

С.О. Ганоцька,
аспірант кафедри державної
кадрової політики ХарРІ НАДУ

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ СТАНДАРТУ ISO 9001-2001 ДЛЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто питання інтерпретації стандарту ISO 9001-2001 для органів державної влади, основні можливі невідповідності та зауваження, практичний досвід реалізації Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Ключеві слова: стандарт ISO 9001-2001, органи державної влади, управління якістю, державна служба, управлінські процеси.

Інтеграція України в Європейське співтовариство, успішна конкуренція з іншими країнами можливі лише за умови розв'язання проблем якості в усіх сферах економіки. Це вимагає реформування системи державного управління й державної служби, орієнтованої на запровадження демократичних стандартів щоденної професійної діяльності державних службовців, які є засадничою базою підготовки якісних політичних рішень, надання послуг населенню, проходження служби, а також формування та оновлення змісту професійного навчання державних службовців.

Рівень якості – надійний індикатор загального стану економіки та конкурентоспроможності країни. Постійне поліпшення якості використовується як спосіб подолання кризових ситуацій. Для стабілізації й підйому економічної та політичної ситуації в країні необхідно виділити проблему якості як завдання першорядного значення. Про це свідчить досвід країн з різним ступенем розвитку: Великобританії, США, Німеччини, Австралії, Японії, Китаю, Південної Кореї, Угорщини [4].

Публічна політика базується на принципах професійності й прозорості, а технології її вироблення – на засадах чіткого визначення відповідних стандартів професійної діяльності: високий професійний рівень щодо аналізу політики, стратегічного планування, розроблення, управління, оцінювання програм; спрямованість на ефективність, якісний результат тощо. Ці питання

висвітлюють у своїх дослідженнях А. Авер'янова, Т. Анохін, Т. Василевська, Б. Гаєвський, Д. Гвішіані, В. Кузьмін, М. Логунова, О. Машкова, М. Мельник, Е. Мирський, І. Надольний, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцева, Л. Пашко, В. Садовський та інші науковці.

Підвищення якості публічних послуг в Україні здійснюється відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”, постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”, Методичних рекомендацій щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах державної влади, Національного стандарту України “Настанови щодо застосування 9001-2000 в суб'єктах місцевого самоврядування (IWA 4:2005, IDT)”, проведенням запланованої низки нарад та семінарів щодо проблем впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [2].

Проте існуюча законодавча база не визначає державну службу як інститут надання послуг; відповідні функції не закріплені в посадових обов'язках. Недостатньо чітко визначені з погляду відповідності суспільним потребам функції органів влади вимоги до посад (компетенції посади) та вимоги до службовців (компетентності службовців). Неповна відповідність змісту навчальних програм і стратегії навчання актуальним завданням професійної діяльності службовців через відсутність інституційних стандартів професійної діяльності, які мають визначати зміст професійного навчання, яке повинно бути спрямовано на результативність досягнення мети відповідно до діяльності органу виконавчої влади [1].

Основним бар'єром системного впровадження інституту державних послуг є відсутність законодавчих засад для створення і запровадження стандартів державних послуг. Правовою підставою для надання державних послуг, вимог щодо їх надання, якості та доступності з боку споживачів

мають бути відповідний закон, встановлені відповідно до нього стандарти державних послуг та Реєстр (перелік) державних послуг.

Проект регламенту діяльності органу виконавчої влади також не визначає і не застосовує поняття “державна (управлінська, адміністративна) послуга” і, відповідно, не торкається проблеми стандартів надання відповідних послуг.

Системи управління якістю будуються на комплексі певних стандартів (переліки послуг, стандарти послуг, регламенти процесів надання послуги і т.ін.). Рекомендації ISO передбачають розробку відповідних стандартів самими установами, що надають послуги. Виникає необхідність централізовано систематизувати основні вимоги до стандартів [5] .

Формування переліків державних послуг стикається з методологічною невизначеністю понять, видів і характеристик послуг, що породжує законодавчу невизначеність щодо сфер відповідальності за надання органами виконавчої влади певних послуг з урахуванням їх повноважень.

Ні для кого зі спеціалістів з якості не є секретом, що часто впроваджені та сертифіковані системи менеджменту якості є формальними, не використовуються вищим керівництвом для розв’язання реальних проблем і не приносять організації належного ефекту. Ця проблема є актуальною не тільки для України – за даними міжнародних досліджень тільки 30-40% сертифікованих систем реально діють і відповідають літері та духу стандарту ISO 9001. Тому для реалізації проекту з побудови системи управління якістю в центральних органах виконавчої влади треба вжити додаткових зусиль для того, щоб отримати реально діючу систему, потрапити не тільки до 100% сертифікованих систем, але й до 40% працюючих.

