



УДК 342.9/351

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: УКРАИНСКИЙ ОПЫТ

Анастасия ОЗАРОВСКАЯ,
аспирант кафедры политологии и философии
Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется процесс становления и развития нормативно-правового обеспечения качества в государственном управлении Украины. Приводится пример «японского экономического чуда», ставшего реальностью в 70-х гг. XX в. благодаря внедрению системы «всеобщего управления качеством». Выяснено, что украинский опыт обеспечения качества товаров и услуг берет начало в 1989 г. с образованием Украинской ассоциации качества (УАК). На основе проведенного исследования выявлены изменения в украинском законодательстве и отдельных нормативных документах правительства, которые касаются создания эффективной системы управления качеством, в частности в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: законодательство и нормативные акты Украины, система управления качеством, ISO серии 9 000, Программа внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти.

NORMATIVE AND LEGAL ENSURANCE OF QUALITY IN STATE MANAGEMENT: UKRAINIAN EXPERIENCE

Anastasia OZAROVSKAYA,
Postgraduate Student at the Department of Palynology and Philosophy
of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the process of formation and development of normative and legal quality assurance in the state administration of Ukraine. An example of a “Japanese Economic Miracle” is given, which became a reality in the 1970s thanks to the introduction of the “Universal Quality Management” system. It was found out that the Ukrainian experience of ensuring the quality of goods and services begins in 1989 with the formation of the Ukrainian Quality Association (UAC). Based on the conducted research, changes in the Ukrainian legislation and separate regulatory documents of the government are revealed, which concern the creation of an effective quality management system, in particular, in the executive bodies.

Key words: legislation and normative acts of Ukraine, Quality Management System, ISO 9000 series, Program of implementing Quality Management System in executive branch.

REZUMAT

Articolul analizează procesul de formare și dezvoltare a asigurării calității normative și legale în administrația de stat a Ucrainei. Este dat un exemplu de "miracol economic japonez", care a devenit o realitate în anii '70, datorită introducerii sistemului "universal al calității managementului". Sa constatat că experiența ucraineană de asigurare a calității bunurilor și serviciilor începe în 1989 cu formarea Asociației ucrainene de calitate (UAC). Pe baza cercetărilor efectuate, se dezvăluie modificări ale legislației ucrainene și documentele de reglementare separate ale guvernului, care privesc crearea unui sistem eficient de management al calității, în special în cadrul organelor executive.

Cuvinte cheie: legislația și actele normative ale Ucrainei, sistemul de management al calității, seria ISO 9000, programul de implementare a sistemului de management al calității în organele executive.

Постановка проблемы. В современном активно глобализирующемся мире особое внимание исследователей уделяется не только экономике, но и другим сферам человеческой жизни, а именно: особую актуальность приобретает конкуренция моделей качественного управления, т. е. систем нового качественного менеджмента, в частности, инновационных, динамических систем качества в государствен-

ном управлении трансформационных обществ. Следовательно, исследования процесса эволюции законодательства государства в направлении совершенствования системы управления качеством имеет большое значение для обеспечения его конкурентоспособности.

Состояние исследования. Интересными идеями о роли исполнительной власти в развитии общества делится Дональд Кеттл в своей научной

разработке «Глобальная революция в государственном управлении» [7]. Одной из первых в Украине проблемы обеспечения качества и управления им в органах публичной власти рассматривает Т. Пахомова. Теоретические и практические аспекты модернизации публичной администрации и местного самоуправления исследуют Н. Лахижа [2], Ю. Шаров и другие ученые. На нормативно-правовой аспект системы



управления качеством в органах исполнительной власти обращает внимание Е. Полищук. Вместе с тем в указанных и других публикациях не рассматриваются особенности развития нормативно-правовой базы в Украине (1991–2017 гг.), которая касается системы управления качеством.

Целью и задачей статьи является анализ нормативно-правовых актов Украины в коротком историческом контексте на предмет регулирования качества товаров и услуг, с акцентированием внимания на системе качества государственного управления.

Изложение основного материала.

