

Лахижа М.І.

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ  
В ОРГАНАХ ВЛАДИ  
(ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД)**

Полтава - 2008

**УДК342.5: 352/354: 006.015.5**  
**ББК 67.301.011-823.2-21**  
**Л29**

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Полтавського університету  
споживчої кооперації України  
(протокол № 6 від 29 травня 2008 р.)*

**Рецензенти:** *Год Б.В.*, доктор педагогічних наук, професор, завідувач кафедри всесвітньої історії та методики викладання історії Полтавського державного педагогічного університету ім. В.Г.Короленка;

*Пахомова Т.І.*, доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

**Лахижа М.І.**

**Л29** Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). – Полтава: РВВ ПУСКУ. – 2008. – 133 с.

У монографії проаналізовано суть системи управління якістю як важливого інструмента модернізації публічної адміністрації та особливості її впровадження в органах влади. Проаналізовано джерела та літературу з питання. Досліджено вітчизняний та зарубіжний досвід, який вивчено з літературних та електронних джерел, а також на практиці.

Видання підготовлене в рамках пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції», що реалізується Управлінням державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області за дорученням Головного управління державної служби України з 2005 року, і може бути використане науковцями, держслужбовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

ISBN

М.І.Лахижа

## ЗМІСТ

<i>Вступ</i> .....	4
<b>Розділ 1.</b> Теоретичні основи системи управління якістю.....	11
<b>Розділ 2.</b> Основні принципи та етапи впровадження системи управління якістю .....	18
<b>Розділ 3.</b> Сучасні методи удосконалення діяльності організації .....	29
<b>Розділ 4.</b> Вітчизняний досвід запровадження системи управління якістю у практику роботи органів влади.....	36
<b>Розділ 5.</b> Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади .....	43
<b>Розділ 6.</b> Досвід впровадження системи управління якістю в органах влади Польщі.....	59
Висновки .....	83
Додатки .....	91
<i>Література</i> .....	129

## ВСТУП

Якісна робота органів влади – це вічна проблема, яка ставилася і вирішувалася в залежності від уявлень про роль влади, її завдання, методи роботи тощо. По-різному тлумачилося як вченими, так і практиками і поняття якості діяльності органів влади.

В сучасних умовах публічна адміністрація повинна бути своєрідним суб'єктом ринкових відносин. Подібно до поведінки суб'єкта господарювання, ефективна держава мусить реагувати на специфічний адміністративний попит у суспільстві та якомога повніше його задовольняти. Систему державного управління часто порівнюють з великою й розгалуженою корпорацією, що займається специфічним виробництвом – творенням, розподілом і наданням адміністративних (державних) послуг. Держава забезпечує стратегічний і універсальний «продукт» – формує й реалізує баланс інтересів у суспільстві. Це специфічні послуги, які не можуть бути вироблені іншими інституціями, але без них неможливий сталий і збалансований розвиток суспільства. Водночас, органи публічної влади надають послуги населенню. Тому при модернізації публічної влади в її систему вмонтовуються принципи ринкової поведінки та ринкові механізми вирішення проблем.

У даному дослідженні систему управління якістю ми розглядаємо як складову та важливий інструмент модернізації публічної адміністрації.

Відомий дослідник Дональд Кеттл у книзі «Глобальна революція в державному управлінні», зазначає, що революційні зміни в державному управлінні розпочалися в кінці 80-х років ХХ століття і мають шість головних ознак та пріоритетних напрямів:

– Ефективність. Як уряд може надавати більше послуг, маючи менше податкових надходжень?

– Маркетизація. Перехід до ринкових принципів. До яких ринкових стимулів може вдатися уряд та влада, щоб викоринити патологічну бюрократію?

– Орієнтація на надання послуг. Як покращити зв'язки влади з громадянами?

– Децентралізація. Як зробити урядові програми більш гнучкими та ефективними?

– Розробка та здійснення політики. Відокремлення практичного

управління (реалізації й адміністрування політики) від політики (розробки політики). Як збільшити здатність уряду розробляти та здійснювати політику?

– Відповідальність за результати роботи. Як підвищити здатність уряду досягати обіцяних результатів? [Цит по. 7].

Сьогодні в Україні, як і в усьому світі, все помітнішим стає інтерес до нових форм діяльності органів влади, зокрема, запровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001:2000. Мусимо констатувати, що у цьому ми не перші, адже вже з початку 90-х років минулого століття ця система почала впроваджуватися в урядових інституціях США, потім її освоювали в європейських державах. Нова філософія органів публічної адміністрації (як державної, так і самоврядової) – як надавача послуг населенню – стала провідною, визначаючи підходи до вибору форм і методів роботи.

Проте можемо відзначити, що певні кроки до впровадження системи управління якістю в органах влади України вже зроблено. З 2003 року система управління якістю діє в міськвиконкомі міста Бердянськ, а з наступного року – у місті Комсомольськ. З 2005 року її введено в Головному управлінні державної служби України, а з 2007 року – у його територіальних підрозділах. Сьогодні ця система уже ефективно діє в багатьох органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування України.

З метою підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади України 11 травня 2006 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» [36]. Виконання програми передбачається за два етапи. На першому етапі (до 2008 року включно) запрограмовано запровадження системи управління якістю в центральних апаратах міністерств, інших центральних органах виконавчої влади, апаратах Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

На другому етапі (починаючи з 2009 року) передбачається запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в територіальних органах міністерств, інших центральних органах виконавчої влади, міністерствах та республіканських комітетах АР Крим, структурних підрозділах обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також районних,

районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій.

На виконання цієї постанови Головним управлінням державної служби України спільно з Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики 31 липня 2006 року прийнято наказ «Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади».

Цим наказом, зокрема, затверджено «Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001», які можуть стати основним допоміжним матеріалом при впровадженні системи в роботу конкретних адміністрацій [18].

Методичну роботу у цьому напрямі проводить Держспоживстандарт України. Варто виділити офіційне видання «Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування (ІВА 4:2005, ІДТ) ДСТУ-П ІВА 4:2006» [38]. Цей документ є тотожним перекладом міжнародного стандарту. Відповідну міжнародну угоду схвалено на семінарі у Веракузі, Мексика у травні 2005 року. Копії нормативних документів, на які є посилання в цьому стандарті, можна отримати у Головному фонді нормативних документів ДП «УкрНДНЦ» (Київ, вул. Святошинська, 2; тел. (044) 450-06-82).

Загальні підходи до впровадження системи управління якістю в органах влади України відображені у статтях та виступах начальника Головдержслужби України Т.В. Мотренка [15; 16].

Першими в Україні науковими дослідженнями з цього питання були статті Т.І.Пахомової [32; 33]. Слід підтримати думку цього автора, що «тільки планомірна і систематична робота з управління якістю в системі публічного управління може стабільно забезпечувати потрібну якість усіх процесів функціонування органів публічного управління та продуктів функціонування (нормативних документів та послуг), а не тільки їх окремих зразків (32, с. 92). Важливо також звернути увагу на зауваження про взаємозв'язок управління якістю функціонування органів публічного управління «з множиною інших сфер та напрямів практичної діяльності органів публічного управління» (32, с. 93). Саме це підтверджує думку про необхідність комплексного підходу до вирішення проблеми якості.

Варто також рекомендувати для використання у практичній роботі навчальний посібник «Побудова систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 в органах виконавчої влади», укладачем якого є директор ДЦ «Центр систем якості «Приріст-система» Т.П. Калита [6]. У посібнику розкрито загальні положення про систему управління якістю (СУЯ) за стандартом ДСТУ ISO 9001-2001, охарактеризовано основні етапи створення системи в органах виконавчої влади та шляхи її удосконалення.

Практикам, особливо початківцям, доцільно використати також кишеньковий довідник з використання ISO 9001-стандарту систем якості, виданий у російськомовному перекладі з англійської Українською Асоціацією Якості [54].

Загальні підходи до проблеми управління якістю розкриті у низці російськомовних видань [див., напр.: 16; 12], підручниках О.І. Момота [14 ] та інших авторів, а також висвітлюються у журналі «Світ якості України» та російськомовних періодичних виданнях «Стандарты и качество», «Методы менеджмента качества», «Методы оценки соответствия» тощо.

Практичний досвід роботи щодо розробки та впровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування розкритий у спільній праці комсомольського міського голови О.П. Попова та його заступника, уповноваженої з якості В.Д. Полтавець [35] та низці статей останнього автора [34], а також у працях бердянських дослідників М.В. Гудзь, П.В. Гудзя та С.А. Могильного.

Питання, пов'язані із сутністю, методологією, методикою та практикою управління за результатами в діяльності органів місцевого самоврядування розглянуто у посібнику, підготовленому за результатами виконання в м. Комсомольськ ініціативи з покращення якості послуг [44].

Питання управління якістю досить часто є предметом обговорення на наукових конференціях. Наприклад, доцільно рекомендувати для використання матеріали міжнародної конференції «Управління якістю в місцевих органах влади: досвід та перспективи», яка відбулася в м. Київ, 18–19 жовтня 2007 року [13] (виступи Б. Туровського, В. Полтавець, А. Фойта, Ю. Шарова, К. Топольської, Т. Пахомової, А. Югова, П. Калити) та матеріали Всеукраїнських конференцій у Полтаві, які відбувалися з ініціативи Управління державної служби у

2006 та 2007 роках (виступи С. Ганоцької, В. Ємця, М. Лахижі, В. Полтавець, С. Солов'я) [1; 2].

Частково проблема впровадження системи управління якістю в органах влади висвітлена у наших статтях та виступах [8; 9; 10; 11].

При підготовці даного видання нами використано також дослідження польських та болгарських вчених, матеріали веб-сайтів органів влади України та інших держав, враховано практику впровадження системи управління якістю в Полтавській області.

Цінними для розуміння проблеми є матеріали, отримані автором під час вивчення у 2005, 2006 та 2008 роках польського досвіду модернізації органів влади загалом та впровадження і дії системи управління якістю, зокрема, у містах Варшаві, Кельце, Кракові, Гданську, Гдині, Вроцлаві та Дзержоньові. Користуючись нагодою, висловлюю вдячність за подаровані монографії відомому фахівцю з питань діяльності публічної адміністрації професорові Х. Іздебському, надану інформацію та консультації секретареві Об'єднання польських повітів Р. Борусевичу, генеральному директорові уряду поморського воєводства Є. Носідлак, працівникам фонду ім. Стефана Баторія Я. Баратинському та В. Кононьчуку, бургомістрові м. Дзержоньов М. Пьорууну та його заступникові В. Островській, яка є визнаним у Польщі фахівцем з питань управління якістю. Частково ці матеріали включені до даної праці.

На Полтавщині робота по впровадженню системи управління якістю в органах влади полегшується у зв'язку із наявністю багаторічного досвіду міськвиконкому м. Комсомольська. Тому Управлінням державної служби Головдержслужби України в Полтавській області спільно з Комсомольським міськвиконкомом, Українською асоціацією якості та облдержадміністрацією було організовано кілька семінарів з даного питання. У грудні 2005 року семінар для голів райдержадміністрацій відбувся у м. Комсомольську, а у лютому 2006 року у Полтаві на базі Полтавського університету споживчої кооперації України (ПУСКУ) такий семінар проведено за участю науковців з Києва та Полтави та державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування Полтавщини. Тоді ж було підписано рамкову угоду про співпрацю між Полтавською облдержадміністрацією, обласною радою, Українською асоціацією Якості (УАЯ), Управлінням державної служби Головдержслужби України в Полтавській області та кількома організаціями, що

зацікавлені у впровадженні системи управління якістю в області.

Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області проводить також роботу по вивченню та поширенню зарубіжного та вітчизняного досвіду щодо розроблення та впровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001. Зокрема, на основі оригінальних джерел проаналізовано досвід впровадження системи управління якістю в органах влади Республіки Болгарія, Республіки Польща, Російської Федерації та інших країн, що знайшло відображення у кількох наших публікаціях.

У серпні 2006 року з ініціативи Управління державної служби питання впровадження системи якості розглянуто на колегії Полтавської облдержадміністрації. Розпорядженням голови облдержадміністрації було створено Робочу групу, яка відповідно плану провела значну роботу по впровадженню системи в апараті облдержадміністрації, що завершилася отриманням у квітні 2008 року сертифікату. Подібна робота проводиться Полтавським та Кременчуцьким міськвиконкомом, Миргородською, Оржицькою, Диканською та іншими райдержадміністраціями.

Розпорядженням голови облдержадміністрації у 2008 році зафіксовано перехід до наступного етапу роботи – впровадженню системи управління якістю у всіх райдержадміністраціях, структурних підрозділах облдержадміністрації та територіальних підрозділах центральних органах влади.

Значна увага зверталася на методичне забезпечення процесу та інформування держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, з 2006 року до програми навчання у Полтавському обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій введено лекцію на тему «Система управління якістю в органах влади». У 2007 році автором даної праці підготовлено методичні рекомендації [10], які повинні були сприяти роботі, зорієнтувати початківців у питанні впровадження системи управління якістю щодо її суті, прикладів використання, рекомендувати документи та літературу. У 2008 році вийшло друком доповнене видання цих матеріалів.

У вересні 2007 року розроблено Програму навчального 24-годинного семінару «Система управління якістю в органах влади».

Перший семінар було проведено у вересні-листопаді для посадових осіб Ленінської районної в м. Полтава ради. У травні 2008 року розроблено програму навчального семінару для уповноважених з питань управління якістю райдержадміністрацій та структурних підрозділів облдержадміністрації та проведено відповідні семінари.

Завданням даного видання є узагальнення та теоретичне осмислення вітчизняного та зарубіжного досвіду впровадження системи управління якістю в органах влади, а також інформаційне та методичне сприяння такій роботі у майбутньому. Подаються практичні поради щодо організаційного забезпечення та розподілу відповідальності у процесі впровадження системи управління якістю, визначення споживачів і послуг органів виконавчої влади, етапи розроблення системи управління якістю, навчання та мотивація персоналу при побудові системи, а також висвітлений кращий вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження системи управління якістю на основі міжнародних стандартів.

Основна увага звернена на адресування читачів до кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду через аналіз наявних публікацій з питання та даних інтернет ресурсів. Аналіз документальних матеріалів дає більш повне уявлення про національні особливості такої роботи.

Список літератури розміщено в кінці видання. У додатку вміщено також деякі нормативно-правові акти, методичні рекомендації та зразки окремих документів.

На нашу думку, запровадження системи управління якістю в органах влади повинне враховувати їх специфіку і базуватися на низці принципів. По-перше, комплексність роботи. Підвищення якості роботи органу влади потребує комплексу заходів: навчання кадрів, аналіз та усунення недоліків в роботі, запровадження кращого досвіду, поліпшення матеріального та технічного оснащення тощо. Отже, систему управління якістю потрібно сприймати як один із інструментів удосконалення роботи органів влади, поєднуючи його запровадження з іншими.

По-друге, неможливо забезпечити відповідний рівень якості послуг без ефективно функціонуючого процесу циркуляції інформації. Занадто пізній доступ до інформації або надсилання не актуальної інформації інколи буває надто дорогою помилкою, а результати потім не можна змінити. Система управління якістю через свої механізми діяльності (прийняття рішень на основі фактів, внутрішніх аудитів,

циклічних переглядів функціонування організації), сприяє творенню атмосфери відкритості та робить ефективними внутрішні комунікації.

По-третє, повинен враховуватися відомий принцип: «Поспішай поволі». Кожен наступний крок повинен робитися послідовно, після здійснення попереднього, аналізу та прийняття виваженого рішення.

Нарешті, по-четверте, важливо враховувати принцип постійного удосконалення, що прямо кореспондується із стратегією модернізації публічної адміністрації в Україні і відповідає концепції системи управління якістю.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ

Рух за якість у наші дні асоціюється з японським економічним відродженням після Другої світової війни, яке спиралося на американські ідеї та особливості японського менталітету, який передбачає надійність, стабільність та акуратність. В кінці 40-х років американцями було організовано низку семінарів для японських промисловців з метою роз'яснення американських методик виробництва. У 1950 році японці запросили американського фахівця зі статистичного контролю У.Едвардса Демінга провести кілька семінарів. Ним було організовано рух «гуртків якості» для невеликих груп працівників японських компаній, що ставили завдання підвищення ефективності і якості роботи. Ці гуртки зіграли значну роль у «японському економічному диві» 70-х років минулого століття. Завдяки застосуванню нових підходів, японська економіка змогла вийти на чільні місця в світі. Впровадження якості у виробництво забезпечував складний статистичний контроль, який робив зайвим наступні перевірки. Філософія японського управління базувалася на принципах: «постійне удосконалення», «точно в строк», «правильно з першого разу», «відповідальність кожного» тощо.