Головною причиною даної ситуації є існування в організації двох паралельних систем: формальної системи менеджменту якості, задокументованої відповідно до вимог стандарту, яка створюється спеціально для аудиторів з метою отримання сертифікату, і реальної системи управління, документально не оформленої, в рамках якої приймаються

реальні рішення вищим керівництвом. Зрозуміло, що розбіжності цих систем є ознаками непрацюючої системи менеджменту якості, навіть якщо вона успішно пройшла сертифікацію [3, с. 32].

Реформування державної служби згідно з Програмою розвитку державної служби на 2005-2010 р. в Україні передбачає необхідність визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг та постійного вдосконалення роботи інституцій відповідно до вимог європейських стандартів.

Центральні органи виконавчої влади повинні розробити, впровадити та постійно вдосконалювати систему управління якістю, що відповідає всім вимогам ДСТУ 9000-2001. Оскільки стандарт охоплює практично всі види діяльності центральних органів виконавчої влади, таку систему управління якістю можна розглядати як загальну систему управління центральних органів виконавчої влади. При її розробці доцільно включати в систему всі види діяльності, важливі для реалізації політики центральних органів виконавчої влади та покладених на нього функцій.

Система управління якістю центральних органів виконавчої влади повинна бути представлена у вигляді сукупності взаємопов'язаних процесів. Процес – це послідовність узгоджених дій, що перетворюють певні входи (інформаційні або матеріальні) на відповідні виходи. Один процес може виконуватися у різних структурних підрозділах, що спільно впливають на досягнення спільної мети (формування спільних виходів) та запобігання дублювань у створенні неузгоджених рішень [6, с. 2].

Однією з найважливіших і найскладніших складових побудови процесів в центральних органах виконавчої влади є визначення схеми їх моніторингу, аналізу та вдосконалення. Складність побудови цієї схеми пов'язана з низкою причин, серед яких як найважливіші можна виділити такі:

– аналіз та вдосконалення діяльності у багатьох центральних органах виконавчої влади взагалі не виконується системним і регулярним чином або виконується неефективно;

– вимоги щодо аналізу та вдосконалення процесів стосуються керівників різних ланок (у першу чергу – вищого керівництва центральних органів виконавчої влади), діяльність яких регламентувати важче ніж діяльність інших категорій співробітників.

Аналізуючи проблеми, які виникають в організаціях при побудові схеми аналізу та вдосконалення процесів, можна зазначити, що вони є відображенням загальної проблеми створення двох паралельних систем: діючої системи управління центральних органів виконавчої влади, побудованої на базі його стратегії та завдань, і спеціальної системи управління якістю, побудованої більшою мірою на вимоги стандарту ISO 9001-2001. При цьому діяльність з аналізу та вдосконалення спрямовується майже виключно на систему управління якістю, ігноруючи першу з цих систем; створюються спеціальні форми звітності та проводяться спеціальні наради для аналізу “за системою управління якістю”, не завжди узгоджені з існуючими механізмами звітності та аналізу в центральних органах виконавчої влади тощо.

Одним з перших кроків для побудови дієвої системи аналізу та вдосконалення процесів є аналіз існуючої системи звітності, визначаючи основні критерії подачі інформації, другим кроком є розгляд діючих методів оформлення керівниками центральних органів виконавчої влади різних рівнів своїх управлінських рішень. Керівник буде змушений управляти та контролювати дії, які вимагають застосування різних навичок, якщо прийме на себе повну відповідальність за процес [7, с. 20].

У центральних органах виконавчої влади можуть бути виокремлені:

– управлінські процеси – наприклад, річний аналіз і планування, моніторинг діяльності та вдосконалення;

– процеси управління ресурсами – наприклад, управління персоналом, інформаційними та фінансовими ресурсами, інфраструктурою;

– процеси надання послуг – наприклад виконання актів і доручень Кабінету Міністрів України, розроблення проектів нормативних актів, відповіді на запити та звернення;

– процеси забезпечення надання послуг – наприклад, надання послуг для виконавчої, судової, законодавчої гілок влади, вивчення очікувань споживачів, інформування споживачів, консультацій з громадськістю, запровадження нових послуг тощо [3].

