

# Petro Gudz

---

## Изменение культуры управления в украинском городе зміна культури управління в українському місті

---

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 9,  
280-295

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**PETRO GUDZ**

## **ИЗМЕНЕНИЕ КУЛЬТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНСКОМ ГОРОДЕ ЗМІНА КУЛЬТУРИ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ МІСТІ**

**Анотація:** Стаття присвячена одному із важливих аспектів трансформації місцевого управління в напрямку від галузевого підходу до територіального на основі поєднання функціонального і просторового розвитку. Розкрито форми та способи трансформації на базі культури публічного управління та адміністрування, а саме феномену культури, зокрема у сфері самоуправління та самоорганізації населення міста, управління територією та муніципального управління. Проаналізовано та узагальнено перший в Україні досвід впровадження однієї із технологій сучасного управління містом на основі міжнародних стандартів управління якістю ISO 9001:2000 на прикладі курортного міста Бердянськ у Запорізькій області. Розглянуто перспективи поширення практики муніципального управління у пострадянських країнах.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, культура управління, технології управління, система управління якістю ISO 9001:2000.

### **1. ВВЕДЕНИЕ**

Город Бердянск ([www.berdyansk.net](http://www.berdyansk.net)) расположен на побережье Азовского моря, по административно-территориальному устройству относится к числу городов областного подчинения (Запорожская область, Украина). Проживает 123 тыс. чел. Численность занятых в экономике города в 2014 г. – 32,9 тыс. чел. По социальной структуре населения свыше 40% составляют пенсионеры, в том числе высок удельный вес военных пенсионеров, «отставников», избравших ранее город в качестве местожительства в силу его привлекательности и удобства для жизни. Представлена промышленно-курортная специализация городского хозяйства: в городе расположено свыше 30 промышленных предприятий, большинство из которых находятся в стадии затяжного экономического кризиса и готовятся к реструктуризации либо приватизации, а также около 70 рекреационно-туристических и оздоровительных учреждений, которые могут

принять единовременно до 15 тыс. чел. Всего в городе в 2014 г. отдохнуло и оздоровилось свыше 430 тыс. чел. Городской бюджет на 2014 г. составил 63 млн. грн. (\$11,9 млн.).

Город является лидером в развитии новой культуры местного самоуправления и самоорганизации населения юго-востока Украины, что подтверждается инновациями в сфере:

1. *самоуправления:*

- 1.1. Разработан и принят одним из первых среди территориальных громад Украины Устав города.
- 1.2. Создан Институт уполномоченных – это проводники идей руководства города в народ, которые одновременно обеспечивают обратную связь от граждан к органам местного самоуправления.
- 1.3. Образованы Комитеты микрорайонов, работающие на общественных основах – как одна из основ самоорганизации население города.
- 1.4. Реанимирован институт Квартальных – авторитетных личностей в частном секторе территориальной организации управления города.
- 1.5. Проводятся ежеквартально общественные слушания по наиболее важным вопросам городского общежития.

2. *управления территорией:*

- 2.1. Разработан стратегический план города на период 2002–2015 г.
- 2.2. Образованы 11 микрорайонов города с учетом географической, исторической, культурной, экономической специфики городского развития
- 2.3. Состоялся прецедент создания органов самоорганизации населения в форме Комитета округа № 32 в составе городского избирательного округа.

3. *муниципального управления:*

- 3.1. Внедрена система управления качеством на муниципальные услуги на основе стандартов ISO 9001:2000
- 3.2. Широкое распространение получила форма использования бюджетных средств на основе тендерных торгов.
- 3.3. Создано и функционирует свыше 40 кондоминиумов – товариществ совместного владения жилья многоквартирных домов.
- 3.4. Осуществляется переход к формированию бюджета «снизу» – с уровня микрорайонов, а финансирование из бюджета развития – на основе защищенных проектов, бизнес-планов коммунальными организациями.
- 3.5. Расширяется практика формирования бюджетного заказа на выполнение услуг общественными организациями.

*Основными проблемами городского развития, которые находят отражение в наказах избирателей своим депутатам различных уровней, являются: низкое качество и нехватка питьевой воды; скрытая безработица и отсутствие новых рабочих мест; сезонность деловой активности и низкие уровни и темпы привлечения инвестиционного капитала в развития городского хозяйства;*

сбалансированное развитие территории и повышение качества проживания граждан в курортном городе.