Total Quality Management (загальне управління якістю) – це філософія, головною ідеєю якої є завдання працювати не лише над якістю продукції, а й над якістю роботи в цілому та якістю ресурсів, включаючи персонал. Постійне удосконалення якості продукції, якості організації процесів та якості персоналу дозволяють досягти швидкого розвитку та забезпечити потреби клієнтів. TQM включає два

механізми: Quality Assurance (QA) – контроль якості та Quality Improvements (QI) – підвищення якості. Перший – контроль якості – підтримує необхідний рівень якості та забезпечує гарантії для клієнтів. Другий – підвищення якості – передбачає постійне підвищення рівня якості товарів чи послуг та відповідно рівень гарантії. Отже, TQM – це стиль управління, заснований на виробництві якісних з точки зору замовника товарів та послуг. Принципи цієї системи відомі також як: «загальне покращення якості», «якість світового рівня», «безперервне покращення якості», «загальна якість послуг», «загальна якість управління». Ці принципи викладені в книзі Лемінга «Вихід із кризи» (1984 р.). Їх можна підсумувати наступним чином:

1. Поставити стабільну ціль: постійне удосконалення якості товарів та послуг.
2. Проникнути ся новою філософією управління, відмовитися від низької якості.
3. «Влаштувати» якість у процес діяльності.
4. Від поставщиків вимагати якісної продукції
5. Постійно удосконалювати кожен процес
6. Ввести сучасні методи навчання на робочому місці, в т. ч. і для керівництва.
7. Підтримувати лідерство
8. Підтримувати співробітництво.
9. Зламати бар'єри між відділами та працівниками.
10. Відмовитися від закликів та гасел на робочих місцях, запобігати виникненню протиріч в колективі.
11. Ліквідувати квоти та кількісні показники ефективності.
12. Ліквідувати перепони, що заважають працівникам пишатися своєю майстерністю
13. Заохочувати освіту і підвищення кваліфікації працівників.
14. Добиватися постійної участі керівників у забезпеченні якості та впровадженні основних принципів системи.

Окрім Е. Демінга, значну роль у розвитку TQM відіграли Уолтер Шухарт, який першим запропонував метод статистичного контролю процесів; Джозеф Джуран, який поєднав постійне удосконалення з довгостроковим корпоративним плануванням; Арманд В. Фейгенбаум, який запропонував ідею загального підходу до якості, вважаючи, що якості потрібно досягати на початку процесу, а не шляхом контролю; Філіп Кросбі, який опрацював питання усунення браку у виробничому

процесі; Таїчі Оно, який вважається автором системи «точно-в-строк»; Сігео Сінго, який в умовах корпорації Toyota виробив принцип бездефектного виробництва та акцентував увагу на менеджменті (на нашу думку, такого ж принципу дотримувався Лі Якокка); Генічі Тагучі, який сконцентрував увагу на якості конструювання продукції та пов'язав високу якість із низькими втратами; Клаус Моллер, який обґрунтував ідею особистої якості як основи всіх інших видів якості.

Детальнішу інформацію про основоположників концепцій керування якістю можна знайти у праці О.І.Момота [14, с. 31–40] та в мережі Інтернет.

Варто звернути увагу на виділені у науковій літературі «п'ять смертельних хвороб», які повинні бути вилікovanі для забезпечення успішної роботи організації.

1. Управління лише головною лінією. Менеджер повинен знати не лише цифри, а увесь процес, бути в ньому, розуміти причини виникнення проблем та давати приклади їх вирішення.

2. Оцінка діяльності на основі кількісних показників. В середині організації це може привести до протиріч. Менеджер повинен особисто коментувати роботу співробітників для її удосконалення.

3. Акцент на отримання короткострокових вигод. Керівництво повинно орієнтувати працівників на тривалу і постійну роботу по досягненню якості.

4. Відсутність стратегії. Якщо в організації відсутня послідовність дій, працівники будуть відчувати невпевненість.

5. Висока плинність кадрів. Це вказує на серйозні проблеми. Ліквідація перших чотирьох хвороб може допомогти подолати і цю. Керівництво повинно дбати, щоб працівники відчували себе єдиною командою, відповідальною за успіх організації.

Слід також відзначити, що TQM працює на тривалу перспективу, робить акцент на творчий підхід і ініціативу, оптимізує ресурси в контексті всієї організації, довіряє працівникам та надає їм повноваження і за принципами є протилежним авторитарному стилю управління, який шукає швидкого успіху, дотримується традиційних методів управління, контролює ресурси через поділ функцій, опирається на контроль над людьми.

Принципи TQM дозволяють використовувати систему не лише на виробництві, а й у сфері послуг. Зважаючи на нову філософію державного управління, що полягає у першочерговості надання послуг

населенню, ця система успішно використовується і в органах влади.

Balanced Scorecard (BSC) (ЗСИП – збалансована система показників) – система управління, яка дозволяє керівникам переводити стратегічні цілі організації у чіткий план оперативної діяльності підрозділів та ключових працівників і оцінювати результати їх діяльності за допомогою ключових показників ефективності. Система була створена у 1992 році у Гарвардській школі економіки на основі досліджень американських компаній і сьогодні ефективно використовується переважною більшістю великих компаній.

Six Sigma – шість сігм – високотехнологічна методика точної настройки процесів, що використовується з метою мінімізувати можливість виникнення дефектів у операційній діяльності. Вона була розроблена у корпорації Motorola на базі статистичних методів. Передбачає менше чотирьох відхилень (дефектів) на мільйон операцій. Ця система базується на застосування шести базових принципів:

1. Інтерес до клієнта.
2. Управління на основі даних та фактів.
3. Зорієнтованість на процес, управління процесом та удосконаленні процесу.
4. Проактивне (упереджуваче) управління.
5. Співробітництво без кордонів (прозорість внутрішніх бар'єрів).
6. Прагнення до досконалості при терпимості до невдач.

При реалізації проектів за цією методикою використовується послідовність етапів DMAIC (define, measure, analyze, improve, control) – виявити, виміряти, проаналізувати, удосконалити, проконтролювати.

1. Визначення цілей проекту та запитів внутрішніх і зовнішніх споживачів.
2. Вимірювання процесу, щоб визначити поточне виконання.
3. Аналіз та визначення причин дефектів.
4. Удосконалення процесу.
5. Контроль наступного перебігу процесу [45].

Європейський фонд з управління якістю – European Foundation for Quality Management (EFQM) – засновано у 1988 році чотирнадцятьма провідними європейськими компаніями. На даний час до нього входить понад 800 організацій європейських країн. Суть моделі досконалості EFQM полягає у підборі оптимальної моделі

менеджменту.

Фундаментальні концепції Досконалості це: орієнтація на результати, що задовольняють усі сторони, задіяні в процесі; орієнтація на споживача; лідерство і постійність цілі; менеджмент на основі процесів і фактів; розвиток і залучення персоналу; постійне вивчення, інновації та удосконалення; партнерство та корпоративна соціальна відповідальність. Структура моделі Досконалості базується на дев'яти критеріях, які об'єднуються в групи «Можливості» (лідерство, політика та стратегія, персонал, партнерство та ресурси, процеси) та «Результати» (для споживачів, для персоналу, для суспільства і ключові). В основі моделі лежить логіка RADAR: (*Results – результати, Approach – підхід, Deployment – розгортання, Assessment – оцінка, Review – аналіз и перегляд*)

Управління на основі цілей – MBO – Management By Objectives – передбачає вибір цілей та їх поділ на підцілі. Цей системний підхід дозволяє керівникові зосередитися на досяжних цілях і отримувати найкращі при даних ресурсах результати. Головний принцип – забезпечення ясного розуміння співробітниками цілей організації та своєї ролі у їх досягненні.

Виділяють п'ять базових процесів досягнення цілей: постановка цілей, організація групи, мотивування та спілкування, вимірювання продуктивності, розвиток співробітників, включаючи керівництво. Система передбачає можливість делегування повноважень, якщо це необхідно для досягнення цілей. Можна також виділити базові принципи даної системи: націленість на результати та особиста відповідальність.

ISO (Міжнародна організація з стандартизації) – це всесвітня федерація національних органів стандартизації (комітетів – членів ISO). Міжнародні стандарти розробляють, як правило, технічні комітети ISO. Кожний комітет-член, зацікавлений у предметній галузі діяльності, для якої було створено технічний комітет, має право бути представлений у цьому технічному комітеті. Міжнародні урядові та неурядові організації, які взаємодіють з ISO, також беруть участь в роботах. З усіх питань стандартизації в галузі електротехніки ISO тісно співпрацює з Міжнародною електротехнічною комісією (IEC).

Прийняті технічними комітетами проекти міжнародних стандартів розсилають комітетам-членам на голосування. Опублікування їх як міжнародних стандартів вимагає схвалення щонайменше 75 %

комітетів-членів, що беруть участь у голосуванні.

Міжнародний стандарт ISO 9000 було розроблено Технічним комітетом ISO/TC 176 «Управління якістю і забезпечення якості», Підкомітетом SC 1 «Поняття та термінологія», а стандарт ISO 9001 Підкомітетом SC 2 «Системи якості» у 2000 році.

Відповідні національні українські аналоги – ДСТУ – введено в дію з 2001 року, що знайшло відображення у назві. Наприклад, стандарт ISO 9001:2000, а його український аналог – ДСТУ ISO 9001:2001.

Багатоаспектність проблеми управління якістю роботи організацій вимагає створення комплексу стандартів.

ISO 9000 описує основні положення систем управління якістю і визначає для них термінологію.

ISO 9001 установлює вимоги до системи управління якістю, якщо організація потребує продемонструвати свою спроможність поставляти продукцію, що відповідає вимогам замовників і застосованих регламентів, а також прагне до підвищення задоволеності замовників.

ISO 9004 містить настанови щодо результативності та ефективності системи управління якістю. Метою цього стандарту є поліпшення показників діяльності організації, а також задоволення замовників та інших зацікавлених сторін.

ISO 19011 містить рекомендації щодо здійснення аудиту систем управління якістю і систем управління навколишнім середовищем.

Разом вони формують узгоджену серію стандартів системи управління якістю, що сприяє взаєморозумінню в національних та міжнародних відносинах, насамперед у сфері торгівлі.

Основними принципами європейської системи стандартизації є незалежність та співпраця із органами влади. У Європі діють три приватні організації по стандартизації – ETSI, CEN и CENELEC. Європейський Інститут по стандартизації в області телекомунікацій (ETSI) – це незалежна, некомерційна організація, яка була створена у 1988 році і визнана Європейською комісією та секретаріатом EFTA. До цієї організації, що знаходиться у Франції, входять близько 700 членів із 55 країн, переважно європейських .

Європейський комітет по стандартизації (CEN) та Європейський комітет по стандартизації в області електротехніки CENELEC (CENELEC) займаються розробкою єдиних для Західної Європи стандартів та гармонізацією національних стандартів у відповідній

галузі.

Європейська система стандартизації більш організована, ніж американська. Вона ґрунтується на вимогах Нового підходу до стандартизації і регламентації, прийнятого у 1985 році. Передбачено пріоритет європейської системи, порівняно із національними.

На даний час розроблена нова версія стандарту ISO 9000 (ISO 9001:2008). Ідея внесення змін до діючої моделі стандарту виникла вже кілька років тому. У лютому 2007 року з'явився проект під символом CD, який було передано для ознайомлення членам ISO. Допрацьований проект було схвалено технічним комітетом ISO у травні 2008 року. У липні заключний варіант стандарту буде представлений учасникам Міжнародної організації по стандартизації для голосування. За умови схвалення, нова версія стандарту буде опублікована восени 2008 року. Ця версія не вводить додаткові вимоги порівняно із діючою і не змінює її суть.

Проаналізовані нами статті англійських, німецьких, нідерландських та польських фахівців, що працювали над оновленням стандарту, містять думку, що революційних змін не відбулося і мова йде про косметичні оновлення та більше врахування вимог стандарту, пов'язаного із охороною навколишнього середовища. Наприклад, вводяться вимоги до чистоти приміщень тощо.

У 1989 році, з ініціативи Союзу науково-інженерних товариств України та за підтримки Держстандарту України, утворено перше в СРСР національне неурядове об'єднання в сфері якості – Українська асоціація якості (УАЯ) [43], яка поклала початок громадському руху за якість в Україні і стала його лідером. Головною метою УАЯ, згідно зі Статутом, визначено формування громадської думки та політики у сфері якості. В останні роки основна діяльність УАЯ зосереджена на формуванні в Україні нової філософії якості, узагальненні і розповсюдженні кращої вітчизняної та світової практики сучасного ведення бізнесу, сприянні українським підприємствам у підвищенні ділової досконалості і конкурентоспроможності та виведенні їх на міжнародні ринки, сприянні інтеграції України до СОТ і ЄС. За роки існування УАЯ завоювала широке міжнародне визнання, стала престижною і впливовою організацією. З 1996 року вона представляла Україну в Європейській організації з якості (ЕОQ) на правах повного члена, у 2002 році УАЯ отримала статус Національного представника своєї країни в ЕОQ. Більше десяти років УАЯ активно співпрацює з

Європейським фондом управління якістю (EFQM) – з 2001 р. вона є членом цієї організації, а у 2002 році отримала статус Національної партнерської організації EFQM. Крім того, УАЯ співзасновник і член Міжнародної асоціації якості – СовАсК (з 1991 р.), член Всесвітньої ради якості – WQC (з 1997 р.).

УАЯ видала довідники з використання міжнародного стандарту ISO 9001 та статистичних методів. Відбувається постійне розширення сфери акредитації Органу сертифікації систем якості (ОССЯ) «Приріст», який може після одного аудиту видати одночасно декілька сертифікатів, що мають міжнародне визнання.

## **РОЗДІЛ 2**

### **ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ЕТАПИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ**

Для того щоб успішно керувати організацією і забезпечувати її функціонування, необхідно спрямовувати та контролювати її діяльність систематично і відкрито. Успіху можна досягти завдяки впровадженню та актуалізуванню певної системи управління, розробленої для постійного поліпшення показників діяльності, з урахуванням потреб усіх зацікавлених сторін. Управління організацією охоплює управління якістю поряд з іншими аспектами управління.

Системи управління якістю мають чотири основні складові і поділяються на суспільну, документаційну, ринкову та операційну частини.

Суспільна частина спрямована на забезпечення зв'язків організації з оточенням і охоплює відповідальність керівництва, діяльність уповноважених з питань якості, компетенції персоналу, процеси його навчання, оцінку виконаних дій, громадські зв'язки.

Документаційна складова охоплює документальне забезпечення системи управління якістю (настанова з якості, процедури, записи, інструкції тощо).

Ринкова складова спрямована на визначення рівня задоволеності клієнтів адміністрації, розвитку зв'язків з ними та встановлення в реалізацію вимог якості.

Операційна частина направлена на забезпечення діяльності та удосконалення системи управління якістю (аудити якості, коригування,

запобігання, оцінка).

Отже, система управління якістю реалізує кілька важливих функцій і є не лише способом досягнення, утримання та вдосконалення якості послуг, але й виконує в адміністрації освітні, інтегруючі, організаційні завдання, сприяючи також протидії неетичним поступкам.

Встановлено вісім принципів управління якістю, які найвище керівництво може використовувати для поліпшення показників діяльності організації (див., напр.: 35, с. 395–416).

#### 1) Орієнтація на замовника (клієнта, споживача)

Організації залежать від своїх замовників і тому повинні розуміти їх поточні та майбутні потреби, виконувати їхні вимоги і прагнути до перевищення їхніх очікувань. Це особливо помітно в органах місцевого самоврядування, формування яких залежить від виборців. Отже, потрібно знати і враховувати запити громадян. Нова філософія державного управління теж передбачає орієнтацію на споживача послуг. Отже, в обох випадках потрібне вивчення потреб громадян з метою їх задоволення.

#### 2) Лідерство

Керівники встановлюють єдність мети та напрямів діяльності організації, їм слід створювати та підтримувати таке внутрішнє середовище, в якому працівники можуть бути повністю залучені до виконання завдань, що стоять перед організацією.

У сучасних умовах владу вже не можна розглядати просто як силу, яка може диктувати свої умови. Розвиток громадянського суспільства веде до зростання залежності влади від громадськості. Тому важливо підготувати нову формацію керівників, які б поєднували відповідальність, ініціативу, якості лідера тощо. Лідерство повинне проявлятися на всіх рівнях організації, що сприятиме її динаміці та гнучкості.

#### 3) Залучення працівників (персоналу).

Працівники на всіх рівнях становлять основу організації, і повне їх залучення до дії дає змогу використовувати їхні здібності на користь організації. Важливого значення набувають відносини «лідер-команда», що може створювати проблему у ієрархічній структурі владних органів. Слід звернути увагу на зауваження Г. Саранчі, що «команда – це «троянський кінь», покликаний зруйнувати традиційну організацію» [37, с. 400]. Створення та активна робота команди передбачають наявність творчого клімату, заснованого на довірі та

делегуванні повноважень. Можливість працівників брати участь у виробленні рішень підсилює мотивацію до творчої праці, примушує співробітників розділяти культуру і цінності організації, дбати про її розвиток та реалізацію завдань.

#### 4) Процесний підхід

Бажаного результату досягають ефективніше, якщо діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами управляють як процесом. Під процесним підходом розуміють застосування в межах організації системи процесів, а також керування ними. Процесний підхід відкриває нові можливості для творчого залучення працівників, кожен з яких повинен розуміти свою роль і функції.

При адаптуванні органами влади процесного підходу, важливо, щоб вони були здатні розпізнавати різні види процесів, необхідних їм для надання якісних послуг клієнтам.

Для кожного процесу визначається внутрішній чи зовнішній замовник; основні входи (правові вимоги, інформація, політика органу влади тощо); бажані виходи; засоби контролю та взаємодію з іншими процесами.

#### 5) Системний підхід до управління

Цей принцип передбачає створення організації як системи взаємодіючих процесів, що вимагає командного підходу. Ідентифікування, розуміння та управління взаємопов'язаними процесами як системою сприяє організації у результативнішому та ефективнішому досягненні її цілей. Вироблення політики поєднується із її структуруванням, що передбачає координацію всіх аспектів діяльності організації. Процес планування повинен поєднуватися із увагою до оцінювання діяльності організації та кожного з працівників.

