення сильних сторін і зон розвитку, а також відповідне планування кроків по вдосконаленню, є найважливішими результатами самооцінки. Система бального оцінювання CAF має певне значення, але не є основним орієнтиром. Присвоєння кожному критерію та підкритерію моделі CAF певного балу має чотири основні цілі, а саме: визначити напрями, які потребують покращення; виміряти власний прогрес організації; виявити кращі практики, які мають високі бали як для можливостей, так і для результатів; допомогти організаціям знайти партнерів для обміну досвідом.

Відповідно до рішення Генерального директорату Європейської Комісії з пи-

тань публічної служби у 2001 році було створено ресурсний центр CAF та мережу національних представників CAF [16]. Ця мережа відповідає за розвиток моделі на європейському рівні. Періодично відбуваються обговорення нових інструментів та стратегії щодо розповсюдження CAF. Такі обговорення організуються кожні два роки, на яких користувачі моделі обмінюються ідеями та обговорюють кращий досвід.

У державах-членах національні представники розробляють відповідні ініціативи щодо стимулювання та підтримки використання моделі в своїх країнах. Заходи варіюються від створення національних ресурсних центрів до розробки спеціалізованих веб-сайтів, від національних або регіональних проєктів і програм до національних нагород чи конференцій на основі моделі. Ресурсний центр CAF та Європейський інститут державного управління (EIPA) в Маастрихті відповідають за координацію діяльності європейської мережі.

**Висновки.** Система управління якістю є важливим та необхідним інструментом для підвищення ефективності органів державної влади. Вона ефективно використовується у більшості країн Європейського Союзу, що є гарним прикладом й для України. Так, в рамках реалізації парламентської реформи пропонується більш активно використовувати інструменти управління якістю для забезпечення модернізації Апарату Верховної Ради України та підвищення ефективності його діяльності.

Враховуючи вищевикладене, пропонується утворити відповідну робочу групу з питань проведення обстеження системи управління якістю в Апараті Верховної Ради України та затвердити розпорядженням Керівника Апарату методичні рекомендації щодо упровадження системи управління якістю в Апараті.

Згадані методичні рекомендації мають сприяти у наданні методично-консультативної допомоги працівникам Апарату щодо упровадження нових інструментів з управління якістю, а також забезпеченні виконання Постанови Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституцій-

ної спроможності Верховної Ради України”, Стратегії реформування державного управління України, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р.

Методичні рекомендації мають встановити єдині підходи і критерії до порядку проведення попереднього обстеження системи управління якістю в Апараті з метою визначення напрямів для підвищення результативності, ефективності та якості їх діяльності. До пріоритетних завдань попереднього обстеження системи управління якістю в Апараті рекомендовано віднести наступні:

- визначення поточного стану справ в Апараті, його сильних сторін, прихованих можливостей та потенціалу, що можуть бути використані ним з метою забезпечення його розвитку, ефективності, результативності та якості виконання завдань і заходів структурними підрозділами Апарату;

- проведення аналізу ефективності функціонування основних робочих процесів Апарату (прийняття управлінських рішень, організація роботи із зверненнями громадян тощо) та підготовка пропозицій щодо удосконалення цих процесів;

- оцінка ефективності, результативності та якості взаємодії структурних підрозділів Апарату.

Проведення попереднього обстеження системи управління якістю в Апараті рекомендовано здійснювати у такій послідовності:

- визначення структурного підрозділу, відповідального за проведення попереднього обстеження, та створення робочої групи шляхом видання відповідного наказу (розпорядження);

- проведення установчого засідання робочої групи з метою визначення строків проведення попереднього обстеження системи управління якістю та, за потреби, додаткових критеріїв для оцінки процесів, процедур структурними підрозділами Апарату;

- видання відповідного наказу (розпорядження) про затвердження плану-графіку проведення попереднього обстеження в Апараті;

- проведення попереднього обстеження системи управління якістю;

- узагальнення інформації та оформлення результатів проведеного попереднього обстеження системи управління якістю;

- проведення засідань робочої групи з метою обговорення результатів попереднього обстеження системи управління якістю та визначення подальших кроків і заходів;

- розробка та затвердження плану дій з удосконалення системи управління якістю в Апараті.