## 2. ПРИЧИНЫ, ОБУСЛОВИВШИЕ НЕОБХОДИМОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НОВОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ

Современная практика муниципального управления, как профессиональная деятельность квалифицированных управленцев, постепенно приобретает черты корпоративного менеджмента, основываясь на использовании процессного, операционного, стратегического менеджмента, на управлении изменениями, привлечении ресурсов территориального развития на благо громады. Не является исключением и переход к системе менеджмента качества в ходе предоставления жителям муниципальных услуг. Первая предпосылка – необходимость инновационного обновления формы и содержания управления в исполнительных органах местного и государственного управления, вызванного трансформацией местного управления от отраслевого подхода к территориальному на основе сочетания функционального и пространственного развития<sup>1</sup>. В результате проведенного маркетингового исследования общественным сектором выявлены и сгруппированы типичные проблемы, к разрешению которых горожане вынуждены обращаться в органы местной власти. По результатам социологических и маркетинговых исследований молодежного ресурсного центра “Северное Приазовье” и Ассоциации “Европейский путь”, а также контент-анализа результатов проведенных в течении 2005–2014 г. исследований установлено, что качеством ответов по обращениям граждан в местные органы власти и коммунальные предприятия удовлетворены в среднем 25–27% жителей города.

Вторая предпосылка – повышение эффективности работы органов местного самоуправления<sup>2</sup>. Важным условием роста качества управленческих услуг является внедрение современных управленческих технологий. Это известная технология обслуживания предпринимателей по принципу «единого окна» и внедрение в органах исполнительной власти внутреннего электронного документооборота – интранета, и иные. Установлено, что при получении стандартной справки при обычном документообороте граждан на ее получение затрачивает 14–16 часов, а чиновник – 1,5 часа. При электронном документообороте временные затраты сокращаются в 10–15 раз.

Третья предпосылка – качество управления оказывает прямое влияние на качество жизни жителей путем формирования: а) более этичной и более прозрачной власти; б) принятия обоснованных и реальных управленческих

---

<sup>1</sup> *Administration as a Service – the Public as a Client: The OECD Report* / OECD, 1986, p. 144, <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/ASPAC.pdf>

<sup>2</sup> Т. В. Маматова, *Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю: монографія* / Т.В.Маматова. – Д.: Свідлер А. Л., 2009, с. 326.

решений по интегрированному территориальному развитию; в) установления партнерских отношений власти и граждан.

Четвертая предпосылка – необходимость «выруливания» на дорогу мирового опыта муниципального менеджмента и осуществления попыток естественной адаптации международного опыта самоуправления и международных стандартов управления применительно к молодой демократии постсоветских стран. Ибо культура предоставления органами власти административных услуг гражданам остается на качественном низком уровне и не отличается высокой культурой отношений в системе «производитель услуги – получать услуги».

### **3. ЦЕЛЬ ПРИМЕНЕНИЯ НОВОГО МЕТОДА/ПРОЦЕДУРЫ/ПРОЕКТА**

Принципиально новым в организации деятельности и управления локальных органов власти становится внедрение прокачественных методов управления, в основе которых находится переход на международные стандарты системы управления качеством ISO 9001:2000 в обслуживании властью граждан.

Определяя цель нового управленческого метода – достижение нового качества предоставления услуг гражданам, обращающихся в органы местной власти. Поставленная цель реализуется на основе разрешения следующих задач. Первая – построение современной системы управления качеством в процессе предоставления муниципальных услуг на основе гибкой организационной системы (организационная структура и культура).

Вторая – повышение уровня квалификации и компетентности управленческих кадров. Третья – разработка информационной системы оказанием услуг в мэрии (управление информацией). Четвертая – применение стандартов ISO 9000 может стать частью эффективной модели обеспечения конкурентоспособности муниципалитета и города в целом<sup>3</sup>.

Принимая решение о внедрении системы с последующей сертификацией услуг в системе ISO 9001:2000, местные администрации должны учитывать преимущества действующей модели управления. Так, возрастает качество исполнения властью функций по предоставлению управленческих услуг для территориальной громады. Услуги становятся адресными, а процесс их предоставления – прозрачным, без прямых контактов заказчика с чиновниками, четче проявляется социальная направленность муниципальных услуг.

Возрастает также вероятность привлечения инвесторов по экономическим, социальным, экологическим и прочие программам и проектам. Повышается престиж власти и управленцев среди территориальной громады, органов власти высших иерархических уровней власти. Инновационный характер прокачественного управления исполнительными комитетами отвечает нормам

---

<sup>3</sup> В. Полтавец, *Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000* / Валентина Полтавец // *Аспекти самоврядування*, 2003, № 2, с. 32–34.