Для кожного процесу мають бути визначені:

– повна відповідальність за виконання процесу, досягнення визначених результатів (відповідальному за процес повинні бути надані відповідні повноваження щодо всіх структурних підрозділів – учасників процесу);

– взаємозв'язок процесу з організаційною структурою центральних органів виконавчої влади, структурними підрозділами, що залучені до виконання процесу та їх взаємодію;

– сукупність показників, за якими буде оцінюватися виконання процесу, схеми аналізу цих показників та прийняття рішень за підсумками аналізу;

– схема встановлення цілей з удосконалення процесу, знаходячи алгоритми поступового кроку від складного до простішого, коригувальних дій та планування заходів для досягнення цих цілей;

– задокументований порядок виконання діяльності в рамках процесу, з визначенням усіх відповідальних;

– взаємодія з іншими процесами та/або споживачами й іншими зовнішніми організаціями (узгоджені входи та виходи), можливі невідповідності та зауваження.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 про запровадження системи управління якістю в органах державної влади відповідно до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 та Програми

запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, на виконання наказу Фонду державного майна України від 2 жовтня 2007 р. № 1584 “Про здійснення пілотного проекту по запровадженню системи управління якістю в Фонді державного майна України” та з метою організації вивчення методичних рекомендацій, інформаційних матеріалів і положень стандарту ISO 9001-2001 Фонд державного майна почав співпрацювати з ТОВ “Хелікс”, одним з експертів з якості надання консультаційних послуг з вивчення вимог стандарту ISO 9001-2001 та питань щодо забезпечення їх виконання, визначення процесів системи менеджменту якості, правил документообігу Департаменту обліку корпоративних прав держави ФДМУ та розроблення календарного плану виконання пілотного проекту з запровадження системи якості та утворення робочої групи для проведення робіт щодо запровадження системи управління якістю в органі виконавчої влади.

У жовтні 2007 р. на базі Департаменту обліку корпоративних прав держави в повному обсязі реалізовано завдання першого етапу зазначеного пілотного проекту, в ході якого експертами з якості проведено дев'ять консультативно-практичних занять з питань забезпечення вимог стандарту ISO 9001-2001 з керівництвом Департаменту. Фахівцям Департаменту передано такі навчальні матеріали: “Розробка системи управління якістю”, “Управління документацією”, “Процесний підхід”. Проведено тестування щодо перевірки знань основних положень стандарту ДСТУ ISO 9001-2001, які констатували позитивні результати проведення навчання.

Також згідно з планом-графіком у 2007 р. реалізовано завдання другого етапу зазначеного пілотного проекту, в ході якого експертами з якості було проведено бесіди з керівниками відділів Департаменту, проаналізовано положення про підрозділи Департаменту, посадові інструкції, здійснено аналіз зовнішньої та внутрішньої нормативної документації, записів про виконання робіт на відповідність вимогам стандарту ДСТУ ISO9001-2001. За результатами проведеної роботи підготовлено та визначено перелік діючих у

Департаменті процесів системи менеджменту якості й правил їх опису, проекти робочих інструкцій “Правила опису процесу” та “Шаблон опису процесу”. У ході другого етапу проводилося навчання за темою “Процесний підхід” та контроль засвоєння навчального матеріалу шляхом виконання співробітниками самостійні роботи.

У ході третього етапу проекту, виконавцем робіт від ТОВ “Хелікс” було проведено бесіди з керівниками структурних підрозділів Департаменту, проаналізовано зовнішню та внутрішню нормативну документацію, записи про виконання робіт на відповідність вимогам стандарту ДСТУ ISO 9001-2001. Під час бесід з керівниками підрозділів ще раз проводилось навчання за темою: “Вимоги стандарту ДСТУ ISO 9001-2001”, видавались завдання для самостійної роботи. Уся отримана інформація обговорювалась з кожним керівником структурного підрозділу. За результатами проведеної роботи та отриманої інформації виконавцем від ТОВ “Хелікс” були розроблені проекти документів: ДП-4.2-01 “Правила управління документами”, ДП-4.2-02 “Розробка і оформлення документів”, ДП-4.2-03 “Управління записами”.