#### 6) Постійне поліпшення

Постійне поліпшення діяльності організації в цілому слід вважати незмінною її метою. Систематичне поліпшення процесів дозволяє краще реалізувати її функції, враховуючи думку громадян. Важливу роль у цьому відіграє управління людськими ресурсами: набір кваліфікованих кадрів, постійне підвищення їх кваліфікації, залучення до команди, вмотивування праці тощо. Доцільно дбати про створення в організації сприятливого морально-психологічного клімату. Пропонується п'ять вузлових процедур: організованість, акуратність, турбота про чистоту, стандартизація всіх елементів роботи та дисципліна, основана на внутрішньому переконанні у необхідності

такої поведінки. Головними «ворогами» у цьому процесі є втрати, невідповідності та нераціональні дії.

Суттєве значення має запровадження в організації постійного самостійного навчання. Наш досвід свідчить про ефективність, наприклад, проведення постійно діючих методичних семінарів силами працівників чи із залучення кращих фахівців-практиків та науковців. Тематика семінарів пов'язується із завданнями та проблемами в роботі організації, а підготовка до виступу дозволяє працівникам глибше вивчити проблему.

Дбаючи про постійне поліпшення, варто звернути увагу і на супутні процеси обслуговування та ремонту устаткування, що особливо важливо, враховуючи сучасні технології праці.

#### 7) Прийняття рішень на підставі фактів

Ефективні рішення приймають на підставі аналізу даних та інформації. Важливо, щоб ці дані та інформація були актуальними і точними, а прийняття рішень передбачає виокремлення достовірних фактів від сумнівних чи явно неточних. Збирання та аналіз даних проводиться за звичною процедурою моніторингу.

#### 8) Взаємовигідні стосунки з постачальниками

Організація та її постачальники є взаємозалежними, і взаємовигідні стосунки підвищують спроможність обох сторін створювати цінності.

Ці вісім принципів управління якістю формують основу стандартів на системи управління якістю, які входять до стандартів серії ISO 9000.

На будову та функції системи управління якістю впливають такі чинники, як мотиви впровадження системи, зацікавленість керівництва, розмір і характер діяльності організації, вплив сертифікуючої організації, рівень компетентності працівників тощо.

Аналіз свідчить, що система управління якістю повинна мати динамічний характер, що проявляється у її розвитку та забезпеченні взаємозв'язку автономних елементів-підсистем. Система повинна бути відкритою як для оточення, так і для нового бачення розвитку, еластичною, пристосовуючись до зовнішніх та внутрішніх змін. Важливими якостями системи повинні бути також її успішність, тобто реалізація запланованих цілей, та ефективність – досягнення оптимального співвідношення між затратами і результатами.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що система управління якістю є допоміжним елементом в роботі організації, що дозволяє її

зміцнювати та розвивати. Ця підбірка засад, правил і норм поступків є інструментом стабільності та удосконалення якості послуг, підставою формування нової філософії діяльності адміністрації.

В той же час, система управління якістю не може розглядатися як філософія управління та гарант високої якості, оскільки, як правило, в органах публічної адміністрації простої залежності від впровадження системи і покращенням якості послуг немає

Запровадження системи управління якістю є стратегічним рішенням організації з метою гарантування спроможності організації стабільно забезпечувати якість продукції та послуг, що задовольняє вимоги споживачів (за нестабільних зовнішніх умов).

Для усієї діяльності, що впливає на якість послуг, повинні бути визначені та задокументовані:

- види діяльності;
- відповідальність за виконання;
- порядок виконання (з потрібним рівнем деталізації);
- узгоджені входи та виходи;
- методи аналізу та управління діяльністю з боку керівництва.

### **Розширення області застосування стандарту:**

- традиційно – для виробничих підприємств;
- 90-ті роки - комерційні організації сфери послуг;
- 2000-і роки – некомерційні організації: органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські організації, релігійні, культурні та спортивні організації, тощо.

### **Навіщо система управління якістю органам державної влади:**

- кращий рівень внутрішньої організованості, менша кількість помилок;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- підвищення якості послуг, що надаються громадянам;
- підвищення прозорості для керівництва держави;
- підвищення прозорості для споживачів, їх довіри;
- спільна мова з підприємствами та організаціями, що вже мають систему управління якістю;

- забезпечення стабільної роботи в умовах плинності персоналу.

Що дає система управління якістю керівництву:

- можливість довести до персоналу вимоги щодо виконання робіт;
- можливість чіткого розподілу відповідальності;
- отримання інформації, необхідної для аналізу всіх видів діяльності;
- забезпечення виконання та контролю прийнятих рішень;
- при зміні стратегії, загальних завдань – можливість гармонізації усіх видів діяльності.

Що дає система управління якістю персоналу:

- чітке розуміння вимог керівництва;
- розуміння того, яким чином оцінюється робота;
- розподіл відповідальності з взаємодіючими структурними підрозділами, розв'язання конфліктів;
- розуміння роботи взаємодіючих підрозділів і їх потреб;
- забезпечення якісних послуг від «внутрішніх постачальників» - взаємодіючих підрозділів;
- механізм ініціювання удосконалень в роботі.

### **Категорії споживачів послуг органів державної влади:**

- громада;
- окремі громадяни;
- підприємства, організації, установи;
- інші органи державної влади та місцевого самоврядування;
- керівництво держави.

Зміна психології:

головним завданням кожного держслужбовця є не формальне виконання вимог нормативних актів (інколи без усвідомлення мети), а задоволення потреб споживачів, навіть якщо для цього треба зробити більше, ніж передбачено нормативними актами.

### **На яку діяльність поширюються вимоги стандарту:**

- цикл управління організацією: розробка та перегляд політики, цілей, довго- та короткотермінових планів, аналіз діяльності, прийняття рішень за підсумками аналізу та контроль виконання;

- життєвий цикл послуги: відстеження нормативних вимог, вивчення очікувань споживачів, розробка нових послуг, надання послуг, інформування споживачів;

- забезпечення ресурсами: управління персоналом, інфраструктурою, інформаційними ресурсами, фінансами [39; 40; 41].

Аналіз свідчить, що впровадження системи управління якістю в органах територіального самоврядування має свою специфіку: ці органи можуть простіше прийняти рішення про впровадження системи та віднайти необхідні кошти, водночас, в органах самоврядування більша специфіка діяльності. Наприклад, польський досвід впровадження системи управління якістю на рівні гміни можна прямо використати для українських органів місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста. В той же час, на рівні району (повіту) чи області (воєводства) органи самоврядування в Україні та Польщі мають різні повноваження та різне коло надання послуг.

Досвід свідчить, що переваги впровадження системи управління якістю в органах територіального самоврядування можна звести до таких пунктів:

- зростання рівня задоволення клієнтів наданими послугами та покращення їх відношення до органу самоврядування;

- зростання ефективності діяльності органу самоврядування;

- зростання рівня компетенції працівників та мотивації їх до праці;

- зростання ефективності використання коштів та матеріальних ресурсів;

- поширення знань та вмінь, які стають надбанням усіх працівників;

- збільшення авторитету органу самоврядування у зовнішніх клієнтів.

Чинниками, що виступають бар'єрами для впровадження системи управління якістю в органах територіального самоврядування є :

- каденційність влади та її політична заангажованість;

- нерозуміння проблем та переваг, які дає впровадження системи;

- традиційна організаційна культура з опором до змін;

- труднощі з окресленням стандартів надання послуг (відсутність зразків та мірників);

- складність організаційного вирішення соціальних проблем.

На основі рекомендацій органів стандартизації та вітчизняного і зарубіжного досвіду можна виділити таку послідовність дій при впровадженні системи управління якістю (насамперед – досвід м. Комсомольськ) [35; 38]:

Прийняття рішення про удосконалення діяльності завдяки впровадженню системи управління якістю.

Виявлення основних проблем:

1. Незадоволення споживачів рівнем якості надання послуг.
2. Відсутність прозорості у технологіях та процедурах дій органу влади, велика залежність від особистих чинників окремих посадових осіб.
3. Відсутність чіткого визначення обсягів послуг, їх актуальності, груп споживачів.
4. Неузгодженість дій структурних підрозділів у розв'язанні питань загального значення.

Запровадження системи:

1. Створення системи управління якістю послуг органу влади за вимогами ДСТУ ISO 9001:2001.
2. Розробка системної документації, яка нормує та регламентує функціонування системи управління якістю – Політика якості, Настанова з якості, Цілі у сфері якості, Процедури системи управління якістю, а також технологічних карт процесів, інформаційних карт.

Досягнення результатів та удосконалення системи:

- Проведення інвентаризації всіх послуг та їх уніфікація.
- Опрацювання «інформаційних карт», в яких систематизовано інформацію щодо надання кожної послуги.
- Отримання сертифікату відповідності міжнародним стандартам якості ДСТУ ISO 9001:2001.
- Скорочення завдяки прийнятим процедурам терміну надання окремих послуг від 30 до 7–15 днів.
- Вивільнення працівників у результаті зменшення часу на надання «стандартних послуг» та можливість їх використання для опрацювання перспективних питань.
- Посилення контролю керівництва за діяльністю працівників.
- Побудова ефективної організаційної структури, що зумовлює можливість постійно контролювати використання ресурсів (трудових, технічних тощо). Наприклад, у м. Комсомольську було введено посаду заступника міського голови з питань управління якістю [ 25].

Досвід впровадження системи управління якістю в органах влади України згідно норм ДСТУ-ISO 9001:2001, підтвердив корисність цієї роботи. Так, перехід до нової управлінської моделі надання муніципальних послуг на місцевому рівні веде до зростання довіри до виконавчих органів влади з боку жителів територіальних громад, залучення населення до впровадження інноваційних змін у діяльність місцевих виконавчих органів влади, поглиблення розуміння й ефективного виконання вимог жителів територіальних громад з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування, підвищення професійної кваліфікації і правового рівня посадових осіб виконавчих органів влади. Зростає також ймовірність залучення інвесторів під економічні, соціальні, екологічні й інші програми, розроблені управлінською командою, що має міжнародний сертифікат якості ISO 9001:2000.

Позитиви:

- узгодження процесів стратегічного планування та бюджетування;
- створення системи постійного навчання усього персоналу;
- спрощення системи документообігу (більше часу виконавцям на змістовну роботу з документом);
- розширення системи аналізів, введення щоквартальних розширених апаратних нарад;
- удосконалення системи запитів інформації;
- офіційне поширення примірників документів через офіційний сайт.

### **Умови ефективної розробки системи управління якістю**

- особиста зацікавленість та залучення першого керівника;
- реальна орієнтація на потреби споживачів;
- залучення основних керівників та спеціалістів;
- виділення необхідних ресурсів;
- готовність змінювати звичну практику роботи;
- готовність дотримуватися визначених «правил гри», у тому числі – у керівників.

### **Ролі при розробці системи управління якістю**

Перший керівник – визначення політики та цілей, розподіл відповідальності, виділення ресурсів, розв’язання конфліктів, затвердження основних рішень щодо удосконалення.

Представник керівництва з якості – координація роботи усіх залучених підрозділів, моніторинг роботи, прийняття основних загальносистемних рішень.

Відповідальні за процеси – розробка проектів методик процесів, забезпечення їх виконання.

Відділ (спеціаліст) системи управління якістю – координація розробки проектів процесів, перевірка їх узгодженості та відповідності вимогам стандарту, допомога відповідальним за процеси, розробка загальносистемних документів, планування аудитів.

Консультанти – навчання персоналу, надання зразків і макетів документів, участь у розробці процесів і прийнятті основних рішень, експертиза документів, перевірка дотримання вимог стандарту, підготовка аудиторів, участь в аудитах.

## **Методика розробки системи управління якістю**

- перший етап
- проведення загального навчання;
- призначення відповідальних та виділення ресурсів;
- обстеження поточної діяльності на відповідність до вимог стандарту та розробка заходів;
  - визначення структури процесів, їх входів і виходів, відповідальних за них;
  - визначення структури документації системи управління якістю.
- другий етап
  - виконання заходів за підсумками обстеження поточної діяльності;
    - розробка проектів документів системи управління якістю, при цьому - визначення необхідних дій з удосконалення та їх виконання;
    - взаємоузгодження розроблених проектів документів;
    - поглиблене навчання персоналу, у тому числі - внутрішніх аудиторів.
- третій етап
  - затвердження документів системи управління якістю, їх поширення та практичне застосування;

- моніторинг та аналіз показників результативності процесів;
- планування та проведення внутрішніх аудитів;
- визначення невідповідностей та їх усунення, у тому числі - коригування документів;
- проведення загального аналізу системи управління якістю та прийняття рішення щодо можливості її сертифікації [35].

Слід зважати на те, що впровадження і розвиток системи управління якістю пов'язане із відповідним підбором та навчанням працівників, розвитком знань про якість, забезпеченням їх мотивації. Важливим є розвиток інформаційних технологій. У публічних адміністраціях значну роль відіграє також якісне діловодство.

Потрібно також звернути увагу на забезпечення візуалізації процесів, щоб вони були зрозумілими як виконавцям, так і клієнтам. Наприклад, поінформованість клієнта допоможе йому зрозуміти, що не все залежить від доброї волі працівника адміністрації, який повинен діяти у чітко обмежених правових рамках, дотримуючись визначених в них правил та етичних норм.

Варто відзначити і проблеми, що виникають при впровадженні та удосконаленні системи управління якістю.

На наш погляд, ахілесовою п'ятою впровадження системи управління якістю в органах публічної адміністрації є забезпечення мотивації працівників, що особливо яскраво проявляється в органах державної виконавчої влади, які обмежені кошторисом. Зростання якості послуг в органах влади не веде до підвищення прибутків організації, як у приватному секторі. Тому мова може йти про внутрішній перерозподіл коштів та ширше використання морального заохочення. Важливо також переконати працівників у необхідності якісної роботи, що є одним із завдань керівництва. Польський досвід свідчить про ефективність у цьому відношенні розробки та неформального прийняття кодексу етики працівників.

Іншою поширеною проблемою є відношення керівника організації до системи управління якістю. Як уже відзначалося нами, роль керівника у впровадженні та функціонуванні і розвитку системи управління якістю є надзвичайно високою. Він повинен постійно опікуватися нею. На практиці ж часто керівник перекладає всю роботу на уповноваженого з питань якості. Проблеми виникають також при зміні керівництва, коли новий керівник відкидає зроблене попередником чи не знає можливостей системи управління якістю і

байдуже відноситься до неї.

Третьою, чи не найважливішою проблемою, є формалізм у запровадженні системи, коли не враховуються особливості функціонування даної адміністрації, а працівники мало залучаються до вироблення процедур. У Польщі нам доводилося чути нарікання на те, що органи сертифікації зацікавлені у заробітку і прагнуть швидше виконати свою роботу. Ще більше цей фактор може проявитися в Україні, оскільки Постановою уряду органи державної виконавчої влади зобов'язані впровадити систему управління якістю.

Із цих трьох проблем впливає наступна – низький рівень заангажованості працівників, слабе знання ними технологій та процедур.

Отже, впровадження і удосконалення системи управління якістю повинно розглядатися як спільне завдання керівництва та працівників, проводиться неформально та у взаємозв'язку із низкою інших заходів. У цьому відношенні варто звернути увагу на інші сучасні методи удосконалення діяльності організацій, які використовуються як у приватному, так і у публічному секторах.

## РОЗДІЛ 3

### СУЧАСНІ МЕТОДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ

Аналіз іноземного досвіду свідчить про використання органами влади методів менеджменту, що характерні для приватного сектора. В Україні цей досвід мало використовується, але можна передбачити, що у майбутньому він матиме сприятливу перспективу.

Асесмент центр (Assesment center) – комплексний метод оцінки персоналу, який складається із різних рольових ігор і вправ, що моделюють ключові моменти реальної діяльності співробітників. На відміну від атестації, в асесмент центрі оцінюються не професійні знання і результати роботи, а ділові і особисті якості. Результатом є психологічні портрети і рекомендації з розвитку і найповнішому використанню потенціалу учасників.

Асесмент-центри вперше стали використовувати у 1950 роках для відбору персоналу, його навчання та розвитку, просування співробітників, управління кар'єрою та наставництва, отримання зворотної інформації від співробітників.

У кожному випадку робота починається із формування критеріїв (компетенцій), за якими будуть оцінюватися співробітники. Потім, як правило, проводяться: інтерв'ю з експертом, тести, коротка презентація учасників, рольова гра, біографічне анкетування, опис професійних досягнень, індивідуальний аналіз конкретних ситуацій, експертне спостереження, за результатами якого складаються рекомендації для кожного учасника.

Зазвичай оцінювання проводиться зовнішніми експертами із дотриманням принципів: інтегрального оцінювання (кожен учасник оцінюється кількома експертами, оцінює себе та інших; фази спостереження та оцінки розведені і часі для досягнення більшої об'єктивності; оцінюється поведінка учасників, а не її причини; оцінюється потенціал співробітників.

Аутсорсінг (outsourcing) – передача сторонній фірмі діяльності, яка раніше здійснювалась у рамках даної організації, що дозволяє економити ресурси організації. Цей термін з'явився в американських тлумачних словниках на початку 80-х років XX століття, з тих пір застосовується у бізнес-лексиконі більшості європейських мов. В українській мові він почав використовуватися з другої половини 90-х.