и стандартам Европейского Союза, что содействует росту интегрированности экономики украинских городов в европейское экономическое пространство, развитию и стимулированию партнёрских связей между городами Европы, переходу к современным стандартам жизнедеятельности горожан.

Именно поэтому имеются основания утверждать, что согласно новой модели управления администрацией территориальная громада будет иметь лучшую власть (администрацию) за меньшие средства.

#### **4. ПОДРОБНОЕ ОПИСАНИЕ ПРИНЯТОГО ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДА/ПРОЦЕДУРЫ/ПРОЕКТА**

Нормы серии 9000 касаются систем качества и управления качеством. Норма ISO 9001 очерчивает требования, которые может выполнить система управления качеством в той или иной фирме. Ее внедрение и эффективное функционирование подтверждается сертификатом, который выдается сертификационной фирмой, имеющей право проводить внешний аудит и выдавать такие сертификаты. Норма ISO 9001 непосредственно не касается качества изделия или услуги. Это будет гарантированным эффектом эффективного управления и функционирования фирмы.

Процедура внедрения системы управления качеством имеет определенные особенности и закономерности<sup>4</sup>. На первом этапе работ определена *политика в сфере качества управленческих услуг*, разработана концепция внедрения системы управления качеством деятельности муниципалитета и комплексная программа действий по ее реализации ([www.euroway.berdyansk.net](http://www.euroway.berdyansk.net)).

Следующий шаг – разработка концепции системы управления качеством управленческой деятельности в городской мэрии с последующей реализацией дала возможность четко определить основные принципы философии качества и принципы менеджмента для новой философии качества, а также инструменты построения системы управления качеством, нашедших отражение в своеобразном кодексе принципов, процессов и процедур – *Книге качества*.

Основные принципы прокачественного управления согласно требованиям ISO 9001:2000 в украинских реалиях трансформируются с учетом действующего законодательства и специфики производства услуг в сфере государственного и муниципального управления. Основой функционирования любой системы являются принципы ее построения и структурные элементы, формирующие целостность объекта, которые в условиях демократизации развития общества и развертывания самоуправления могут быть представлены следующим образом:

1. Основное внимание – клиенту. В муниципальном управлении клиентом является каждый житель территориальной общины, который обраца-

---

<sup>4</sup> В. Полтавец, *Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000* / Валентина Полтавец // Аспекти самоврядування, 2003, № 2, с. 32 – 34.

- ется с запросом к исполнительным органам власти, а также туристы, отдыхающие, гости города, в особенности в курортных и приграничных городах.
2. Возрастание роли муниципального руководства в формировании команды менеджеров, чем достигается единство миссии, цели, задач развития органа муниципального управления и путей их достижения.
  3. Обеспечение коллегиальности, прозрачности и гласности процесса подготовки, разработки и принятия управленческих решений, которые касаются интересов общины, привлечение всех без исключения работников мэрии к участию в управлении.
  4. Использование процессного подхода, предполагающего четкую регламентацию процедур и процессов в деятельности органов муниципального управления, оптимизацию использования ресурсов для выполнения задач.
  5. Системный подход к управлению, при котором каждый работник мэрии видит как общую цель работы, так и свою функциональную роль в этом процессе. Реализация данного подхода в менеджменте позволяет направлять ресурсы организации на удовлетворение конкретных потребностей жителей.
  6. Постоянное усовершенствование деятельности на основе поиска инновационных решений в области нормативно-правовой, финансово-бюджетной, социально-экономической деятельности, а также функциональных видов деятельности – планирования и прогнозирования, организации и системы формирования, разработки, принятия решений, контроля.
  7. Принятие решений на основе фактов и информации. Качество информации определяет качество принимаемых решений, их выполнение и результативность.
  8. Развитие взаимовыгодных связей администрации с поставщиками предусматривает взаимодействие и сотрудничество местных органов власти с высшими по иерархии уровнями органов власти, развитие горизонтальных партнерских связей с местной и региональной властью соседних регионов, в особенности в вопросах решения общих региональных социальных, экономических, транспортных, информационных, экологических проблем<sup>5</sup>.

Определение содержательных сторон прокачественного управления в процессе предоставления муниципальных услуг предполагает уточнение самой сути муниципальных услуг. Что собой представляет услуга? Самое простое определение – это блага, предоставляемые в форме деятельности. Муниципалитет (мэрия, горисполком) – можно образно представить как своеобразный магазин, в котором жители определенной территории выбирают главного

---

<sup>5</sup> B. Gulski, P. Prokop, U. Skurzynska-Sikora, Z. Szeloch, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Centrum Szkolenia Samorządu i Administracji, Lublin 2003, s. 428.