Понятия «качество продукции», «качество процесса производства», «знак качества» и др. известны украинскому ученому со времен недалекого советского прошлого (конец 60-х гг.). Эти словосочетания употреблялись и широко пропагандировались, поскольку в то время становятся очевидными значительные различия в качестве товарного производства и новейших (инновационных) технологий производства между Союзом Советских Социалистических Республик (далее – СССР) и западными странами-лидерами. В период так называемой перестройки (вторая половина 80-х гг.) предусматривались масштабные качественные изменения в управлении производством, в экономической (частичные экономические свободы) и политической жизни. Результат перестройки сегодня всем хорошо известен.

При этом целенаправленное и широкомасштабное движение, касающееся обеспечения качества, как известно, связывается с японским экономическим возрождением конца 1940-х – начала 1950-х гг. Это было время зарождения «японского экономического чуда», которое основывалось на специфических особенностях японской культуры, национальных традиций и менталитета японцев, а также на готовности, способности и желании высшего руководства государства к существенным модернизационным изменениям. «Японское экономическое чудо» стало реальностью уже в 70-х гг. прошлого века, когда японская экономика смогла занять лидирующие позиции в мире благодаря применению новых подходов, касающихся внедрения системы «всеобщего управления ка-

чеством». Новая философия японского управления качеством основана на обычных, на первый взгляд, принципах, а именно: «постоянное совершенствование во всем», «выполнение заказов точно в заранее указанный срок», «делать правильно с первого раза», «ответственность каждого на своем рабочем месте» и т. д. [2].

Что касается Украины, то в 1989 г. по инициативе Союза научно-инженерных обществ и при поддержке Госстандарта Украины было образовано первое в СССР национальное неправительственное объединение в сфере качества – Украинская ассоциация качества (далее – УАК), которая начала общественное движение (как тогда было принято говорить) за качество в Украине. Главной целью УАК становится формирование общественного мнения и политики в области развития, которое основывалось на использовании методов и средств обеспечения и улучшения качества продукции и услуг, что, в конечном счете, должно было обеспечить значительные улучшения качества жизни граждан.

В XXI в. основная деятельность УАК связана с формированием в Украине новой философии качества, обобщением и распространением опыта лучших мировых практик современного ведения бизнеса, содействием предприятиям в повышении делового совершенства и конкурентоспособности, их выходу на международные рынки, а также направлена на содействие интеграции Украины в Европейский Союз (далее – ЕС) и Всемирную торговую организацию (далее – ВТО). За годы существования УАК завоевала широкое международное признание, стала престижной и влиятельной организацией [там же].

С провозглашением независимости в Украине достаточно долго применялось законодательство Украинской Советской Социалистической Республик, которое постоянно дополнялось или существенно изменялось. Лишь с принятием Конституции Украины в 1996 г. постепенно развивается и новая система законодательства. Что касается развития нормативно-правовой базы по обеспечению качества товаров и услуг, то этой работе положено начало «Соглашением о проведении согласованной политики в области стандарти-

зации, метрологии и сертификации» от 13 марта 1992 г. (его подписали 11 бывших республик СССР, в том числе и Украина). Главным же правовым документом в этой сфере стал Декрет Кабинета Министров (далее – КМ) Украины от 10 мая 1993 г. № 46–93 «О стандартизации и сертификации» [5], в который постепенно вносились изменения, но уже на уровне законов Украины (например, Закон Украины от 11 июня 1997 г. № 333/97-ВР «О внесении изменения в Декрет Кабинета Министров Украины «О стандартизации и сертификации»», Закон Украины от 5 апреля 2011 г. № 3176–VI «О внесении изменения в ст. 19 Декрета Кабинета Министров Украины «О стандартизации и сертификации» относительно методики расчета стоимости работ, связанных с обязательной сертификацией продукции» и др.).