Як правило, практикується передача будь-якої не ключової функції або діючого бізнесу, в якому не прогнозується інновація, яка здатна надати компанії стратегічну перевагу. Для підвищення ефективності основного бізнесу компанії часто також використовують кадровий аутсорсінг – орендують (тимчасово наймають) персонал, який офіційно зарахований у спеціалізовану агенцію.

Другим фактором привабливості аутсорсінга є ситуація, коли зовнішній провайдер послуг здатен забезпечити економію та/або більш високий рівень послуг за рахунок спеціалізації, більш дешевої робочої сили або ефекту масштабу.

Аутсорсінгові послуги з управління персоналом настільки різноманітні, що для початку варто зупинитися на основних поняттях.

HR-аутсорсінг (human resources outsourcing) – це передача в зовнішнє управління більшої частини кадрової роботи: найму співробітників; розрахунок та виплата заробітної плати, преміальних та бонусів; розробки посадових інструкцій; навчання персоналу та ін.

Лізинг персоналу (staff leasing) – надання спеціалізованою агенцією клієнту на відносно довгий строк – від трьох місяців до декількох років – співробітників, які знаходяться у штаті.

Аутстафінг (outstaffing) – виведення персоналу поза штат. У цьому випадку спеціалізована агенція оформлює у свій штат існуючий персонал компанії-клієнта або спеціально наймає для неї співробітників. Послуги різних агенцій, які надають аутстафінг, можуть включати в себе такі складові: розрахунок та виплата заробітної плати (зазвичай для співробітників відкриваються індивідуальні банківські рахунки); розрахунок та виплата допомоги з тимчасової непрацездатності та компенсації за відпустку, оформлення витрат по відрядженням; розрахунок та відрахування встановлених прибуткового та соціальних податків; оформлення необхідних бухгалтерських звітів та довідок; проведення різноманітних кадрових процедур у відповідності до трудового законодавства; управління компенсаційним пакетом співробітників; припинення трудових відносин зі співробітником за вимогою клієнта.

Головна перевага аутстафінгової моделі для компанії – реального роботодавця полягає в можливості оперативно регулювати (збільшувати чи зменшувати) фактичну чисельність співробітників компанії, не змінюючи при цьому кількості штатного персоналу.

Як показує аналіз українського ринку аутсорсінгових послуг у кадровій сфері, найом (лізинг) тимчасового персоналу все-таки використовується частіше. Двох-трьох співробітників не вигідно виводити поза штат, до того ж це припускає укладення довгострокових та складних контрактів. Однак інтерес вітчизняних компаній до аутстафінгових схем поступово зростає, тому що вони надають можливість більш гнучко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі.

Бенчмаркінг (Benchmarking) – це один з найефективніших інструментів, що дає можливість підприємству постійно нарощувати продуктивність, покращувати якість своєї роботи, бути попереду конкурентів. Він використовується як засіб, здатний зламати закріплену структуру організації, стиль ведення бізнесу, орієнтуючись, зокрема, на кращі результати інших підприємств. Концепція бенчмаркінгу зародилася наприкінці 50-х років ХХ століття, коли японські фахівці вивчали американський та західноєвропейський досвід. В Японії цей термін означає «зусилля, турботу, піклування кращого (лідера), щоб стати ще кращим».

Поняття «бенчмаркінг» вперше з'явилося в 1972 році в Інституті стратегічного планування Кембриджу під час дослідницької діяльності

консалтингової групи PIMS. Тоді був сформульований основний принцип бенчмаркінгу: «для того щоб знайти ефективне рішення в сфері конкуренції, необхідно знати кращий досвід інших підприємств, які досягли успіху у подібних умовах». Першим практичним застосуванням теорії бенчмаркінгу став проект компанії «Хегох» щодо порівняння якості виробленої нею продукції із успішнішими на той час японськими аналогами («бенчмаркінг конкурентоздатності»). Сьогодні цей метод використовується досить широко. Починається його застосування і в Україні. Прикладом може бути сертифікація системи якості відповідно до стандартів ISO, що сприяє підвищенню конкурентоспроможності продукції, яка виходить на міжнародний ринок. Щоб бути сертифікованою за системою ISO, компанія повинна привести свої бізнес-процеси і внутрішні процедури у відповідність до вимог ISO. Отже, процес сертифікації, по суті, є бенчмаркінговим. Іншим прикладом використання методології бенчмаркінгу є застосування готових методик для вирішення конкретної проблеми, іншими словами, «передового досвіду».

Суть сьогоднішнього трактування бенчмаркінгу – «безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть організацію до більш досконалої форми». Існує декілька видів бенчмаркінгової діяльності. Вони відрізняються за складністю завдань, що ставляться (прості і складні), за спрямованістю (внутрішня і зовнішня), за рівнем, на якому передбачається проводити бенчмаркінг (стратегічний і операційний). Застосовуючи бенчмаркінг на стратегічному рівні, компанія зосереджується на ряді питань, що дозволяють сформулювати план її подальших дій. Операційний бенчмаркінг передбачає пошук відповідей на запитання про ефективність основних і допоміжних (функціональних) процесів та поділяється на бенчмаркінг на процесному рівні і бенчмаркінг на рівні видів діяльності.

Електронний уряд (*e-Government*) – це нова модель державного управління, яка використовує інформаційно-комунікативні технології для здійснення власної внутрішньої та зовнішньої діяльності. Застосовуючи ці технології при веденні власних операцій, уряд не змінює своїх функцій або своїх зобов'язань залишатись корисним, законним, прозорим та відповідальним, знаходячись у процесі перетворення власних внутрішніх та зовнішніх відносин за допомогою сучасних інформаційних та комунікативних технологій (ІКТ). Е-уряд

розширює можливості державного управління з метою врахування думки громадськості та надання якісних послуг.

Поняття «електронного уряду» з'явилося на початку 1990-х, а реалізовуватися почало тільки наприкінці того десятиліття. На початку ХХІ століття система електронного уряду бурхливо розвивається у різних напрямках. Government to Citizens (G2C) «Уряд – громадянам» – *організація зворотного зв'язку з громадянами*. З введенням систем G2C громадяни зможуть набагато менше стояти в чергах за типовою інформацією, довідками і формами. Бюджет заощаджує при цьому кошти, а громадяни – час (і свої гроші теж). Government to Business (G2B) «Уряд – бізнесу» *відносини державних органів і бізнесу*. Це може бути автоматизація податкових виплат чи проведення електронних тендерів на постачання продукції. Government to Government (G2G) «Уряд – уряду» – автоматизація відносин і документообігу між відомствами, що забезпечує керування роботою апарату; координацію діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів; ведення внутрішнього діловодства.

Першим ідею урядового порталу реалізував Сінгапур, де кожна державна установа підтримує свій сектор. Портал надає інформацію про державні органи та дозволяє зробити деякі дії, для яких раніш населення змушене було відвідувати державні установи. Лідером впровадження е-урядування є США. У 1997 році американська адміністрація виступила з ініціативою «Удосконалювання урядової діяльності через нові технології», а в 2000 році стартував проект «FirstGov», що об'єднав близько 20 000 сайтів державних органів різних рівнів представництва. Проект здійснюється в кілька етапів: до 2002 року проводились нескладні трансакції (наприклад, водійські ліцензії, заповнення деяких електронних форм), в 2005 році – був створений єдиний сайт електронного уряду, що дозволив американцям спілкуватися через Інтернет як із представниками федерального уряду, так і з органами урядування штатів і міст. У Канаді працює програма Government Online, і всі урядові послуги були переведені в Інтернет до кінця 2004 р. З початку 2001 р. в Інтернеті вже розміщувалися всі документи, нормативні акти, інформація про конкурси і тендери. У Європі лідером є Великобританія – з 2000 року реалізується програма «E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age» («Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд. Стратегічна структура для

обслуговування суспільства в інформаційному столітті»). Програма передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг – вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів. Перехід на повний он-лайн був завершений в 2005 році. Європейський Союз створив фонд «Smart Government», завданням якого є надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи у запровадженні електронного уряду. На даний момент в багатьох інших країнах колишнього соціалістичного табору, офіційна державна документація переноситься в Інтернет. У недалекому майбутньому громадяни зможуть одержувати в Інтернет будь-які довідки і документи, подавати скарги, реєструвати шлюб чи заповнювати податкові декларації. На наш погляд, цінним у цьому відношенні є болгарський досвід.

Перевагами е-уряду є: орієнтація на думку громадян при реалізації нововведень; гласність при прийнятті публічних рішень; прозорість і привабливість економіки для інвестування; доступність усіх регіональних нормативно-правових актів; можливість для громадян брати участь у обговоренні і прийнятті регіональних та державних рішень; підвищення комфорту в повсякденному житті для громадян. надання послуг у будь-який момент часу; максимальна простота і прозорість; забезпечення конфіденційності і виконання правил інформаційної безпеки; скорочення витрат на апарат органів влади.

Коучінг (coaching) – це зорієнтований на результат систематичний процес співпраці, в ході якого наставник сприяє покращенню виконання діяльності, збільшенню життєвого та практичного досвіду колеги. Вважається, що при цьому використовуються різні техніки, запозичені із терапії, наставництва, тренінгу та консалтингу. Коучінг розроблений бізнесконсультантами Тимоті Геллуеєм и Джоном Уїтмором на основі психологічного консультування, наставництва, тренінгів тощо. Діє Міжнародна Федерація Коучінгу ([www.coachfederation.org](http://www.coachfederation.org)), яка навчила та сертифікувала тисячі фахівців. Спрямовується коучінг на пошук рішень та покращення діяльності, а не на розбір проблем. Якщо наставником, як правило, є більш досвідчений у даній сфері працівник, що передає свій досвід молодшим і менш кваліфікованим, то коуч може зовсім не мати досвіду роботи у даній сфері, що інколи вважається навіть корисним, оскільки дозволяє оцінити ситуацію зі сторони. Завдання коуча-допомогти клієнту самостійно знайти рішення, використати свої

сильні сторони. Процедура коучінгу – це діалог між коучем і клієнтом, в ході якого вони визначають проблеми та знаходять шляхи їх вирішення. При персональному коучінгу коуч проводить індивідуальну роботу з клієнтом, при командному – проводиться робота з групою. Застосовується коучінг також як стиль управління, за якого керівник стає коучем для співробітників для вироблення в них усвідомленості дій та відповідальності за них.

Реінжинірінг (*reengineering*) – розробка нових ділових процесів у організації шляхом радикального перепроєктування (ре-інжинірінгу) існуючих процесів, зазвичай на основі інтенсивного використання у нових процесах електронних систем, здійснюване з метою прискорення реагування корпоративних систем на бізнес-події, та, зокрема, на зміну умов ведення бізнесу. Реінжинірінг, як технологія управління в приватному секторі, виник у 80-х роках і набув поширення як метод певного революційного перетворення діяльності підприємства, докорінної перебудови бізнес-процесів. Його ідеологи – М. Хаммер і Дж. Чампі виразили сутність реінжинірінгу як *«фундаментальний перегляд і радикальне перепроєктування бізнес-процесів компанії для досягнення докорінних покращень за головними актуальними показниками їх діяльності – вартість, послуги, якість, темпи»*. Від реінжинірінгу, як методу реорганізації бізнесу за допомогою докорінної перебудови бізнес-процесів, управлінська думка перейшла до поняття «бізнес-інжинірінг», тобто до архітектурної побудови, створення бізнесу на основах інженерної науки шляхом проектування й управління бізнес-процесами. В бізнес-інжинірінгу на головне місце виступає саме процесний підхід, у якому об'єктом управління стають практично всі процеси, що відбуваються на підприємстві. Реінжинірінг, як техніка реконструювання бізнес-процесів, став складовою частиною бізнес-інжинірінгу.

На основі практики реінжинірінгу в приватному секторі сформульовано такі орієнтовні правила реінжинірінгу, перебудови й підвищення ефективності адміністративних процесів у системі державного управління [29].

1. Позбавлятися стереотипів і розглядати систему державного управління поглядом конструктора і архітектора.

2. Переходити від управління адміністративними функціями – до управління адміністративними процесами й цілями.

3. Підтримувати актуальний «дизайн» адміністративних процесів, постійно їх удосконалювати й пристосовувати до умов, що змінюються.

4. Проводити постійний моніторинг і аналіз адміністративних процесів та здійснювати пошук і вироблення їхньої оптимальної моделі

5. Чітко й постійно орієнтуватися на зміст самого поняття «процес».

В ході реінжинірингу структура організації, як правило, еволюціонує: на зміну відокремленим частинам приходять структура, у якій нові команди формуються у зв'язку з реальними процесами, співробітники об'єднуються в команди, зосереджуючи свої знання і вміння на конкретних процесах.

Виділяють чотири основних кроки або етапи реінжинірингу: зрозумійте, що вам потрібно, складіть план, дійте, контролюйте. В основі кожного з цих кроків повинні лежати нові підходи до управління та діяльності, спрямовані на покращення якості послуг.

Теоретик реінжинірингу бізнесу Нік Оболенські виділяє такі чотири принципи:

- критичність існуючого положення, що вимагає неодмінних змін;
- очевидна вигода майбутніх змін;
- усвідомлення необхідності змін керівництвом;
- охоплення всієї організації. Обмеження перетворень частиною організації можна вважати реорганізацією процесів [30].

На наш погляд, зважаючи на специфіку органів влади, більш прийнятним для використання в них є саме реінжиніринг процесів.

## РОЗДІЛ 4

### **ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ У ПРАКТИКУ РОБОТИ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Світові тенденції удосконалення управлінської діяльності все помітніше проявляються і в Україні. У питанні впровадження системи управління якістю значну роль відіграв досвід європейських країн, зокрема – Польщі.

Головне управління державної служби України з огляду на функції,

які воно виконує в системі органів виконавчої влади, активно працює в напрямі вивчення та запровадження зарубіжного досвіду державного управління, зокрема з питань покращення якості послуг [20]. Насамперед потрібно відмітити співробітництво у цих питаннях із Світовим Банком та Цивільною адміністрацією Польщі. Робота над питаннями запровадження міжнародних стандартів управління якістю розпочалася в Головдержслужбі у 2004 році. У рамках проекту «Запровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 в діяльність органів виконавчої влади (на прикладі Головдержслужби)» було проведено діагностичний аудит, визначено основні запити споживачів та критерії послуг, що надаються Головдержслужбою, визначено та попередньо описано всі процеси, що здійснюються в органі, розпочато роботу над вивченням очікувань споживачів послуг. Значну роль у цій роботі відіграла Українська Асоціація Якості.

За результатами цієї роботи було визначено основні проблеми:

- нечітке розмежування відповідальності як між структурними підрозділами, так і між рівними структурними рівнями.
- нерівномірний розподіл завдань, який спричиняє конфлікт між кваліфікацією (компетентністю) і завданнями, що ставляться (посадовими обов'язками).
- відсутність чіткої структури процесів та її опису у внутрішніх нормативних документах.
- відсутність класифікації типових документів та стандартів їх форми, структури, змісту.
- неефективне використання функцій контролю за якістю перед тим, як документи підписує керівник.

Для вирішення цих проблем протягом року із залученням фахівців Української Асоціації Якості велася робота з побудови системи управління якістю. Визначено всі процеси, детально описано їх структуру, документовано. Передбачено чітку регламентацію участі; визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників процесу виконання завдання; розроблення та нормативне закріплення стандартів якості для усіх послуг.

Така робота підвищила якість послуг, зменшила кількість неякісних документів та час перебування працівників на службовому місці у позаробочий час.

У серпні 2005 року відбулося навчання керівників структурних

підрозділів ГУДСУ на тему «Система управління якістю та внутрішній аудит», а через кілька днів разом з фахівцями органу сертифікації системи якості «ПРИРІСТ» проведено внутрішній аудит, за результатами якого сформульовано ряд пропозицій.

Ця ж проблема розглядалася як одна з ключових на колегіях Головдержслужби та була врахована при створенні та удосконаленні законопроекту «Про державну службу». Питання постійно знаходилося на контролі керівництва Головдержслужби.

Як результат, сертифікацію системи управління якістю Головдержслужби проведено у жовтні 2005 року з відмінним результатом. У 2006 році відбулося удосконалення системи та поширення її на територіальні органи Головдержслужби. Уповноважені з територіальних управлінь, в тому числі й автор цього дослідження, пройшли навчання в Києві при «Центрі систем якості «Приріст-система», а потім самостійно проводили навчання у територіальних управліннях для працівників. У лютому-березні 2007 року систему управління якістю впроваджено і в територіальних управліннях Головдержслужби України. Зокрема, Управління держслужби Головного управління державної служби України в Полтавській області успішно пройшло сертифікацію в числі перших п'яти територіальних підрозділів Головдержслужби. Цьому передувала значна робота, проведена у 2006 році. Було призначено уповноважених (Лахижа М.І. та Конопля І.А.), які пройшли навчання в Києві та проведено навчання усіх працівників Управління. Після цього централізовано вироблено та удосконалено нові методики процесів. У квітні 2007 року наказом Головдержслужби затверджено нову Настанову з якості Головного управління державної служби України, яка поширювалася на надання послуг центральним апаратом та територіальними органами Головдержслужби, а у квітні 2008 року з урахуванням досвіду роботи затверджено нову Настанову з якості, переглянуто перелік послуг та процесів, удосконалено методику їх реалізації. Прийняття нових настанов супроводжувалося відповідною методичною та організаційною роботою, зокрема, щодо зіставлення відповідальності за здійснення процесів із посадовими обов'язками працівників, а також проведенням навчання.