менеджера-продавца, который и отвечает за организацию предоставления требуемого ассортимента и необходимого качества услуг согласно наличия отдельных предписаний, главными из которых являются Конституция страны, соответствующие Законы (Кодексы) в области муниципального развития.

Естественно, что в этой ситуации, особенно в условиях трансформационного общества, административного, территориального реформирования органов власти, структурировать ассортимент предлагаемых органами местной исполнительной власти услуг крайне важно. Во-первых, потому что местная власть «трудоустраивается» территориальной громадой и должна быть ей подотчетна. Во-вторых, сами граждане в условиях демократических норм и принципов должны осуществлять общественный мониторинг действий властей по предоставлению услуг постоянно, а не только во время избирательных кампаний.

В зависимости от формы предоставления можно выделить услуги *прямого* (выдача справок, разрешительных документов на ведение предпринимательской деятельности (создание системы «одного окна») и *косвенного* характера (услуги общественного потребления: благоустройство, общественная безопасность и т.п.). В более широком плане это деятельность муниципалитета по обеспечению городского развития, характер и формы которого определены национальным законодательством о местном самоуправлении.

По функциональному характеру услуги можно классифицировать на *административные и управленческие*. К первой группе относятся те услуги, предоставление которых строго регламентируется действующим национальным законодательством либо внутренними нормативно-правовыми актами. К примеру, предоставление ответа по запросу гражданина регламентируется по времени в течении семи рабочих дней. А выдача разрешительных документов на отвод земли под строительство частных строений – в течение 30 дней и т.п. Согласно Бюджетному Кодексу в Украине регламентирован порядок формирования местного бюджета, осуществляется контроль за его использованием.

Управленческие услуги имеет собственную сложную структуру. По функциям предложил бы выделять услуги информационно-аналитического характера (сбор, анализ, предоставление информации для граждан и для принятия решений), планирования и прогнозирования (генеральный план, стратегический план, ориентация предпринимателей на новые территории застройки, стоимость земли, разработка промышленной политики и т.п.), организационные (формирование и реорганизации структуры муниципалитета, разработка регламента по проведению фестивалей, праздников и т.п.).

Функционально-отраслевые услуги, реализация которых осуществляется в масштабах всего города и направленные на формирование определенного качества городской среды. Так, муниципальная экономика – это экономика оказания услуг населению. Предмет ее деятельности – мобилизация и наиболее эффективное использование всех экономических ресурсов территории (независимо от формы собственности) для оказания муниципальных услуг. От их объема, качества и стоимости зависит настроение людей, их отношение



к власти вообще и к местной власти в особенности, социальная стабильность в обществе. Деятельность органов местного самоуправления по мобилизации и наиболее эффективному использованию экономических ресурсов территории для оказания услуг населению составляет суть муниципальной экономической политики.

Основные экономические функции местного самоуправления на современном этапе: 1. Экономический анализ, планирование и прогнозирование развития территории города 2. Управление муниципальной собственностью как важнейшим экономическим ресурсом, включая собственность на землю и иные природные ресурсы 3. Налоговое, тарифное, ценовое регулирование экономических процессов на территории. 4. Инвестиционная деятельность 5. Экономическое регулирование предпринимательской деятельности. 6. Экономическое регулирование потребительского рынка. Конечная цель всех этих видов деятельности состоит в создании экономических условий для оказания муниципальных услуг населению.

*Операционные* услуги связаны с внутренним документооборотом в муниципалитете, выполнением работ, связанных с отчетностью в вышестоящие инстанции, перепиской с региональными и центральными властями, с мотивацией персонала муниципалитета. Такого рода деятельность, хотя и является функцией власти, однако «услугой гражданам, живущих в пределах соответствующей юрисдикции», не является. Очевидно, не всякая деятельность исполнительных органов власти является процедурой предоставления индивидуальных либо коллективных услуг гражданам, живущим в пределах соответствующей юрисдикции.

Таким образом, построение системы управления качеством муниципальных услуг основывается на выделении трех групп макропроцессов: процессы управления развитием территории; процессы предоставления административных услуг, урегулированных национальным и местным законодательством личным и коллективным потребителям; вспомогательные (обеспечивающие) процессы деятельности муниципалитета.