Постепенно приходит понимание необходимости введения в Украине системы управления качеством в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Реализация этой цели становится возможной с принятием постановления Кабинета Министров Украины от 11 мая 2006 г. № 614 «Об утверждении Программы внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти» [3]. В данном постановлении говорится о том, что система управления качеством создается в Украине на основе международных стандартов ISO серии 9 000 и направлена на обеспечение высокого качества продукции, процессов, работ и услуг, так как по функциональному назначению эти стандарты являются универсальными (применяются на всех этапах производства продукции и оказания услуг предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности и вида их деятельности). Более того, система управления качеством, созданная в соответствии с международным стандартом ISO 9001:2000, уже эффективно функционировала в то время в органах государственного управления большинства государств-членов ЕС, а в Японии она была введена почти в 90% муниципальных органов.

Можно говорить и о первом опыте применения этой системы в Украине. Речь идет о двух органах местного самоуправления в Запорожской и



Полтавской областях, где предпринята попытка создания системы управления качеством в исполкомах городских советов в соответствии с требованиями Госстандарта Украины ДСТУ ISO 9001:2001 [1; 3].

Предложенная правительством «Программа внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти» предусматривала коренные изменения в системе государственного управления, что в значительной степени должно было способствовать процессу интеграции Украины в ЕС.

Необходимость разработки Программы и внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти обусловлена следующими положениями:

- отсутствием единых для всех органов исполнительной власти стандартов и процедур деятельности;
- недостаточной ориентированностью деятельности органов исполнительной власти на удовлетворение потребностей населения, в частности в сфере оказания услуг;
- низким качеством значительного количества услуг, предоставляемых органами исполнительной власти;
- потребностью в принятии дополнительных мер по предотвращению проявлений коррупции среди должностных лиц, уполномоченных выполнять функции государства.

Предполагалось, что внедрение системы управления качеством в органах исполнительной власти должно способствовать обеспечению процессов рационального планирования и распределения имеющихся ресурсов, а также поискам дополнительных инновационных подходов к объективной оценке результатов их деятельности [3].

Со временем реальная государственно-управленческая практика потребовала внесения определенных изменений к данной Программе, поэтому принято постановление КМ Украины от 18 июня 2008 г. № 548 «О внесении изменений в Программу внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти». В новое постановление к действующей с 2006 г. Программе внесены такие пункты (п. п. 9, 12) :

- разработать руководство по применению ДСТУ ISO 9001:2001 в ор-

ганах исполнительной власти, предусмотрев в нем перечни конкретных услуг, типичных для органов исполнительной власти;

– организовывать обучение главных уполномоченных по вопросам внедрения и обеспечения функционирования системы управления качеством, внутренних аудиторов и работников центральных аппаратов министерств, других центральных органов исполнительной власти и т. п.

Вскоре, в постановлении КМ Украины от 22 июня 2011 г. № 704 «О сокращении количества и укрупнении государственных целевых программ» среди перечня постановлений КМ Украины, утративших силу, указывается постановление от 11 мая 2006 г. № 614 «Об утверждении Программы внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти» (п. 20), а также другие важные постановления предыдущих правительств: «Об утверждении Комплексной программы реализации на национальном уровне решений, принятых на Всемирном саммите по устойчивому развитию, на 2003–2015 гг.» (п. 10); «Об утверждении Государственной программы прогнозирования научно-технологического развития на 2008–2012 гг.» (п. 23) и др.

Среди государственных целевых программ, которые на усмотрение нового правительства требуют внесения изменений, указываются «Государственная целевая экономическая программа развития внутреннего рынка на период до 2012 г.», утвержденная постановлением КМ Украины от 5 августа 2009 г. № 828 (п. 7); «Государственная целевая научно-техническая и социальная программа «Наука в университетах» на 2008–2012 гг.» (п. 20); «Государственная целевая научно-техническая программа «Нанотехнологии и наноматериалы» на 2010–2014 гг.» (п. 53) и др. Однако изменения в указанные программы так и не были внесены.

Не выполнил Кабинет Министров и Указ Президента Украины от 27 апреля 2011 г. № 504/2011 «Про обеспечение выполнения Национального плана действий на 2011 г. по внедрению Программы экономических реформ на 2010–2014 гг. «Богатое общество, кон-

курентоспособная экономика, эффективное государство»».