Головдержслужба України відіграє значну роль у впровадженні системи управління якістю в роботу органів виконавчої влади України. Вона стала одним із розробників необхідних документів та

методичних матеріалів [15; 21].

Політика Головдержслужби визначається на кожен рік. Місією Головдержслужби на 2008 рік є створення умов для подальшого розвитку професійної державної служби, підвищення соціального статусу державних службовців відповідно до європейських стандартів.

Основним завданням є: сприяння підвищенню рівня професіоналізму державних службовців з метою надання якісних послуг споживачам та задоволення їх потреб; постійне удосконалення діяльності Головдержслужби, інноваційний і творчий підхід в роботі; сприяння розвитку персоналу і його мотивації.

Пріоритетами діяльності Головдержслужби у 2008 році є:

- забезпечення подальшого розвитку законодавства з питань державної служби;
- внесення пропозицій щодо нової системи та структури органів виконавчої влади;
- пристосування сучасних практик та технологій управління персоналом до системи державної служби та сприяння підвищенню професійного рівня державних службовців;
- формування нової інституційної спроможності у системі державної служби;
- реалізація концепції «електронного міністерства»;
- запобігання проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

*При реалізації пріоритетів Головдержслужба дотримується таких принципів діяльності:*

- законність і верховенство права;
- відкритість, гласність, прозорість та публічність у підготовці та прийнятті рішень.

*Реалізація пріоритетів досягається через:*

- сприяння прийняттю нового законодавства з питань державної служби та законопроектів, необхідних для удосконалення професійного навчання державних службовців, покращення їх професійної етики та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі; формування кадрового резерву для державної служби, порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців та щорічної оцінки діяльності державних службовців;
- розроблення реєстрів державних функцій та державних послуг

на основі проведеного горизонтального функціонального обстеження;

- створення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу;

- удосконалення професійних знань, умінь і навичок державних службовців відповідно до європейських стандартів демократичного урядування;

- організацію проведення Всеукраїнських конкурсів «Приязна адміністрація» та «Кращий державний службовець», «Всеукраїнської спартакіади серед збірних команд державних службовців Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій»;

- впровадження пілотних проектів щодо залучення молоді до державної служби;

- подальше поширення інструментів інституціональної розбудови Європейського Союзу Twinning, TAIEХ і SIGMA, а також розвиток мережі груп аналізу політики у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

- реалізація у процесі розбудови електронного урядування концепції «електронного державного службовця», Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, інших проектів з використанням єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи державної служби;

- забезпечення дотримання законодавства про державну службу та здійснення заходів щодо запобігання проявам корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування [21].

Отже, мова йде про комплексну роботу, реалізація якої передбачає використання інструменту – системи управління якістю.

Документи щодо системи управління якістю можна знайти на офіційному веб-сайті Головдержслужби України, який постійно оновлюється.

Слід відмітити, що значний досвід використання системи управління якістю мають органи самоврядування України. Доцільно, наприклад, відзначити напрацювання Бердянського, Чугуєвського і, звичайно ж, Комсомольського міськвиконкомів.

На думку багатьох фахівців, у Комсомольську створена найсучасніша система управління в Україні [25]. У місті, яке недавно відзначило 40-річчя, проживає трохи більш як п'ятдесят тисяч

мешканців. Місто живе і розвивається разом із гірничо-збагачувальним комбінатом. Його вирізняє порівняно молодий середній вік мешканців (менше 40 років) і творча налаштованість керівництва, яке впродовж багатьох років свідомо впроваджувало сучасні системи муніципального управління.

Комсомольськ – одне із шести міст – учасників проекту *«Голос громадськості»*, який фінансує Канадське агентство з міжнародного розвитку (CIDA) та Світовий банк і виконує Міжнародний центр перспективних досліджень разом з компанією PADCO. Мета проекту – поліпшення якості послуг, які надаються місцевими органами влади населенню.

З лютого 2000 по 2002 рік там було реалізовано проект розробки стратегічного плану «Місто моєї мрії». Спільно із науковцями розроблено концепцію стратегії розвитку міста та відповідальності міськвиконкому за її виконання. Вироблено також рекомендації щодо зміни управлінської культури, що було закріплено у рішенні міської ради щодо побудови організаційної структури, зорієнтованої на споживачів. Логічним продовженням роботи стало налагодження контактів із Українською асоціацією Якості (УАЯ). З січня 2004 року почалася реалізація проекту «Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000». Цей проект став переможцем конкурсу інноваційних проектів у сфері місцевого самоврядування, що проводився Фондом сприяння місцевому самоврядуванню за підтримки Президента України та Міжнародного фонду «Відродження».

Спільно з консультантами УАЯ було реалізовано низку заходів, що сприяли покращенню управлінню містом.

На початок 2005 року в Комсомольську діяли три сучасні системи управління: стратегічного планування, формування бюджету за програмно-цільовим методом і система управління якістю згідно з вимогами стандарту ISO. Усі системи працювали паралельно і допомагали краще сфокусувати роботу органу місцевого самоврядування, проте було очевидним, що вони не утворювали одне ціле й потребували додаткової адміністративної роботи. У результаті функція моніторингу виконувалася недостатньо ефективно. Міська влада визнала таку ситуацію незадовільною і разом з фахівцями проекту «Голос громадськості» розпочала роботу з інтеграції трьох

систем управління та відповідних показників. Нову інтегровану структуру всіх систем управління в Комсомольську можна представити в такому вигляді: стратегія міста та її цілі спрямовують у належному напрямі зусилля місцевої влади, в рамках програм міського бюджету фінансуються всі види діяльності, а система управління якістю перевіряє якість послуг, наданих за бюджетні кошти.

Для контролю ефективності новоствореної системи було розроблено новий набір показників, що об'єднував аналіз виконання стратегії міста, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю. Зважаючи на численність – більш як 400 показників стратегії та програмно-цільового бюджету, а також понад 150 показників системи управління якістю – і великий документообіг у системі моніторингу результатів діяльності, було вирішено розробити спеціальне програмне забезпечення для фіксування, зберігання та представлення даних моніторингу результатів діяльності. Оновлена система показників стала основою стратегії соціально-економічного розвитку Комсомольська на 2006–2011 роки, що була затверджена міською радою наприкінці 2005 року. Важливо відзначити також створення посади заступника міського голови з питань управління якістю. Досвід м. Комсомольськ переконливо підтверджує вирішальну роль керівників у запровадженні та функціонуванні системи управління якістю.

На наше переконання, досвід Комсомольська може бути використаний іншими містами України. Завдяки модульній природі його можна застосувати поетапно або як єдину програму, залежно від інституційної спроможності міста до сприйняття інновацій. Зрозуміло, що у свою чергу, представники міськвиконкому неодноразово вивчали іноземний та вітчизняний досвід впровадження та функціонування системи управління якістю, одночасно вони активно рекламують і свою діяльність.

Наприклад, на початку грудня 2005 року з ініціативи Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області у м. Комсомольськ проведено семінар з питань якості управління для голів райдержадміністрацій області [27], а 26 січня 2006 року відбулася конференція «Управління містом за результатами діяльності». Учасниками конференції були близько 80 представників органів місцевого урядування, неурядових організацій, міжнародних донорів і науковців.

Матеріали з питання управління якістю виставлено на веб-сайті міста та опубліковано у підготовленому керівниками міськвиконкому посібнику [25; 35].

З урахуванням практичного досвіду авторами розкрито суть процесно-орієнтованого підходу у системах менеджменту, принцип орієнтації на процеси та основні дії, що реалізують процесний підхід. Практичне значення мають також наведені у посібнику зразки документів, що готувалися в процесі впровадження системи управління якістю у міськвиконкомі, Настанова з якості та Методика процесу «Відповідальність керівництва. Річне планування. МПУ-01». Вибір саме цієї методики для публікації, підтверджує тезу про значну роль керівництва у запровадженні та забезпеченні дієвості системи управління якістю.

Видано також матеріали для науково-практичного семінару «Вдосконалення державного управління через розробку системи управління якістю на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000», які містять презентацію досвіду працівників міськвиконкому [17].

Бердянська влада роботу із впровадження системи управління якістю розпочала у вересні 2002 року на основі досвіду польських міст Люблін і Біхава. На першому етапі відділи та управління виконкому провели інвентаризацію послуг, які вони надають мешканцям територіальної громади, проаналізували діяльність шести відділів, до яких частіше звертаються клієнти, склали каталоги цих послуг. У каталозі для кожного виду послуг зібрана регламентуюча законодавча база, зазначено перелік документів, які необхідно надати клієнту, строки виконання замовлення. Відповідно до каталогів виготовлено інформаційні картки, які містять повну інформацію про ту чи іншу послугу.

Однією із вимог системи якості є високий рівень компетентності кадрів, зміни у взаємодії між відділами виконкому, їхня взаємодія в організації обслуговування відвідувача виводиться на рівень, що відповідає нормам ISO 9001. Тому другим етапом роботи стала атестація управлінь та відділів міськвиконкому, внесення змін в його організаційну структуру. Усе це було спрямовано на поліпшення обслуговування клієнтів, як того і вимагають норми ISO 9001. За угодою з Центром якості Запорізької торгово-промислової палати в Бердянську пройшли навчання внутрішніх аудиторів. Згідно з графіком навчання 15 фахівців виконкому вивчали основні терміни і

визначення в області якості; аудит систем якості; планування і підготовку проведення внутрішнього аудиту; фахові вимоги до аудитора відповідно до вимог стандарту ISO. Проведена інвентаризація всіх 367 муніципальних послуг, що надаються виконкомом. Створений загальний каталог послуг дозволив сконцентрувати увагу на діяльності відділів, що надають послуги населенню та визначити їх взаємодію з іншими.

Усі послуги приведено у відповідність до нормативно-правових актів і створено Реєстр актуальних нормативно-правових актів, що значно підвищує рівень правової культури фахівців виконкому і населення міста. Одночасно було виділено основні процеси у виконкомі та задокументовано їх методики. У результаті було створено Наставову якості виконавчого комітету Бердянської міської ради, що стала настільною книгою кожного працівника виконкому. Для підвищення якості послуг, що надаються, створено та забезпечено інформаційно-технічними засобами Центр надання муніципальних послуг, відкрито Інтернет-портал. Незалежний аудит відповідності системи якості муніципальних послуг у листопаді 2003 року в Бердянську провела група зовнішніх аудиторів у складі представників фірми «TUV» Рейнланд-Берлін-Бранденбург, Центру підготовки адміністрації та самоуправління Люблінського воєводства.

Слід відзначити також цікавий досвід спроби впровадження системи управління якістю ще у 2005 році у Волинській області. Фондом «Молода демократія» в Любліні (Польща) у співпраці із ЦМР «Луцьк 1432» та облдержадміністрацією було підготовлено «Проект по впровадженню системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування області».

Метою проекту стало підвищення якості адміністративних послуг, що надаються місцевій територіальній громаді та оптимізація процесів управління в місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування області, покращення інвестиційного клімату регіону і створення передумов для подолання корупції в органах місцевої влади.

Опис проекту та всю підбірку необхідних для проходження сертифікації документів було розміщено на веб-сайті Волинської облдержадміністрації, а також на веб-сайті польських партнерів [27]. На наш погляд, ці матеріали заслуговують на увагу розробників подібних проектів. Наприклад, варто взяти до уваги запропоноване на Волині тематичне спрямування навчальних заходів. Зокрема, частково

вони були використані для розробки програми семінарів для уповноважених з питань впровадження системи управління якістю в органах влади Полтавської області.

1. Принципи управління в державній адміністрації (на базі моделі управління адміністрацією в країнах ЄС та США).
2. Імідж адміністрації серед громадян.
3. Основні сфери управління адміністрацією:
  - обслуговування клієнтів;
  - кваліфікація і компетенція кадрів;
  - організаційна структура;
  - управління інформацією.
4. Управління людськими ресурсами в адміністрації:
  - принципи набору і відбору;
  - навчальна політика та вивчення її ефективності;
  - система оцінки.
5. Управління якістю в державній адміністрації:
  - модель TQM (тотальне управління якістю);
  - деякі елементи норми ISO 9001 щодо адміністрації;
  - 8 принципів управління якістю;
  - процесний підхід до управління - принцип Демінга (Плануй-Виконай-Перевір-Виправ);
    - створення елементів системної документації;
    - політика якості – місія установи;
    - деякі процедури (нагляд за правовими актами, нагляд за функціонуванням документів);
    - окремі інструкції, що описують діяльність окремих організаційних ланок і посад;
    - опрацювання інформаційних карток, що будуть знаходитися в ІСЦ (інформаційно-сервісному центрі);
6. Етика державного службовця:
  - моделі, що застосовуються в інших країнах;
  - модель «кодексної етики» та «ситуаційної етики»;
  - головні етичні дилеми.
7. Методичне навчання:
  - навчання для тренерів;
  - планування навчання;
  - підготовка дидактичних матеріалів;

- колективна робота;
- оцінка навчання (рівень підготовки учасників, оцінка тренерів, довготривалий ефект для учасників, довготривалий ефект для установ та інституцій)[ 27].

Слід зазначити, що система управління якістю на Волині у 2005 році не була реалізована, у квітні 2007 року роботу відновлено.

## **РОЗДІЛ 5**

### **ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В РОБОТУ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Слід зазначити, що питання ефективності роботи органів влади завжди було об'єктом уваги українських науковців. Але управління якістю в органах державного управління на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 стало предметом дослідження лише в останні роки. Зокрема, потрібно відзначити статтю професора ОРІДУ НАДУ Т. Пахомової, яка у публікації 2003 року спробувала проаналізувати світовий та вітчизняний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади. Дане питання піднімалося нею і у виступі у 2004 році на науково-практичній конференції за міжнародною участю.

Варто відзначити певні спроби систематизації, проведені у цьому напрямі, зокрема Т. Гавриловою, яка здійснила огляд російських ресурсів Інтернет на тему «Управління якістю» [4].

Проте більшість розміщених на них матеріалів носять теоретичний характер та присвячені загальним проблемам системи якості.

Іноземний досвід впровадження стандартів системи якості в основному можна знайти на сайтах центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних держав. На наш погляд, найбільш цікавим для українського дослідника є болгарський та польський досвід, який уже не лише вивчався, а й активно використовується в Україні. Прикладом може бути використання польського досвіду у м. Бердянськ, Луцьку, спроба впровадження у Волинській облдержадміністрації тощо. Він активно поширювався польськими колегами через грантові програми, учасником яких у 2005-2008 роках був і автор даної праці.

Аналіз свідчить, що підходи до впровадження системи якості на

підприємствах та в органах влади мають багато спільного. 14-й звіт ISO підтверджує глибоке проникнення стандартів ISO 9001 та 14001 у світову економіку. Загальна кількість виданих у світі сертифікатів відповідності систем менеджменту якості вимогам стандарту ISO 9001:2000 наприкінці 2004 року досягло 670 399. Приріст сертифікованих систем склав порівняно із 2003 роком 35 %, а порівняно із 2000 роком – 64 %. Першу трійку держав за цим показником складають Китай, Італія та Великобританія. На форумі в Давосі 25–29 січня 2006 року у доповіді Генерального секретаря ISO Алана Брідена стверджувалося, що міжнародні стандарти – «це засіб позитивної глобалізації та обміну інноваціями». Наголошено, що інновації в процесах ISO допомогли зробити 2005 рік ще одним рекордним роком. Було випущено 1 240 публікацій ISO, а кількість його членів зросла до 156 країн.

Найбільший досвід керування якістю нагромаджено у США, особливо у сфері виробництва. Вже наприкінці 40-х років минулого століття багато економістів США вважали низьку якість продукції головним гальмом зростання продуктивності праці і конкурентноздатності продукції. Але лише в період 70-х років розгорнулася національна програма під гаслом «Якість – насамперед!». Проводилися місячники якості, конгрес США заснував національні премії за видатні досягнення у сфері підвищення якості тощо. На перше місце стали виходити питання мотивації праці робітників та службовців, від яких в першу чергу залежала якість праці. Додатковим фактором підвищення якості продукції стала реалізація гасла «Споживач завжди правий!».

Цікаві матеріали з цього питання можна знайти у бестселері відомого американського менеджера Лі Якокки «Кар'єра менеджера». На його думку, японський виклик на автомобільному ринку США полягав не лише у кращій якості товарів, але і у конкуренції моделей підприємництва, способів управління, методів організації праці та виробничих технологій. Виділяючи три складові господарчої операції: люди, продукт, прибуток, – Лі Якокка наголошує, що на першому місці стоять люди. Ще одна важлива думка: «Якщо позиція японського робітника висловлюється питанням: «Чим я можу допомогти?», позицію американського робітника найчастіше характеризує відповідь: «Це не моя справа!». На наш погляд, саме людський фактор є головним і у системі публічного управління [46].

Робота по перегляду якості діяльності державних органів була розпочата у США у 1993 році. Відповідальність була покладена на Міжвідомчу комісію із 250 високопосадовців федерального і місцевого рівня та незалежних консультантів. Одним з перших стандартів ISO в США ввів Центр податкового управління міністерства фінансів. Ним було розроблено рекомендації для покращення процесу переписки із платниками податків, організована служба індивідуальних консультацій тощо. Це дозволило помітно збільшити надходження платежів.