Функциональные права органов власти и услуги, ими предлагаемые, в большинстве своем пока еще не стыкуются между собой, как это имеет место в развитых демократиях. С другой стороны, для идентификации услуг и более эффективного управления муниципалитетами и муниципальными образованиями, требуется выявление и описание процессов, которые имеют место в каждом управлении, отделе и иных подразделениях муниципалитета.

Технология внутреннего аудита наверняка приведет к выявлению дублирующих функций и видов работ как в различных отделах, так и в отдельно взятом подразделении различными служащими, от чего без ущерба от конечного результата можно избавиться, а для выполнения других, наоборот, будет ощущаться нехватка ресурсов, персонала. По опыту реализации бердянского эксперимента была идентифицирована потребность в двух специалистах отдела защиты прав потребителей, в менеджере по регулированию кондоминиумов – объединений граждан по совместному управлению общим жилым

фондов в рамках многоквартирного дома. В то же время в избытке оказалось количество специалистов в управлении социально-экономического развития.

Разрабатывая комплексную программу для реализации концепции управления качеством управленческой деятельности в муниципалитете необходимо было дать ответ на вопрос относительно структуры систем. Ответ находится в самих международных стандартах ISO 9001: система управления качеством должна базироваться на процессном подходе к управлению муниципалитетом. Качество управленческой деятельности муниципалитета – это определенная интегральная сумма качеств: управления макропроцессами в структурных подразделениях исполнительного органа власти; операционной системой оказания услуг. Каждый процесс предоставления услуги на любом из ее этапов в системе «вход (ресурсов) – деятельность (переработка ресурсов) – выход (конечная услуга в форме результатов деятельности – готового решения, документа и т.п.) детерминирован определенными процедурами, выявление которых неизбежно при переходе к управлению качеством муниципальных услуг.

Для каждого из этапов процесса предоставления управленческих услуг фиксируются: исполнители; поставщики входных данных; потребители исходных данных (результатов); показатели качества «входа» и методики их измерения; показатели качества «выхода» и методики их измерения; показатели качества процесса оказания услуги и методики их измерения; показатели качества ресурсов и методики их измерения. Все процессы связаны единой сетью. В управленческой практике, как правило, «выход» одного процесса есть «входом» другого процесса. Процесс может иметь несколько поставщиков входных данных и несколько потребителей исходных данных. Ресурсы, необходимые для выполнения процесса, могут принадлежать к различным группам: человеческие ресурсы; материальные ресурсы; финансовые ресурсы; информационные ресурсы и модели; нематериальные ресурсы методолого-методического характера – технологии, стандарты, инструкции и методы.

В этих целях целесообразно посредством внутреннего аудита создание своеобразной карты каждого имеющего в подразделении исполнительного органа процесса, регламентировав его по времени, необходимым ресурсам для выполнения, идентификации ответственных и исполнителей, формах контроля качества, формах мотивации персонала, соответствующего документирования, разработки системы индикаторов по оценке эффективности работы задействованных в процессе служащих. Заинтересованность руководителей и служащих в проведении такой работы – первый шаг к повышению качества работы, услуг, в том числе и тех, которые непосредственно направлены гражданам через систему «одного окна»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> *Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями вдосконалення: анонс публікації / ПРООН/МПВСР. – Режим доступу: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/Publication3.pdf>.*

## 5. ТРУДНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И СРОКИ

Системный подход муниципалитета к прохождению внешнего аудита позволил привести в порядок и организовать огромный объем работы: произвести ревизию всего делопроизводства, пересмотреть функции и задачи многих управлений и отделов, реструктурировав их по ходу внедрения сертификации. Только обязательной документации подготовлено свыше 80 папок. Все это выполнено менее чем за 1,5 года.

По результатам подготовительной работы можно определить следующие этапы внедрения системы управления качеством в исполнительных органах муниципальной власти:

### 1. Организационное обеспечение:

- принятие политического решения на уровне городского головы и совета о внедрении системы ISO 9001:2000, изложенной в своеобразном манифесте – Политике качества;
- решение организационных вопросов по назначению уполномоченного по внедрению ISO 9001:2000 и составу рабочей группы управленцев, в состав которой включены депутаты, научные работники, общественные лидеры, а также обеспечению условий их работы;
- установление регламентов работы над разработкой Книги качества, разработки системы процедур и идентификации процессов, а также других обязательных документов.

### 2. Нормативно-правовое обеспечение:

- приведение и согласование адаптированных к национальным условиям стандартов международной системы управления ISO 9001:2000 путем усовершенствования определенных норм нормативно-правового обеспечения системы управления в условиях именно муниципального управления;
- формирование реестра нормативно-правовых актов, которыми регулируется предоставление услуг населению;
- упорядочение системы делопроизводства и документирования данных в мэрии;
- подготовка дополнений и изменений к Уставу территориальной общины города, касающихся организации управления в мэрии и предоставления управленческих услуг.