### Список використаної літератури:

1. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; пер. з фр. В. Шовкуна. К. : Основи, 1993. 165 с.
2. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко]. К. : УАДУ, 2002. 228 с.
3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюсель, 2016 р., 89 с. Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.
4. Закон України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-rg>.
6. Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України". Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>.
7. Парламентська служба у країнах ЄС та Австралії. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. К., 2017, 10 с. - Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29349.pdf>.
8. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького

- центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf>.
9. Проведення конкурсного відбору та зразки тестових завдань для вступу на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf>.
  10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України». Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf>.
  11. Хмелько І. Апарат парламенту: порівняльне дослідження. Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm>.
  12. Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://rada.gov.ua/en>.
  13. Hermet G. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques / G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum. 3ème éd. Paris: Dalloz, 2001. 287 p.
  14. Raynaud P. Dictionnaire de philosophie politique / P. Raynaud, S. Rials. Paris: PUF, 1996. 395 p.
  15. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended *Nauka I Studia*, Przemysl, 2014. № 10 (120). P. 94
  16. Global Issues. Governance / United Nations. URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance>.
  17. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management/ Council of Europe. Strasbourg. 397 p. – URL: <https://wcd.coe.int>

### **Shcherbak N. V. Developing the quality management system in the Verkhovna Rada of Ukraine apparatus in the framework of public administration modernization**

*The article provides a deep analysis of the issues related to the development and further implementation of the quality management system. It is justified that the new Association Agreement between Ukraine and the European Union, the new version of the Law "On Civil Service", the Strategy on Public Administration Reform in Ukraine, play the crucial role for further modernization of the public administration system. It is stressed that CAF model (Common Assesment Framework) is a well-known European tool recommended by the European institutions for further implementation in the public institutions of the EU member-States. At the same time, it is highlighted CAF advantages, i.e.: implementing in the State sector of the innovative principles of the quality management; conducting self-assessment in order to identify the existing problems as well as possible ways for further improvement; consolidation of the international benchmarking, collection and dissemination of the best practices in the field of quality management implementation. It is also highlighted nine key principles of the quality management system, i.e. leadership; strategy and planning; human resources; processes; results oriented at the citizens/ customers; results oriented at the staff members; results oriented at the society; results in the key spheres of the organization activity. The particular attention was paid to the analysis of the key principles of the quality management system that ensure increasing the effectiveness of the State bodies activity. On the basis of the conducted research, it is presented the proposals and the recommendations regarding introducing common approaches and criteria for the implementation of the quality management system in the Verkhovna Rada of Ukraine Secretariat.*

**Key words:** quality management, system, standard, public administration, parliament, reform, Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus, tool, State body, effectiveness.

### **Щербак Н. В. Развитие системы управления качеством в аппарате верховной рады Украины в контексте модернизации государственного управления**

*В статье исследованы актуальные вопросы разработки и внедрения системы управления качеством в условиях реформирования государственного управления. Аргументировано, что особенного значения эти вопросы приобретают в условиях подписания Соглашения об Ассоциации между Украиной и ЕС, внедрения новой редакции Закона Украины «О государственной службе», Стратегии реформирования государственного управления и т.д. Подчеркнуто, что модель CAF (общая схема оценки) – это самый известный европейский инструмент общего управления качеством, который рекомендован европейскими институциями для внедрения в органах государственной власти стран-членов Европейского Союза. Одновременно выделены следующие преи-*

мущества модели САФ: внедрение в государственном секторе действенных и инновационных принципов управления качеством, проведение самооценки с целью четкой диагностики имеющихся проблем и согласование мер по исправлению, усиление бенчмаркинга между организациями государственного сектора, систематизация лучших практик непрерывного усовершенствования по всем направлениям деятельности органов государственной власти. Комплексно проанализировано данную систему оценки по девяти следующим критериям: лидерство; стратегия и планирование; человеческие ресурсы; партнерство и ресурсы; процессы; результаты, ориентированные на общество; результаты в ключевых сферах деятельности. Отдельное внимание приделено анализу основных принципов системы управления качеством, которые обеспечивают повышение эффективности деятельности органов государственной власти. На основе проведенного исследования подготовлено практические рекомендации по усовершенствованию системы управления качеством в органах государственной власти, в первую очередь в Аппарате Верховной Рады Украины.

**Ключевые слова:** управление качеством, система, стандарт, государственное управление, парламент, реформа, Аппарат Верховной Рады Украины, инструмент, орган государственной власти, эффективность.