Что касается последующих нормативно-правовых документов Украины, то в них уже не упоминается система управления качеством в органах исполнительной власти (например, это касается Закона Украины от 15 января 2015 г. № 124-VIII «О технических регламентах и оценке соответствия»; постановления КМ Украины от 11 марта 2015 г. № 97 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Кабинета Министров Украины»; Закона Украины от 9 апреля 1999 г. № 586-XIV (с многочисленными изменениями и дополнениями в течение 2001–2017 гг.) «О местных государственных администрациях»).

После подписания Соглашения между Украиной и ЕС (политическая часть подписана 21 марта 2014 г., а экономическая – 27 июня 2014 г.) в украинском законодательстве начинается новый этап, который касается качества товаров и услуг хозяйствующих субъектов. Первым важным шагом становится решение (принятое в сентябре 2014 г.) о создании Государственной службы по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей (далее – Госпродпотребслужба), в результате чего объединились Госветфитослужба, Государственная инспекция по вопросам защиты прав потребителей и Государственная санитарно-эпидемиологическая служба.

Одной из главных причин создания Госпродпотребслужбы (реально начала свою работу в апреле 2016 г.) можно считать тот факт, что с ослаблением государственного контроля (уменьшением количества контролирующих органов, упорядочением проверок и т. п.) с целью введения реальных предохранителей для уменьшения давления на бизнес, в действительности, эти меры оказали негативное влияние на эффективность контроля и, в частности, на качество (безопасность) пищевых продуктов. Появилась острая проблема и необходимость наводить порядок в сфере контроля.

В заключении следует отметить, что проблемы и научные идеи, касающиеся внедрения системы управления качеством в органах государственного управления и органах местного самоуправления, продолжают



разрабатываться в публикациях украинских ученых и после обнародования постановления КМ Украины от 22 июня 2011 г. № 704 «О сокращении количества и укрупнении государственных целевых программ». Так, Ю. Боковикова, В. Дзюндзюк, К. Дубич, Е. Коваленко, Н. Лахижа, С. Марехин, Е. Семененко, Д. Сухинин и др. в течение 2011–2016 гг. в своих научных разработках обращаются к анализу вопросов, которые касаются:

- системы управления качеством в органах государственной власти как средства согласования интересов участников государственно-управленческих отношений;
- методологии оценки эффективности государственного управления качеством жизни населения;
- модернизации публичной администрации;
- моделей системы управления качеством в местных органах власти;
- концепции управления качеством TQM как основы для оценки, мониторинга и контроля в органах местного самоуправления и т. д.

Выводы. Подытоживая проведенный краткий анализ украинского опыта нормативно-правового обеспечения качества товаров и услуг, в частности, внедрения системы качества в государственном управлении, можно сделать вывод, что в связи с попытками решения указанных вопросов наблюдается «хождение по кругу» управленческой элиты, поскольку с изменениями власти в Украине (президентов и правительств) аннулировались без надлежа-

щего обоснования и аудита законы и постановления правительств-предшественников.

В современном глобализированном мире чрезвычайно актуализируется не только конкуренция товаров и услуг. Невероятно важной становится конкуренция моделей управления, то есть систем менеджмента, в частности систем государственного управления [7]. Модель государственного управления должна быть динамичной, способной к постоянной модернизации и реализации идеи управления вместе с народом, поскольку именно народ считается источником власти.

Список использованной литературы:

1. ДСТУ ISO 9001:2000 (IDT). Системи управління якістю. Вимоги. Київ: Держстандарт України, 2001. 33 с. URL: http://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000011/11933.pdf
2. Лахижа М. Система управління якістю в органах влади: вітчизняний та зарубіжний досвід. Полтава: ПБВ ПУ-СКУ. 2008. 133 с.
3. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-%D0%BF>.
4. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових про-

грам: постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 704. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/704-2011-%D0%BF>.

5. Про стандартизацію і сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. № 46–93. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/46-93>.

6. European Governance. A White Paper. Brussels: Commission of the European Communities, 2001. 35 p. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf.

7. Kettl Donald. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington: Brookings Institution Press, 2000. VII. 88 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Озаровская Анастасия Викторовна – аспирант кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ozarovskaya Anastasia Viktorovna – Postgraduate Student at the Department of Palynology and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

avon726@gmail.com