### 3. Кадровое обеспечение:

- подготовка и переподготовка для работы в системе новых требований к производству муниципальных услуг свыше 40 лиц управленцев мэрии, депутатов и лидеров общественных организаций города;
- подготовка усилиями Запорожского филиала Торгово-промышленной палаты Украины 18 внутренних аудиторов из числа муниципальных служащих.

## 4. Научно-методическое обеспечение:

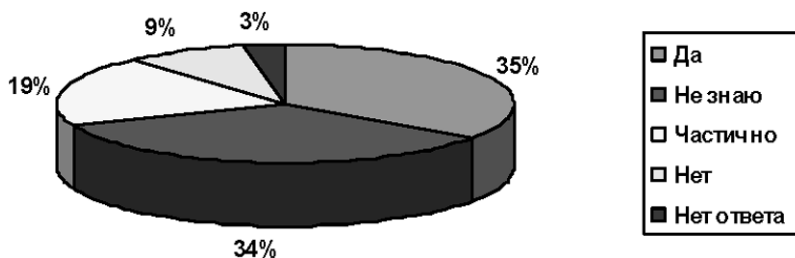
- осуществление научной экспертизы проекта лабораторией по изучению проблем приморского города Института экономико-правовых проблем НАН Украины;
- организация научно-практических конференций по проблеме;
- обучение польскими и украинскими партнерами работников мэрии по курсам “Основы менеджмента”, “Введение в управление качеством” общим объемом в 188 час.;
- изучение и анализ польского опыта внедрения системы управления качеством в польских городах;
- ознакомление с методикой внедрения системы управления на принципах организации системы управления качеством ISO 9001:2000, а также образцов бланков документов и другого методического сопровождения.

## 5. Маркетинговая поддержка и информационное обеспечение:

- осуществление коммуникаций с жителями территориальной громады путем организации совместных акций мэрии, депутатов, советов микрорайонов, общественных организаций: общегородского конкурса инвестиционных проектов в микрорайонах города; субботников и других акций по благоустройству территории; участие представителей советов микрорайонов в обучающих программах и иные;
- проведение маркетингового исследования отношения жителей города к качеству обслуживания в мэрии;
- освещение в СМИ результатов исследований и хода подготовки документов к сертификации системы управления качеством в горисполкоме;
- создание внутренней компьютерной сети – интранета, как неотъемлемого звена внутренних коммуникаций в исполкоме.

Вместе с тем, следует заметить, что тема управления качеством не нашла должного отражения в городских СМИ и ТВ (рис.1).

**Рис. 1. Поддержка жителями г. Бердянска внедрения международных стандартов управления качеством ISO 9001:2000 на муниципальные услуги**



По результатам проведенного социологического исследования в апреле 2014 г. 1017 респондентов на вопрос «Поддерживаете ли Вы нововведения по системе управления качеством в муниципалитете» ответило 985 чел. (96,853%),.

из них распределение ответов следующее: поддержку высказало 352 чел., частичную поддержку – 197 чел., вообще об этом ничего не слышали – 348 чел., не поддерживают 88 чел.

6. Финансовое обеспечение осуществлялось на основе гранта польско-американской Программы RITA (Изменения в регионах), а также частичного покрытия издержек из городского бюджета.

Если кратко, не касаясь деталей процесса внедрения системы управления качеством ISO 9001:2000 на муниципальные услуги, изложить суть указанной инновации в муниципальном менеджменте, то она сводится к ликвидации бюрократизма, коррупции, своеволия, равнодушия чиновников к проблемам и запросам жителей муниципального образования. С другой стороны, происходит изменение мышления у жителей общины, связанные с преодолением боязни и опасения органов власти, осознанием их социальной и гражданской защищенности, повышением степени обратной связи в системе отношений “власть – громада – житель”.

Технология и процедуры производства муниципальных услуг жестко регламентированы.

Житель города обращается в созданный Центр предоставления услуги в мэрии к специалисту, знакомится и заполняет формы заявлений по возникшим проблемам, отдает необходимые документы и приходит в обозначенный инспектором время в Центр за уже готовым решением. В целях обеспечения слаженного и эффективного функционирования системы управления были пересмотрены функции отделов и отдельных работников, построена гибкая оргструктура управления и введены новые подразделения, налажено управление информацией, системой получения и выполнение решений, то есть внедрены современные методы корпоративного управления, адаптированные к управлению мэрией.