У європейських країнах до середини 70-х років керування якістю зводилося до контролю якості продукції. У 80-х роках спостерігається рух до вдосконалення самого процесу забезпечення якості. У 90-х роках було вироблено єдині підходи до технологічних регламентів, гармонізовано національні стандарти на системи якості, створені на основі стандартів ISO серії 9000, введено в дію їхні європейські аналоги. У той же час було створено Європейську координаційну раду з випробувань та сертифікації і Європейський комітет з оцінки і сертифікації систем якості. З метою вистояти в конкурентній боротьбі найбільші фірми Європи поєднують зусилля для вибору прогресивних форм і методів керування якістю продукції, для цього створено Європейський фонд керування якістю (ЄФКЯ).

Основними принципами європейської системи стандартизації є незалежність та співпраця з органами влади. На відміну від американської, європейська система стандартизації впорядкована і організована. Всі три європейські організації зі стандартизації є приватними. Діяльність держави у сфері стандартизації, згідно Нового підходу до стандартизації і технічної регламентації 1985 року, полягає у контролі за виконанням деяких основних вимог. Згідно Меморандуму про взаєморозуміння 1984 року Єврокомісія зобов'язалася не розробляти власні технічні вимоги. Водночас забезпечується переважне положення європейської стандартизації порівняно з національною.

Отже, принципи загального керування якістю виникли на основі результатів роботи у сфері підвищення якості продукції в Америці, Європі і Японії. В Європі основні зусилля були зосереджені на уніфікації вимог, введенні єдиної системи стандартів, у тому числі і при забезпеченні якості продукції. У США значні зусилля спрямовувалися на вдосконалення статистичних методів і їхнє

використання в промисловості при оцінці якості різних технологічних процесів. Одночасно з різним успіхом намагалися застосовувати японські методи підвищення якості продукції (індивідуальне навчання та гуртки якості). Застосовувалися адміністративні методи керування якістю, більше уваги надавалося впровадженню у свідомість кожного члена колективу його особистої відповідальності за якість продукції, відпрацьовувалися схеми «кожний на своєму місці відповідає за якість своєї праці» тощо.

Міжнародна організація стандартизації (ISO) узагальнила весь накопичений позитивний досвід робіт в сфері підвищення якості продукції і розробила на цій основі стандарти серії 9000 і 10000, що лягли в основу принципів Загального Керування Якістю (TQM).

Необхідно відзначити одну особливість, яка стосується як виробничих галузей, так і сфери державного управління. Із зростанням добробуту населення змінюється спектр потреб, а отже, і спектр відчуттів. А це, у свою чергу, змінює вимоги до якості виробничих та управлінських процесів, що повинно призвести до зміни якісних показників. Така зміна якості процесів здійснюється на основі програми підвищення якості і супроводжується безперервним їхнім удосконаленням. Тому програма підвищення якості уже стала в багатьох державах одним із ключових моментів у роботі щодо підвищення якості продукції та послуг, включаючи і послуги органів влади.

Вважається, що якість виробничих процесів визначається п'ятьма основними компонентами: людьми, устаткуванням, матеріалами, методами, навколишнім середовищем. Варто звернути увагу на виділення насамперед людського фактора. Це особливо важливо усвідомити при запровадженні міжнародних стандартів у роботу органів влади. Для того, щоб люди могли і хотіли забезпечити високу якість виробничих процесів, вони повинні мати необхідну інформацію про те, що і як вони повинні робити; бути зацікавлені у високій якості своєї праці (тобто має бути мотивація їхньої праці); мати відповідну кваліфікацію й трудові навички; безперервно навчатися новим прийомом праці, й усі разом повинні утворювати трудовий колектив (команду), зацікавлений у високій якості продукції.

Другий компонент, що гарантує високу якість виробничих процесів, стосується використання відповідного устаткування, пристосувань і інструментів. Впровадження нових стандартів

управління якістю обов'язково має супроводжуватися переходом до нових технологій, запровадженням електронного уряду, комп'ютеризації, забезпечення нормальної робочої обстановки тощо. Висока якість виробничих процесів не може бути досягнута без застосування високоякісних матеріалів (сировини, комплектуючих елементів та напівфабрикатів). У сфері управління, на наш погляд, мова повинна йти насамперед про правове поле діяльності службовців, вироблення конкретних і зрозумілих правил поведінки усіх учасників процесу.

Важливим компонентом забезпечення якості виробничих процесів є використання методів керування, що містять у собі системи керування, організацію, забезпечення або створення визначеного стилю керівництва, а також упровадження сучасних виробничих рішень, як у сфері керування, так і у сфері вдосконалення технології праці.

І останній, але не менш важливий компонент, пов'язаний зі створенням необхідного морального клімату, що сприяє плідній роботі як кожного працівника, так і трудового колективу в цілому. Вже згаданий нами Лі Якокка, стверджує, що менеджери повинні не лише володіти вмінням приймати своєчасні рішення, а й бути мотиваторами, вміти слухати людей, ставити перед ними цілі, налаштовувати їх на працю [46].

Потрібно, на наш погляд, зазначити, що іноземний досвід свідчить також про особливу необхідність для органів влади вироблення яasnих критеріїв оцінки їх роботи та запровадження як суспільного, так і внутрішнього контролю якості.

Варто наголосити, що у сукупності європейських правових норм не існує жодних положень щодо загальних принципів організації системи публічної адміністрації. Це питання з урахуванням принципу субсидіарності кожна країна Європейського Союзу вирішує самостійно. Такий підхід характерний і для держав, що готуються до вступу до ЄС.

Проте у процесі співпраці вироблено певні спільні принципи публічної адміністрації. Зокрема, автори підготовленої в основному на базі польського досвіду монографії «Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів» стверджують, що європейський адміністративний простір побудований на таких засадах: – надійність та можливість прогнозування; відкритість та прозорість; відповідальність;

ефективність та результативність

Автори іншої монографії «Оцінка якості адміністративних послуг» більш детально виділяють такі принципи:

- верховенство права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина,
- законність в діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень та законодавства.
- відкритість як доступність громадян до інформації про діяльність, рішення та можливості адміністрації.
- процедурна справедливість як гарантування зваженого та неупередженого застосування права, поваги до людини, захисту її честі та гідності.
- пропорційність як вимога щодо обмеження адміністративних дій метою, якої необхідно досягти, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності.
- підконтрольність як обов'язковий внутрішній та зовнішній, в тому числі судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації.
- відповідальність як обов'язок кожного адміністративного органу відповідати за свої дії, бездіяльність та рішення перед особою та суспільством.

Дотримання всіх цих стандартів і повинне бути покладене в основу визначення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг. При цьому «результат» є одним із суттєвих показників, але далеко не єдиним. У діяльності адміністрацій важлива і «процедура», тобто строки, доступність та способи надання послуги [6].

Потрібно зауважити, що світова практика за основу оцінки бере думку споживача. Ще двадцять років тому такий підхід було визнано пріоритетним. Протягом 90-х років минулого століття багато розвинутих країн світу запровадили систему оцінки якості роботи адміністративних органів, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів.

Передумовою здійснення такої оцінки є проведення широких соціологічних досліджень (опитувань, анкетувань, інтерактивних голосувань тощо) серед потенційних споживачів послуг. Проводять їх або ж незалежні структури передусім неурядові організації, або ж спеціальні підрозділи органів влади. На основі досліджень уповноважений орган виробляє певні стандарти.

Критерії оцінки якості різні. Так, у Канаді виділяють своєчасність,

справедливість, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт для споживача, справедливість і результат. У Фінляндії більше враховуються публічні інтереси. Виділяють такі критерії, як менеджмент та персонал, процедури та структура органу, якість послуг та задоволеність споживачів, економність, ефективність та результативність.

У Великій Британії з 1991 року запроваджена Хартія громадянина, що містить шість принципів: наявність стандартів (встановлення, оприлюднення та дотримання); інформація та відкритість; консультування споживачів; повага та готовність допомогти; виправлення стану справ ( уважне ставлення до скарг та, за можливості, максимальне врахування побажань споживачів); ефективне використання коштів. Реалізація Хартії передбачає постійне оновлення та підвищення стандартів публічних послуг. Наприклад, у 1997 році було впроваджено стандарти роботи центрального уряду. Оцінку дотримання Хартії проводять насамперед споживачі, а щоб стимулювати публічні служби підвищувати якість своїх послуг впроваджено нагородження «Відзнакою Хартії» установ, які надають найкращі послуги.

Слід звернути увагу і на досвід держав, які нещодавно стали членами ЄС, але уже значно просунулися на шляху покращення якості надання послуг населенню. У стислому вигляді він узагальнений у відомій монографії нідерландських вчених Д. Боссарда та К. Деммке.

Важливу роль в організації обміну досвідом є Конференції якості в публічній адміністрації. Перша Конференція «Ділимося кращими практиками» відбулася в Португалії у 2000 році, Друга «Інновація, зміни, партнерство» – у Данії в 2002 році, Третя «Створення середовища співпраці» – у Нідерландах (Амстердам) у 2004 році. Четверта конференція Якості публічної адміністрації відбулася у 2006 році у Фінляндії. Основна увага зверталася на презентацію кращого досвіду держав-членів Європейського Союзу у сфері управління. Як правило, держави представляють переможці національних конкурсів. Наприклад, Польщу у 2004 році представляли три адміністрації, дві з яких були переможцями конкурсу «Найбільш приязний уряд адміністрації» 2003 року. А у 2006 році – три лауреати конкурсу «Найбільш сучасний уряд адміністрації»

Загальноновизнаним є досвід впровадження систем управління якістю в Японії, значним поштовхом для чого стала фінансова криза

90-х років XX століття та турбота про охорону довкілля. Таблиця даних сертифікованих органів влади свідчить про широке охоплення органів влади, насамперед префектур та великих міст, впровадженням системи управління якістю.

Типи місцевих органів влади	Кількість органів місцевої влади	Кількість сертифікованих органів місцевої влади	
		ISO 14001	ISO 9001
Префектури	45	26	–
Міста, обрані міністерством	12	6	–
Великі міста	659	107	7
Адміністративні округи (Токіо)	23	8	-
Міста	1987	51	5
Села	573	2	1
Всього:	3301	200	13
Організації, що приєднані до місцевих органів влади	Префектури	61	1
	Міста, обрані міністерством	12	–
	Великі міста	17	–
	Міста	2	–
	Інші	3	–
ВСЬОГО (органи місцевої влади і приєднані до них організації):		295	19

Таблиця даних сертифікованих органів влади (за даними журналу «ISO Management Systems», 2002 р.).

Органи влади Японії визначають різні цілі, для досягнення яких використовується система управління якістю на основі вимог стандарту ISO 9001:2000.

Наприклад, при введенні системи управління якістю для всієї адміністрації міста передбачено досягнення таких цілей:

- використання ISO 900 як інструменту для запровадження урядової реформи розвитку системи якісного управління;
- зростання прозорості управління та створення якісної інформаційної системи;

- удосконалення діяльності міського самоврядування.

При введенні системи управління якістю лише у інформаційній сфері діяльності міської адміністрації ставилися такі цілі:

- використати систему для впровадження урядової реформи;
- збільшити ефективність роботи адміністрації;
- чітко визначити процедури роботи з громадськістю;
- зміцнити громадську довіру.

У Токіо систему управління якістю було застосовано насамперед до системи інформування з метою:

- надання швидких відповідей на запити громадян;
- кращого захисту даних, включаючи особисту інформацію громадян;
- скорочення адміністративних витрат при роботі з громадянами;
- обмін інформацією між співробітниками.

Результатом впровадження системи управління якістю в органах влади Японії стало покращення адміністративної роботи, акцентування уваги на обслуговуванні громадян, покращення якості послуг, ідентифікація потреб і пріоритетів, необхідних для зростання інвестицій тощо. 80 % співробітників місцевих органів влади вважають впровадження системи управління якістю корисною для удосконалення відносин з громадянами.

Значна увага приділяється питанням удосконалення якості роботи органів влади у Болгарії. Зокрема, це помітно з аналізу щорічних звітів міністерства державної адміністрації. Так, у 2004 році, у першому розділі звіту розглядалася організація і ефективність діяльності держадміністрацій, у другому – адміністративне обслуговування, у інших розділах розглянуто – доступ до суспільної інформації, антикорупційні заходи, інформаційні технології, електронний уряд, проекти на зміцнення модернізації адміністрацій. Цікавим є і розділ «Передовий досвід». Його поширенню сприяють конкурси: «За доступне і якісне адмінобслуговування», «За ефективне управління людськими ресурсами», «Інтернет послуги громадянам і бізнесу», «Найкраща PR-практика в держадміністраціях». Отже, зусилля спрямовуються на створення нової адміністративної культури шляхом поширення кращого досвіду та реалізації ефективного публічного-приватного співробітництва. Рада модернізації держадміністрації високо оцінила цей напрям роботи і доручила Інституту публічної

адміністрації та євроінтеграції проведення щорічних конкурсів.

Першою у Східній Європі впровадила міжнародний стандарт управління якістю у свою діяльність обласна адміністрація Керджали, політика якості пов'язана із задоволенням інтересів клієнтів і включає постійне покращення виконання їх сподівань. Було підготовлено Карту, у якій розписані послуги адміністрації для кожної з груп клієнтів (мешканці області, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, юридичні особи з негосподарською діяльністю, фізичні та юридичні особи, територіальні органи центральної адміністрації на терені області). Визначено також процедуру планування, зворотні зв'язки з клієнтами та процедуру взаємовідносин з ними. У вступі задекларовано пріоритетність досягнення задоволеності населення цими послугами.

У відповідності до урядової Програми «Людина є багатством Болгарії» виділено такі пріоритети:

- створення ефективної адміністрації, здатної практично реалізувати законодавство Болгарії та ЄС;
- введення принципу «Громадянин може все, що не заборонено законом, а чиновник лише те, що закон передбачає»;
- створення системи виміру та процедур запобігання корупції;
- відкритість та доступність у роботі адміністрації.

Передбачено дотримання принципів єдиних вимог та звітності на основі: – уніфікації понять і концепції адмінпослуг; – інтегрування інформації, процесів і послуг; – поширення їх на бізнес середовище; – створення електронного уряду.

Користь для клієнтів вбачається у таких факторах: покращення доступу до послуг, висока якість послуг, прозорість та врахування потреб клієнтів; вплив суспільства на вироблення рішень та прийомів роботи адміністрації, а користь для адміністрації – у зростанні ефективності дій при зменшенні витрат, що дозволить реалізувати інші завдання; зростанні прозорості послуг, що призводить до зростання іміджу адміністрації; покращенні механізму комунікацій та зворотного зв'язку з клієнтами; зменшенні можливостей для корупції, а значить і звинувачень у корупції. Відповідно виділено структуру адмінпослуг [30].

Цікавий болгарський досвід поєднання кількох стандартів ISO. Наприклад, у 2004 році община Мездра прийняла рішення про впровадження системи управління якістю відразу за трьома

стандартами ISO 9001:2000 , 14001:2004 и OHSAS 18001:1999. Раніше три стандарти впровадила община Своге. Але в общині Мездра сертифікація охопила ширше коло діяльності: здійснення місцевого самоврядування, адміністративне та інформаційне обслуговування фізичних та юридичних осіб, територіальний устрій, фінансово-господарська діяльність і управління власністю тощо.

Відповідно цих стандартів керівництво общини розробило та впровадило Інтегровану систему управління. Роботу над документацією, яка складається із Керівництва по управлінню та 13 додатків проводили до квітня 2006 року з допомогою консультантів із Софії за активної участі всіх працівників адміністрації.

Типовий курс навчання внутрішніх аудиторів в Болгарії ґрунтується на стандартах ISO 9001:2000 та ISO 19011. Він розрахований на три навчальні дні та коштує 250 левів. Учасники отримують права внутрішнього аудиту та вміння прослідкувати за виконанням його рекомендацій. Основні елементи курсу передбачають коротке роз'яснення серії стандартів ISO 9000, необхідності та мети внутрішніх аудитів, ролі аудиторів, фаз та техніки аудиту, можливих проблем та ситуацій та способів їх подолання, визначення та прослідковування наступних дій, практичні вправи та ігри на основі реального досвіду, а також індивідуальне оцінювання через письмові роботи.

У бюджеті болгарського міністерства держадміністрації та адміністративної реформи на 2006 рік було закладено 11,5 млн левів на проекти, пов'язані із введенням електронного уряду. Визначені Єврокомісією 20 адміністративних послуг, у Болгарії електронним шляхом реалізуються для бізнесу на 80,6 %, для громадян – на 47 %. Інтерес бізнесструктур і громадян до цих послуг різко зростає: у 2004 році ними користувалися 8 % бізнесструктур, у 2005 році – вже 25%. Найбільше їх приваблюють легкий та круглодобовий доступ до інформації та зменшення можливості для корупції. Пілотний проект електронного порталу адміністративних послуг здійснюється в області Стара Загора, яка розміщена в центральній частині Болгарії і має населення 390 тисяч осіб, поділеного на 11 общин. Проект реалізується спільно обладміністрацією, общиною Старої Загори та міським самоврядуванням за сприяння уряду та фірми ЦАПК Прогрес. Електронний портал адміністративних послуг базується на технології Майкрософт. Перші послуги стосуються надання

можливості фірмам і громадянам отримувати дублікати посвідчень про народження, про дозвіл на будівництво, завірення копій актів на держвласність, також електронним шляхом можна подавати скарги та пропозиції [31].