Практика свідчить, що процес планування діяльності центральних органів виконавчої влади не забезпечує узгодженості планів з політикою і цілями; плани розробляються не через аналіз цих цілей і шляхів їх досягнення, а шляхом об’єднання неузгоджених пропозицій з різних структурних підрозділів. Повинен бути розроблений, впроваджений та підтримуватися в актуальному стані пакет документів, що регламентують його діяльність, загальна структура документів, рівень їх деталізації залежить від специфіки діяльності. Центральний орган виконавчої влади може самостійно приймати рішення щодо розроблення окремих документів, які вимагаються стандартом, чи їх включення до складу інших документів. Усі інструкції, методики та інші документи, що уточнюють порядок діяльності органу, повинні бути включені до загальної структури документації та узгоджені з нею для усунення протиріч та дублювань інформації.

Експертний аналіз фактично сприяв виявленню того, що не всі документи, якими користується персонал органу, є актуальними, наприклад, у папках (як паперових, так і електронних) поруч знаходились як діючі документи, так і незатверджені проекти або застарілі версії документів. Структура документів не є цілісною, окремі доручення можуть неузгоджено розроблятися різними структурними підрозділами. Як наслідок – немає впевненості в тому, що різні документи узгоджені, не суперечать один одному або не дублюють інформацію. Зокрема, при розробці та затвердженні нового документа не гарантується його узгодженість з усіма існуючими документами.

Аналіз діяльності керівництва різних рівнів центральних органів виконавчої влади спрямований більшою мірою на розв'язання поточних проблем, забезпечення дотримання діючих правил, аналіз роботи структурних підрозділів, а не на пошук можливостей для вдосконалення діяльності, аналіз їх ефективності та виконання міжфункціональних процесів.

Коригувальні дії з удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади повинні бути реалізовані, якщо при аналізі даних про діяльність організації виявлено факт невідповідності (невідповідність послуги, невідповідність системи, недосягнення цілей тощо) та підтверджено можливість повторення такої ситуації.

Таким чином, інтерпретація стандарту ISO 9001-2001 для органів державної влади та ефективність від впровадження системи управління якістю буде визначатись і забезпечуватись відповідно до стратегічного курсу, який:

- чітко визначає очікувані результати й працює на перспективу, враховує можливі політичні наслідки на п'ять – десять років і більше;
- всебічно враховує ситуацію в країні, Європі та світі;
- використовує цілісний підхід, розглядає стратегічні завдання уряду, піднявшись вище відомчих обмежень;

- є гнучким і новаторським, піддає сумніву усталені стереотипи в пошуку рішень, заохочує до пошуку нових творчих ідей;
- використовує найповніші і найдостовірніші дані з широкого кола джерел;
- постійно переоцінює поточну політику з точки зору її придатності для вирішення тих питань, для яких вона призначалася, без негативних наслідків для інших сфер;
- справедливий щодо всіх людей, яких він стосується прямо чи опосередковано, а також ураховує наслідки в загальному масштабі [5];
- залучає до участі в розробці стратегічного курсу всі зацікавлені сторони від початку і впродовж усього процесу розробки;
- враховує уроки стосовно того, які рішення є життєздатними, а які – ні, завдяки систематичній оцінці.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про державну службу” від 16.12.93 № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>
3. Методичні матеріали з питань практичних підходів до побудови системи управління якістю в центральних органах виконавчої влади. Головне управління державної служби України, українська асоціація якості. – К., 2007.
4. Модель САҒ як інструмент оцінки якості роботи органів виконавчої влади. – Режим доступу: <http://www.ukrindnc.org.ua>
5. Перетворення в уряді: програма модернізації та реформування. – Режим доступу: <http://www.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>
6. Системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000:2000) // Стандарт – Держстандарт України. – К., 2001.
7. Управление персоналом. – Серия “Все о качестве. Зарубежный опыт. – М.: НТК “Трек”, 2003. – Вып. 24.

Ganotska S.O. Interpretation of the standard ISO 9001-2001 for the government.

In clause questions of interpretation of the standard ISO 9001-2001 for the government. The basic possible discrepancies and remarks. Practical experience realization program introduction of the standard management of quality ISO 9001:2001 for the government.

Key words: standard ISO 9001-2001, bodies of state power, quality management, public service, management processes.

Ганоцкая С.А. Интерпретация стандарта ISO 0991-2001 для органов государственной власти.

Рассмотрены вопросы интерпретации стандарта ISO 9001-2001 для органов государственной власти, основные возможные несоответствия и замечания, практический опыт реализации Программы внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: стандарт ISO 9001-2001, органы государственной власти, управление качеством, государственная служба, управленческие процессы.