Уроки реализации проекта сводятся к следующему:

- 1) наибольшей трудностью явилось преодоление непонимания, молчаливого сопротивления, иногда саботажа ответственными работниками на уровне отдельных подразделений мэрии. Отчасти это можно объяснить боязнью к инновациям – одна их немолодых руководителей отдела буквально заявила, что лучше уволится, нежели станет осваивать компьютерную грамотность...
- 2) низкий уровень медийного сопровождения проекта в виду межличностных конфликтов;
- 3) дефицит финансов для осуществления инноваций в мэрии для финансирования интернет-обслуживания граждан, для мотивации руководящего и вспомогательного персонала, активно продвигающих идею ISO 9001.

## 6. ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ И ДОСТИГНУТЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, КОРРЕКТИВЫ, ВНЕСЕННЫЕ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ

В настоящее время осуществляется общественный мониторинг внедрения системы управления качеством в исполнительном комитете г. Бердянска, по результатам которого будут внесены коррективы в процесс прокачественного управления.

Орготделом горисполкома идентифицировано ассортимент услуг мэрии, состоящий из 305 наименований, по которым составлен каталог услуг, а по большинству из них разработаны информационные карточки услуг. В информационных карточках услуг отражено название услуги; детально описана вся законодательная база, регулирующая предоставление подобной услуги: от Конституции Украины – до решений сессий горсовета; обозначен отдел, который отвечает за конечную подготовку решения; прописаны сроки выполнения; размер платы, если услуга носит платный характер; название органа или высшей инстанции, где можно обжаловать решение; приведен перечень необходимых документов по каждой услуге.

Анализ приведенных в табл.1 данных позволяет выявить количественные и качественные изменения в обслуживании муниципалитетом граждан.

**Таблица 1. Динамика численности горожан, обратившихся в Центр предоставления услуг Бердянского горисполкома, чел<sup>7</sup>.**

| № | Период             | Количество получивших услугу, всего | Структура предоставления услуг |              |       |              |               |            |         |
|---|--------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--------------|-------|--------------|---------------|------------|---------|
|   |                    |                                     | Пред-прва                      | Архи-тек-тур | Архив | За-щита прав | Ком-мун хозва | Орга-низац | Дру-гие |
| 1 | 01.06.13.-01.10.13 | 2500                                | 1108                           | 40           | 24    | 0            | 0             | 0          | 28      |
| 2 | 02.10.13.-31.12.33 | 2700                                | 968                            | 112          | 32    | 392          | 996           | 9          | 191     |
| 3 | 10.01.14.-30.04.14 | 4108                                | 1589                           | 316          | 49    | 803          | 905           | 29         | 417     |
| 4 | Всего              | 9308                                | 3665                           | 468          | 105   | 1195         | 1901          | 38         | 636     |

Во-первых, на протяжении трех периодов наблюдается устойчивая тенденция к росту численности граждан, получивших качественные услуги в мэрии – за 10 месяцев почти 4-кратный рост обращений граждан, что свидетельствует о востребованности и эффективности создания Центра предоставления услуг в мэрии. Во-вторых, структурные изменения в адресности обращений указывают на относительно более высокие темпы прироста

<sup>7</sup> *Община: через качество управления – к качеству жизни* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <[http://www.euroway.berdyansk.net/mirr\\_part.html](http://www.euroway.berdyansk.net/mirr_part.html)>, Цит. 2013, 12 января.

полученных гражданами услуг в отделах предпринимательства, архитектуры, что сопряжено с традиционной активизацией развития предпринимательства и вызванного этим строительства, отвода земель и соответствующих согласований. В третьих, значительно больше стало обращаться граждан в отдел защита прав потребителей, выведенный в начале года из структуры отдела предпринимательства. В четвертых, зарегистрированы и набирают оборот обращения граждан и предпринимателей в другие отделы – организационный – преимущественно, по поводу разрешения на проведение праздничных шествий, пикетов и т.п.; в информационный отдел – по поводу предоставления информации для учебных и научных целей и др.

Предполагается, что по результатам мониторинга будут подготовлены методические указания для введения в курс «Система управления качеством в органах местного самоуправления» и последующим распространением через национальные Ассоциации городов СНГ.