Болгарськими науковцями відзначається особлива необхідність впровадження системи управління якістю у органах влади гірських районів. Наголошується, що це повинно сприяти реалізації національної програми розвитку цих місцевостей .

Відбувається також передача значної частини функцій до неурядового сектору. Наприклад, це стосується ліквідації Болгарського Інституту Стандартизації та створення на його основі нової структури за активної участі неурядових організацій.

У 2008 році Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи оголосило про конкурс на замовлення щодо консультаційної допомоги у розробці та впровадженні в органах влади системи управління якістю за міжнародними стандартами ISO 9001:2000, ISO 14001:2004, ISO 27001:2005.

Проект, що охоплює 100 адміністрацій, поділений на три лоти. Перший лот охоплює 35 адміністрацій Північнозахідного і Південнозахідного районів. Другий лот охоплює 33 адміністрації Північносхідного і Північного району, третій лот охоплює 32 адміністрації із Південносхідного та Південноцентрального району. Здійснюється проект в рамках програми «підтримка систем, інструментів та кращих практик управління якістю в адміністраціях».

Цілеспрямована робота по покращенню діяльності органів влади проводиться у Казахстані. З 1998 року тут розпочалася реформа держслужби. На думку багатьох міжнародних експертів, Казахстан створив одне з кращих сучасних законодавств з питань держслужби. Проте робота потребує поглиблення. Наприклад, на думку тодішнього заступника голови Агентства РК у справах держслужби Г.Абдрахімова, потрібно переглянути питання престижності держслужби і забезпечення її конкурентноздатності з приватним сектором. Для цього потрібен новий функціональний аналіз роботи органів влади, визначення функцій та оплати праці чиновників, удосконалення системи підвищення кваліфікації, покращення контролю над якістю наданих послуг.

У 2007 було році розроблено стандарти якості надання держпослуг та опубліковано у пресі для широкого обговорення. Відповідальним за

цю роботу було призначено Агентство Республіки Казахстан у справах держслужби. Проте, сьогодні ще населення незадоволене рівнем надання послуг. Так, є нарікання на те, що веб-сайти установ створено, але оновлюються лише одиниці з них, наприклад, зразковими називають сайти акіма Західно-Казахстанської області, а також міністерств освіти і науки та сільського господарства .

У Росії вироблено типовий проект по запровадженню міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в діяльність органів місцевого самоврядування. Проект реалізується в кількох регіонах в рамках Концепції адміністративної реформи Російської Федерації на 2006-2008 роки. Активно поширюється досвід впровадження стандарту управління якістю м. Дзержинський Московської області, який діє з січня 2006 року. Ця система стала результатом проекту, який виконувався протягом 2005 року Російським Агентством підтримки малого і середнього бізнесу, а фінансувався з обласного бюджету. У ході його реалізації були розроблені обов'язкові елементи системи менеджменту якості, які вимагаються міжнародним стандартом ISO 9001:2000: політика в області якості, карта процесів адміністрації, каталог послуг адміністрації для населення та підприємств освіти, процедури послуг. Значне місце в проекті відводилося підвищенню кваліфікації працівників адміністрації. Для них були проведені тренінги, та семінари: з вивчення вимог стандарту, навчання аудиторів, проведено виїзні семінари із стратегічного планування, розробці процедур виконання послуг тощо. Виконаний проект дозволив Російському Агентству розробити типовий проект по застосуванню норм міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в діяльність органів місцевого самоврядування.

Свій досвід роботи мають і регіони Росії. Наприклад, Республіка (Саха) Якутія та кілька інших регіонів із 2003 року реалізують програму створення єдиної системи автоматизації діловодства та документообігу, метою якої є створення ефективної, логічної і зрозумілої як самим керівникам, так і громадськості в цілому системи прийняття та контролю управлінських рішень. Відпрацьовані новітні технології роботи з документами (в тому числі технологія поточного сканування). Вдалося вирішити проблеми, пов'язані з втратою документів та несвоєчасним виконанням доручень. Покращилися оперативність та якість звітів, роботи з документами, знижені працезатрати .

Отже, простежені підходи до проблеми якості та напрями і методи впровадження стандартів управління якістю в роботу органів влади різних країн свідчать про необхідність комплексного сприйняття теми, за якого виписування робочих процедур, їх ретельне виконання та удосконалення є частиною удосконалення діяльності органів влади, яке передбачає наявність чіткої правової бази, відповідного фінансування та матеріального і технічного забезпечення. Головне ж - підбір кваліфікованих кадрів, постійна турбота про підвищення їх кваліфікації, створення належних умов для реалізації потенційних можливостей. Важливо також звернути увагу і на взаємозв'язки, чіткий розподіл обов'язків, уникнення забюрократизованості усередині установ та організацій, особливо у випадках наявності центральної організації та її територіальних підрозділів. Очевидно, що використання іноземного досвіду допоможе зробити задумані перетворення в українській владі швидше і якісніше.

## **РОЗДІЛ 6**

### **ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ ВЛАДИ ПОЛЬЩІ**

Найбільш відкритим і популяризованим, а значить – доступним для вивчення є досвід Польщі. Саме він детально вивчається Голодержслужбою України та Управлінням державної служби ГУДСУ в Полтавській області у рамках пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції».

Безумовно, що передумовою якісного управління у Польщі стала адміністративно-територіальна реформа. Головні принципи реформування органів влади в Польщі були вироблені у 1989–1990 роках. При чому, вже у 1990 році прийнято ключове рішення про корінну реформу місцевого самоврядування. На цьому етапі реформ вибудувалося два рівні територіального управління: державні адміністрації, що діяли на засадах централізму, та органи самоврядування, що діяли на засадах децентралізації. У наступні роки послідовно проводилася лінія на посилення гмінного врядування. Гміна стала основою територіального поділу та місцевого самоврядування, воєводство – органом територіального поділу для реалізації завдань державної адміністрації. Принципи нового адміністративного ладу закріплені у Конституції Республіки Польща

1997 року, а у 1998 році прийнято кілька законів щодо територіального устрою та діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. З 1 січня 1999 року ввійшов у дію новий адміністративний поділ Польщі на 16 воєводств, близько 300 повітів та 2,5 тисяч гмін. Окрім існуючих до того часу гмінних органів самоврядування створено органи самоврядування воєводства та повіту.

На даний час публічна адміністрація Польщі складається із двох секторів – державної адміністрації та місцевого самоврядування. До складу державних адміністрацій належать Рада Міністрів, Прем'єр Ради Міністрів, міністри, центральні органи державної влади, територіальні незалежні органи виконавчої влади, які підпорядковані галузевим центральним органам та територіальні органи виконавчої влади, підпорядковані воєводі.

Варто відзначити динамізм правової системи. Наприклад, діяльність органів місцевого самоврядування регламентувалася статутами про гмінне самоврядування (8 березня 1990 р.), повітове самоврядування (5 червня 1998 р.) та самоврядування воєводства (5 червня 1998 р.). 11 квітня 2001 року було внесено зміни в ці та деякі інші статuti, що сприяло ліквідації протиріч та неузгоджень між ними.

Суттєве значення мав статут від 20 червня 2002 року про прямі вибори вїта, бургомїстра чи президента міста. Окремо 15 березня 2002 року врегульовано управління Варшавою, як столичним містом.

Підсумовуючи, можна виділити такі основні принципи формування та діяльності публічної адміністрації Польщі: спрямованість на побудову громадянського суспільства, децентралізація управління, зростання ролі місцевого самоврядування, чїтке визначення сфер публічної діяльності, субсидіарність, ефективність, прозорість, відкритість та гнучкість, адаптація законодавства до вимог Європейського Союзу.

Термін «публічна адміністрація» використовується в Польщі широко в розумінні зорганізованої діяльності, що охоплює коло справ публічного характеру, реалізується за допомогою створеного апарату і спрямована на реалізацію певних завдань. Цей термін поширюється на багато дій і різних працівників, наприклад у предметному напрямі (коло реалізованих справ) чи суб'єктивному (органи, що творять публічну адміністрацію). Крім того, найчастіше зустрічається змішане

визначення, що охоплює предметно-суб'єктивну спрямованість публічної адміністрації.

Згідно з однією з таких дефініцій публічна адміністрація це коло діяльності, цінностей і організаційних та виконавчих перетворень, що спрямовані на реалізацію публічних інтересів через різні суб'єкти, органи і інституції на основі статуту і в окреслених правом формах.

Так само, як є багато визначень публічної адміністрації, існує багато її поділів. Професор Ян Боц виділяє 3 складові частини публічної адміністрації: урядова, самоврядова та державна (до якої належать установи, що не входять до двох перших).

Цей поділ публічної адміністрації знаходить своє підтвердження у реальній практиці і використовується керівництвом цивільної служби Польщі. Статус працівників публічної адміністрації регулюється насамперед трьома різними статутами. До працівників адміністрації самоврядової застосовується статут від 22 березня 1990 року про працівників самоврядових, правна ситуація щодо працівників урядової адміністрації і корпусу цивільної служби регулює статут про цивільну службу від 24 серпня 2006 року. Натомість щодо інших держслужбовців застосовується статут від 16 вересня 1982 року про працівників державних установ.

Самоврядова адміністрація діє в Польщі на трьох ступенях: гміннім, повітовім і воєводським. Органи кожної це установи територіального самоврядування, що реалізують публічні завдання на певній місцевості. Територіальне самоврядування виконує компетенції, незаборонені в Конституції і статутах інших органів публічної влади з метою вирішення потреб мешканців території, що входить до повноважень даної установи. Територіальне самоврядування поділяють на регіональне (рівень воєводства) та місцеве або локальне (рівень гміни і повіту).

До органів територіального самоврядування належать:

- установчі органи: сеймик воєводства, рада повіту, рада гміни;
- виконавчі органи: маршалек і уряд воєводства, староста і уряд повіту, вїйт, (бургомістр, президент) села, містечка, міста.

Крім того, оскільки подекуди державна адміністрація сприймається як урядова адміністрація і навпаки, то цілі і логічні завдання їх вимагають виокремлення особливої державної адміністрації, до якої урядова адміністрація не належить. До таких державних органів належать: Президент Республіки Польща; Органи найвищої палати

Контролю; Крайова рада радіо і телебачення; Речник Прав громадян; Крайова рада Судів; Органи Народного Банку Польського, в т. ч. Крайова Рада Грошової політики; Центральні органи адміністрації, що підлегли Сейму.

До урядової адміністрації з огляду на коло їх завдань можна віднести урядову центральну адміністрацію (Прем'єр Ради Міністрів, рада Міністрів, міністерства та центральні органи урядової адміністрації), а також урядову територіальну адміністрацію (terenowi) (воєвода і підлеглі йому служби та органи незалежної (niezpolonei) адміністрації).

Органи урядової центральної адміністрації охоплюють своєю компетенцією цілі всього краю, а органи урядової територіальної адміністрації діють лише в межах певної території. У випадку урядової територіальної адміністрації можна також вирізнити додатково поділ на адміністрацію комплексну і незалежну (sezpalonei і niezspalonei)

Комплексна адміністрація діє під зверхністю воєводи стосовно служб, інспекцій і охорони, що виконують завдання і компетенції, окреслені в статутах. До цієї категорії належать 13 інституцій (комендант воєводської поліції; комендант воєводської охорони пожежної; куратор освіти тощо).

Окрім урядових завдань на рівні воєводства, керівниками повітових служб, інспекцій і охорон під зверхництвом старост виконуються завдання на рівні повіту.

Натомість органи незалежної адміністрації (яка колись називалася спеціальною) підпорядковані міністрам, а також керівникам державних правних установ, що виконують завдання урядової адміністрації на території воєводства. Додаток до статуту від 5 червня 1998 року про урядову адміністрацію у воєводстві визначає 15 органів незалежної адміністрації (керівники військових формувань, штабів, військові коменданти; директори казначейств, начальники казначейських урядів, директори урядів казначейського контролю тощо) Діяльність незалежних органів урядової адміністрації регулюється на засадах централізації в рамках існуючого територіального поділу чи в спеціально визначених межах.

Спільним між польською та українською адміністративно-територіальними реформами є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення

рівня життя населення на місцеве самоврядування. Польська адміністративна система, ще з радянських часів, базувалася на домінуванні відомчої структури над територіальною, значній централізації влади і концентрації адміністративних повноважень на центральному рівні. Така структура характеризувалася хаотичністю та неузгодженістю поділу завдань і компетенцій, відсутністю можливостей впливу громадян на політику властей та відсутністю громадського контролю, високим рівнем централізації бюджетної системи, утримуванням за рахунок бюджету усієї розгалуженої структури громадського сектору, та розгалуженою структурою урядової адміністрації. Як бачимо, всі ці проблеми характерні і для нашої держави.

Слід звернути увагу на необхідність комплексного підходу до вирішення існуючих проблем, на чому наголошують польські дослідники [40; 41; 44–46].

З другої половини 90-х років ХХ століття в польських органах територіального самоврядування зростає увага до інструментів сучасного управління. Проходив перехід від управління, що спиралося на інтуїцію та попередній досвід до використання методів управління, що використовувалися у бізнесі. Висловлювалася думка, що самоврядування – це велике підприємство, що реалізує інтереси своїх співвласників – мешканців і виборців. Деякі з інновацій впроваджувалися лідерами самоврядування. Інші – удосконалювалися за допомогою консультантів допоміжних програм американського чи британського урядів чи програм таких організацій, як Умбрелла.

Такими сучасними інструментами були:

- стратегія збалансованого розвитку;
- особливі секторові стратегії з операційними планами;
- річні бюджети завдань;
- багаторічні інвестиційні та фінансові плани;
- фінансові інвестиції через емісію комунальних облігацій для використання публічних коштів;
- методи реструктуризації і приватизації деяких комунальних послуг в т. ч. через публічно-приватне партнерство;
- бюро обслуговування клієнтів;
- грантові програми для неурядових організацій, що співпрацювали із органами територіального самоврядування;

– системи забезпечення якості у публічній адміністрації згідно з нормами серії ISO 9000.

Отже, система управління якістю розглядається як один із важливих, але далеко не єдиний, інструмент удосконалення якості роботи органів влади.

Сьогодні управління якістю у публічному секторі Польщі уже не трактується як метод, що не підходить до специфіки того сектора. Проте це не значить, що немає бар'єрів, які обмежують впровадження цього методу управління у публічних організаціях.

Існує низка аргументів щодо винятковості публічного сектора: відсутня конкуренція, немає механізмів, що вимагають зростання ефективності дій, цілі діяльності окремих інституцій не можна виміряти, тому часто важко стверджувати, що діяльність ефективна, фінансові можливості окремих інституцій залежні від стану публічних фінансів, а не від якості наданих послуг [44].

Польський досвід переконливо свідчить, що правила управління не можуть бути просто перенесені з сектора підприємництва до публічного сектора. Тому опір застосуванню системи управління якістю відчують як ті, хто той процес реалізує, так і ті, яким він представлений, як можливість покращення управління. Цікаві результати щодо цього дали результати анкетування, проведеного Закладом Прикладної Економіки Ягеллонського університету. Під час опитування виявлено кілька головних елементів стереотипного погляду, що «ISO добре для підприємств, але то додаткова бюрократія, процес порушення нормального ритму праці». На зростання бюрократії вказало 10 % опитаних. Найбільшою користю було названо покращення якості обслуговування клієнтів.

Упровадження з 1999 року інституційної реформи органів влади посилює завдання необхідності покращення якості послуг.

Програма «Управління якістю в публічній адміністрації» була розпочата у рамках проекту Умбрелла і конституювана через створення системи консультантів, що уможливило зростання ефективності і чіткості системи управління в адміністраціях. Програма частково фінансувалася урядом Японії і проводилася у співпраці з Канцелярією Прем'єр-Міністра, а також Міністерством Внутрішніх справ і Адміністрації. Методика Програми опрацьована з використанням досвіду органів місцевого самоврядування Великої Британії і була пристосована до специфіки польської публічної

адміністрації.

У рамках цієї програми Умбрелла організувала конференції з питань управління якістю в публічній адміністрації. У квітні 1999 року було презентовано досвід європейських адміністрацій, насамперед з Британії, Голландії і Данії. У жовтні 2000 року відбулася наступна конференція – «Якість у місцевому самоврядуванні – шанси, досвід та перспективи», у якій взяли участь низка представників органів влади.

Сайт організації Умбрелла дає можливість безкоштовно електронним способом отримати інформацію про кращий досвід за такими напрямками: документи (краща практика, інформаційні карти, публікації, напрацювання, документація системи якості); групи організацій (урядова адміністрація, малі та середні підприємства), універсальні напрацювання, організація навчання, поліція, Умбрелла, маршалківські адміністрації, староства та повіти, адміністрації міст і гмін, воєводські адміністрації); групи документів за тематикою («м'які» елементи управління, кращі практики EFQM, кращі практики в адміністрації – CAF, кращі практики урівноваженого розвитку, у-уряд, інструменти і методи TQM, приклади інформаційних карт, системи управління якістю, управління проектами, управління людськими ресурсами) [55].

Багаторічний досвід співпраці Умбрелло з органами влади різного рівня зробив можливим опрацювання ефективної методики впровадження ISO 9000 в місцевих адміністраціях. Знання публічних адміністрацій, характеру праці в урядах, а також типових процесів дозволило надавати консультації, пристосовані до індивідуальних потреб.