## **7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ПРИОБРЕТЕННЫЙ ОПЫТ И ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ**

1. Демократическое развитие постсоветского общества непременно связано с изменениями на макроуровне и микроуровне власти – в системе государственного управления и местного самоуправления. Если реформы системного характера являются прерогативой центральных органов законодательной и исполнительной власти, то на местах – украинских территориальных громадах, польских гминах, российских муниципальных образованиях суть демократических трансформаций сводится к установлению прозрачности и этичности власти, повышению открытости и эффективности процесса формирования управленческих решений. Система управления качеством ISO 9001:2000 на муниципальные услуги выступает одним из действенных механизмов, апробированных зарубежной практикой управления, формирования цивилизованных отношений между властью, общиной, бизнесом и отдельным жителем. Именно поэтому идея внедрения инновационных форм муниципального управления в отечественную политико-административную среду является востребованной, отвечает требованиям времени и согласуется с Европейской хартией местного самоуправления.

2. Внедрение системы ISO 9001 является не затратами, а инвестицией в качество персонала, процессов, оптимизации использования ресурсов, услуг и работ.

3. Построение процессной организации и применения процессного подхода к управлению муниципалитетом на основе моделей качества является вопросом индивидуальным, которое каждое муниципальное учреждение должно решать самостоятельно.



4. Установлено, что оптимальный срок для внедрения трансформаций – 1,5–2 года, а условием реализации является систематическая работа команды по внедрению системы управления качеством на муниципальные услуги согласно требованиям ISO и наличие лидера.

5. Пути дальнейшего развития опыта определены в стратегии углубления и расширения позитивного опыта внедрения модели управления качеством муниципальных услуг:

5.1. Реализация проекта «Территориальная община: через качество управления – к качеству жизни: независимый мониторинг» (2014–2015 гг.) дает возможность проводить общественную диагностику системы управления качеством на предмет ее соответствия заявленным стандартам, а главное – осуществлять два раза в год мониторинг общественного мнения по оценке качества предоставляемых управленческих услуг.

5.2. Реализация пилотного украинско-польско-российского проекта внедрения международных стандартов системы управления качеством ISO 9001:2000 на муниципальные услуги в г. Гусев (Калининградская область, Россия) «Через качество – к партнерству-2» позволит на международном уровне расширить географию применения инновационного прокачественного управления в органах исполнительной власти местного самоуправления.

5.3. За время работы курсов дистанционного обучения изъявили желания и за методической помощью по внедрению системы управления качеством на муниципальные услуги обратились представители муниципалитетов гг. Мичуринска (Россия), Тбилиси (Грузия), Павлодара (Казахстана).

## БИБЛИОГРАФИЯ

- *Administration as a Service – the Public as a Client: The OECD Report* / OECD. – 1986. – 144 p. – Access mode: <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/ASPAC.pdf>
- Galski B., Prokop P., Skurzynska-Sikora U., Szeloch Z., *Podstawy organizacji i zarzadzania*, Centrum Szkolenia Samorządu i Administracji, Lublin 2003, s. 428.
- Mini F., Chatzinikolaou A., Thalwitz M., Halperin R. *The report of joint session of the World Bank and the International Currency Fund*, Prague 2000, p. 64.
- *Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями вдосконалення: анонс публікації*, ПРООН/МПВСР, Режим доступу: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/Publication3.pdf>.
- Маматова Т. В., *Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю*: монографія, Свідлер А. Л. 2009, сс. 326.
- *Община: через качество управления – к качеству жизни* [Электронный ресурс], Режим доступа: [http://www.euoway.berdyansk.net/mirr\\_part.html](http://www.euoway.berdyansk.net/mirr_part.html), Цит. 2013, 12 января.
- Полтавець В., *Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000*, „Аспекти самоврядування” 2003, № 2, с. 32–34.

## CHANGE OF MANAGEMENT CULTURE IN THE UKRAINIAN CITY

**Summary:** The article deals with one of the most important aspects of the local control transformation in the direction from sectoral approach to territorial one based on the combination of functional and spatial development. The forms and methods of transformation on the basis of the public management culture and administration are disclosed, namely cultural phenomenon, particularly in the sphere of self-government and self-organization of the population of the city territory and municipal management. The first experience of implementation in Ukraine of one of the modern technologies of city management based on the international quality management standards ISO 9001:2000, for example, the Spa town Berdyansk in the Zaporozhye region is analyzed and summarized. The prospects for the spread of the municipal governance practice in post-Soviet countries are discussed.

**Key words:** public management and administration, management culture, control technology, the quality management system ISO 9001:2000.

*Prof. KPSW, dr hab. Petro Gudz  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy  
ul. Toruńska 55-57  
85-023 Bydgoszcz*