Напрацьована методологія дозволила пристосуватися до змін, викликаних впровадженням нового стандарту ISO 9001:2000.

Ці програми адресовані публічним адміністраціям:

- самоврядним (уряди міст і гмін, повітові староства, уряди маршалків у воєводствах);
- урядовим (центральні уряди, агенції і фундації, воєводські уряди ) стосовно розв'язань проблем управління якістю.

Зацікавленість Програмою була значною. Вже незабаром 30 адміністрацій впровадило, а кілька десятків впроваджувало нову систему управління якістю.

Запровадження системи управління якістю в роботу органів влади

розпочалося з органів місцевого самоврядування. Першим у Польщі органом територіального самоврядування, що отримав сертифікат ISO 9000, став у 1999 році уряд міста Дзержоньов Нижньосілезького воєводства [23].

Керівництво міста при впровадженні системи управління якістю поставило мету забезпечення професійного обслуговування клієнтів у приязній інституції. Для цього було визнано необхідним:

- визначення потреб клієнтів;
- вимір рівня задоволеності;
- вихід за межі очікування клієнтів;
- вивчення досвіду інших;
- удосконалення процесів.

Єдиним способом, що дозволив би досягти цього було визнано впровадження системи управління якістю.

Показниками зацікавленості керівництва міста у розбудові системи управління якістю були:

1. Призначення уповноваженого з питань якості, що відповідає перед керівництвом за впровадження системи якості та її підтримку. Вибір уповноваженого не може бути випадковим чи формальним. Це має бути особа, яка добре знає функціонування адміністрації, зможе особисто визначити міру компетенції і відповідальності, має самостійність у реалізації поточних справ і постійний доступ до керівництва. Ця особа повинна бути переконаною у необхідності справи і зацікавлена у її реалізації. До завдань уповноваженого належить самостійне чи разом з консультантом опрацювання програми впровадження системи, що охоплює: плани навчання, визначення кола працівників для опрацювання процедур та інструкцій, координація діяльності робочих груп, нагляд за впровадженням процедур та інструкцій. Уповноважений вносить пропозиції про вибір внутрішніх аудиторів, контролює актуалізацію документів, готує книгу якості, вносить пропозицію про проведення сертифікації, пропонує перегляд механізму функціонування адміністрації, планує внутрішні аудити, наглядає за проведенням коригуючи дій, пропонує нові підходи та забезпечує проведення аналізу і порівняння.

2. Встановлення політики якості із затвердженням цілей: ясних, зрозумілих, вимірюваних, реальних до реалізації. Визначення цілей, що відповідають цим критеріям нелегке, оскільки потрібно пам'ятати, що цілі ті мають стосуватися якості послуг в адміністрації.

Політика якості міського уряду, визначена у 2001 році, декларувала такі цілі:

- надання відповіді на звернення до уряду у терміни і спосіб, окреслені у приписах права та процедурах;
- покращення технічних та організаційних результатів обслуговування клієнтів;
- постійне зростання компетенції працівників;
- поточна інформація про діяльність адміністрації;
- врахування очікувань клієнтів у планах удосконалення якості;
- розвиток зв'язків з клієнтами на партнерських засадах.

Ці цілі планувалося досягти та вимірювати шляхом:

- поетапного впровадження системи управління якістю;
- дотримання встановлених процедур та інструкцій;
- проведення змін, сприяючих удосконаленню роботи з клієнтами;
- проведення опитування клієнтів;
- організації навчання працівників;
- розвитку веб-сторінки адміністрації та удосконалення надання інформації за телефонами;
- нагляду за виконанням ухвал органів гміни і внутрішніх актів адміністрації;
- оцінки ефективності коригуючих дій і міри реалізації планів покращення якості.

3. Розвиток комунікацій з клієнтами. В адміністрації міста цій проблемі надається значної уваги. Для покращення комунікацій із внутрішніми та зовнішніми клієнтами випускаються інформаційні матеріали та формуляри, які полегшують клієнтам виконання формальних вимог, що виникають через важку адміністративну мову документів та не зовсім ясні формулювання приписів. Опрацьовуються і друкуються інформація про роботу адміністрації, які надходять до кожного домогосподарства в місті. У цьому документі міститься інформація про те, де можна вирішити дану справу, які телефони визначеного відділення, який розмір оплати, які години праці адміністрації та інша практична інформація.

Слід зазначити, що впровадження системи управління якістю в місті ґрунтувалося на попередній творчій роботі. Так, з 1992 року організовано Бюро інформації, яке стало початком бюро

обслуговування клієнта. Мешканці міста уже звикли до першого контакту із урядником звертатися до Бюро інформації, що полегшує наступні контакти.

Щороку проводяться внутрішні та зовнішні навчання працівників щодо роботи з клієнтами. Це помітно позитивно впливає на діяльність працівників та уряду загалом. Звертається також значна увага на підбір кадрів, які мають бути старанними, оскільки не кожна особа, навіть високої кваліфікації, може бути гарним урядником. Важливі також комунікабельність працівників, вміння розв'язати стресову ситуацію, ясно і спокійно висловити думку.

Проводяться анкетні опитування серед мешканців міста та працівників адміністрації. Їх метою є пошук відповіді на питання щодо якості наданих послуг і видів діяльності, що потребують покращення.

У внутрішніх комунікаціях істотне значення має електронний зв'язок, щотижневі зустрічі працівників з керівництвом, щотижневі внутрішні навчання, щоквартальні співбесіди керівника і працівника.

Комунікація з клієнтами полягає у наданні інформації про діяльність адміністрації через радіо, місцеву пресу, де гміна має свою авторську вкладку, місцеве телебачення та Інтернет.

4. Забезпечення засобів, необхідних для того, щоб адміністрація могла реалізувати свої функції:

– працівників, що мають відповідну освіту, навички та досвід. З цією метою в адміністрації міста для кожної посади підготовлено індивідуальні карти завдань та справ, до яких додано лист вимог до даної посади. У випадку вакансії, не є проблемою зазначити у вимогах конкурсу які вміння, досвід, кваліфікацію і очікувані риси характеру повинен мати кандидат на вільну посаду. Кандидат перед тим, як приступити до роботи, знає своє коло обов'язків, справ, до яких приступає і хто виконуватиме його обов'язки в разі його відсутності.

- інфраструктуру, технічні та інші засоби.
- середовище праці, передбачене правилами праці

5. Ознайомлення з результатами переглядів роботи адміністрації.

Елементи перегляду функціонування адміністрації.

1. рапорти із внутрішніх аудитів.
2. результати внутрішнього контролю
3. пропозиції депутатів
4. аналіз скарг і звернень мешканців

5. аналіз адміністративних рішень
6. міра реалізації плану коригування діяльності
7. аналіз бюджету адміністрації

Пропозиції щодо перегляду функціонування адміністрації спрямовані на:

- зміну цілей політики якості
- оцінювання процесів
- оцінювання реалізації плану коригуючої та запобігаючої діяльності

- встановлення завдань у різних планах удосконалення якості

Характерно, що впровадження системи управління якістю пов'язувалося із низкою інших заходів. У Дзержоньові значної уваги надають оцінюванню діяльності працівників. Відповідна система оцінки в адміністрації міста діє із 2001 року і є невід'ємним елементом управління кадрами.

Для процедури оцінки працівників складається «Посадова картка працівника»:

- вимірюється особливе коло цінностей і напрямів роботи, що здійснюються даним працівником;
- дякуючи допрацюванню обов'язків даних працівників мінімізуються компетенційні суперечки;
- децентралізація компетенції на посадах працівників впливає на зростання самостійності у виконанні завдань.

*Місячна інформація про виконання завдань.*

Щомісяця працівники звітуються про здійснені справи та причини не виконання окремих доручень. У звітах міститься також короткий підсумок місяця із зазначенням кількості та напрямів вирішених справ. Таким чином забезпечується контроль над дотриманням термінів вирішення справ в адміністрації.

*Квартальне визначення завдань.*

Завдання на кожен квартал визначає керівник у співбесіді з працівником. Результатом є підготовка плану із такими елементами: мета/завдання, узгоджені з працівником, показник оцінки/ефективності роботи. Після завершення кварталу під час розмови керівник спільно із працівником робить оцінку виконаного завдання. Уможливлено моніторинг і контроль праці підлеглих.

*Річна оцінка працівників.*

Складається у письмовому вигляді та під час співбесіди. Версія для

постійних працівників передбачає заповнення аркушу оцінювання та захист його на зустрічі із керівником і представником вищого керівництва. Відповідні рубрики аркуша оцінки заповнює керівник під час співбесіди, а оцінка узгоджується. Версія для працівників на керівних посадах передбачає проведення співбесіди за участю бурмістра, представника найвищого керівництва, секретаря і керівника, які спільно дають оцінку.

В ході річної оцінки працівник має можливість: презентувати свої очікування, сформулювати очікування щодо наступного розвитку професійної кар'єри та внести пропозиції щодо змін, що сприяють ефективнішому здійсненню посадових обов'язків, а також покращенню роботи адміністрації та всієї гміни. Керівник підсумовує найважливіші досягнення та презентує плани на наступний рік.

Після проведення річної оцінки готується підсумковий рапорт про її результати. Зміст того рапорту презентується всім працівникам міської адміністрації під час зустрічі з бурмістром міста.

Результати оцінки праці мають вплив на виконання дій (коригуючий та запобігаючий) щодо удосконалення діяльності в адміністрації, крім того, вони беруться до уваги під час нагородження чи посадового підвищення працівників.

Результати системи:

- зростає ефективність роботи в адміністрації;
- зростає зацікавленість в особистій участі в діяльності;
- заохочуються працівники до підвищення своєї кваліфікації, оскільки після оцінювання вони завжди мають можливість підвищення. Преміювання (існує регламент нагород, який стимулює активних і ефективних працівників);
- налагоджується приплив інформації знизу вгору – звільняється ініціатива працівників;
- дякуючи застосуванню системи оцінки працівників спостерігається зростання їх компетентності і професійності, краще розуміння визначених у політиці цілей удосконалення якості;
- використання результатів проведеного оцінювання залучає працівників у процес удосконалення організації.

На даний час в місті діє інтегрована система управління, яка складається з системи управління якістю, управління середовищем та управління охороною і безпекою праці.

Слід відзначити, що керівництво міста високо оцінює

впровадження системи управління якістю, вважаючи, що це сприяло налагодженню якісної роботи з клієнтами. Така точка зору підтверджується отриманими містом нагородами. Зокрема, у 2007 році Дзержоньов зайняв 6 місце в категорії міських гмін найважливішого польського конкурсу, що проводиться газетою «Річ Посполита», а у категорії Управління – перше місце. Того року в першому турі конкурсу брали участь близько 2 500 гмін, а у другому – понад 200. У 2008 році у цьому конкурсі місто зайняло вже четверту позицію.

Другим у Польщі і першим у Слаському воеводстві органом територіального самоврядування, що впровадив влітку 2001 року систему управління якістю на основі стандарту ISO 9001:2000 став уряд міста Рибнік. У 2004 році його сертифікат було підтверджено на наступні три роки. У квітні 2008 року затверджено черговий варіант Книги якості.

В уряді зідентифіковано низку процесів, спрямованих на ефективне управління. В кожній з карт процесів виокремлено операційні процедури, зв'язки із іншими завданнями, окреслено показники та спосіб виміру процесу, а також визначено його цілі. Моніторинг процесів проводиться їх координаторами. Обов'язки координаторів процесів затверджено у картах процесів. Описано понад 30 методик процесів.

Документація системи управління якістю в адміністрації м. Рибнік складається із:

- Декларації Президента міста.
- Місії і політики якості.
- Цілей досягнення якості.
- Книги якості
- Процесів і процедур.
- Інших документів, необхідних для забезпечення планування, реалізації і нагляду процесів
- Записів згідно вимог нормативів [24].

Вказані процеси відбувалися також в урядовій адміністрації, про що йдеться у експертних матеріалах Уряду Цивільної служби, (*Zarządzanie w służbie cywilnej – poradnik praktyczny, Warszawa 2002*), який сам дав приклад і у квітні 2004 року отримав сертифікат, що підтверджує впровадження системи управління якістю згідно з нормами ISO.

На центральному рівні влади запровадження системи управління

якістю на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 почалося з Міністерства Справедливості (Юстиції). Рішення про це було прийнято у серпні 2002 року. Пілотними було визначено два департаменти, які тісно співпрацювали з клієнтами. Консультантом виступило Бюро проекту Umbrella. Можна виділити вісім етапів реалізації проекту, які повністю співпадають із українською практикою: – навчання керівництва; самооцінка; навчання працівників, відповідальних за організацію і документування системи; навчання для всіх працівників; виокремлення, визначення і описання процесів; внутрішній аудит для визначення проблемних питань; передсертифікаційний аудит зовнішнім аудитором та сертифікаційний аудит, за результатами якого видається сертифікат. У вересні 2003 року Міністерство Справедливості (Юстиції) стало першим центральним органом влади Польщі, який отримав міжнародний сертифікат якості ISO 9001:2000.

Іншим прикладом процесного реалізування діяльності може бути Агенція Аграрного Ринку. Ця Агенція має посередницькі завдання щодо використання коштів ЄС в рамках реалізації Спільної Аграрної політики. Агенція повинна виконувати низку особливих критеріїв, окреслених в документах Європейської Комісії. Коли на переломі 2001–2002 років вирішувалося питання про шляхи ефективної роботи, один із керівників агенції запропонував використати методику управління якістю згідно зі стандартом ISO. Протягом двох років проводилася робота про впровадженню системи управління якістю. У травні 2004 року незалежною аудиторською інституцією визнано, що система управління якістю в Агенції відповідає нормам стандарту. Ідентифікація процесів, окреслення їх перебігу і зв'язків, дозволили за короткий час організаційно підготуватися до обслуговування кількох мільйонів євро.

Міністерство Внутрішніх Справ і Адміністрації в рапорті про стан готовності територіальної урядової адміністрації та органів територіального самоврядування до членства в ЄС, поданим 16 березня 2004 року, стверджувало, що «немаловажне значення має також впровадження в щораз більшій кількості урядів самоврядування системи управління якістю, що забезпечує справне управління і організацію праці, дозволяючи впровадження процесів пристосування до вимог ЄС».

Першим у Польщі органом урядової адміністрації, що отримав

сертифікат системи якості згідно з нормами PN-EN ISO 9001:2001 став Святокржицький воєводський уряд в Кельце. Сертифікат видав Польський центр досліджень сертифікації 23 листопада 2001 року. Документ підтвердив, що уряд відповідає нормам в розділі «Виконання і координація завдань урядової адміністрації, що виникають з щоденних зобов'язуючих норм права для добра клієнта, а також становлення шанобливого ставлення до держави»

Кожна послуга, яку надає воєводська адміністрація відповідним чином задокументована. Наприклад, карта послуги «Видання паспортів» містить такі основні дані: документи, які повинна подати особа з метою оформлення паспорта, плата, адреса та дані відповідальної особи, місце оформлення та видачі, телефон, можливість подання скарг та пропозицій, правові підстави та рекомендації клієнту.

Заслугує на увагу допомога клієнту через інформування «Мої права в уряді». У першому розділі міститься Інформація «Подача скарг та звернень» з адресою уряду. Наголошено, що кожен працівник уряду повинен прийняти скаргу і запровадити її. Подаються дані працівника, який приймає Інформацію про порушення процедури подачі скарг (телефон, факс, електронна адреса).

У другій частині подано перелік урядовців, які приймають громадян, із точною вказівкою часу та місця прийому. Відзначено, що всі керівники відділів, служб, департаментів приймають громадян щопонеділка в години праці, а працівники Бюро обслуговування клієнтів роблять це щодня.

Скарги можна надсилати електронною поштою чи подавати усно, при цьому працівник, що приймає скаргу мусить скласти протокол, який підписується ним та подавачем скарги. Анонімні скарги не розглядаються.

Третій розділ дає загальні інформацію про процедуру оскарження із посиланням на статті Адміністративного кодексу. Вказано, що право подання скарг і пропозицій до адмінорганів гарантує громадянам Конституція. Предметом скарги може бути занедбана справа чи неналежне виконання завдань органом влади чи його працівником, порушення правоздатності чи інтересів скаржника, а також неналежне і бюрократичне виконання справ. Предметом пропозицій може бути покращення роботи організації, зростання правоздатності, покращення праці і запобігання недоречностей, охорона власності,

краще задоволення потреб громадян.

Скарги потрібно направляти до органу, який компетентний у їх розв'язанні. Визначено також порядок подання скарг до конкретних органів.

Орган, що отримав скаргу повинен її розглянути без затягування, не пізніше місяця, та повідомити скаржника про спосіб вирішення питань, порушених у скарзі. Якщо ж орган, що отримав скаргу неспроможі її вирішити, то він зобов'язаний невідкладно, не пізніше терміну в 7 днів, передати скаргу органіві, який здатний її вирішити, усвідомивши про те скаржника.

У 2005 році Святокржицький воєводський уряд у Кельце став лауреатом конкурсу «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації» у категорії «Комп'ютер та Інтернет інструмент праці та діалогу».

Міська адміністрація в Гданську сертифікат на відповідність стандарту управління якістю отримала у квітні 2002 року. На той час це був найбільший орган територіального самоврядування в Польщі, який впровадив систему управління якістю за порівняно короткий час (з липня 2001 року). Система охоплює 950 працівників, 530 визначених операційних процесів та складну схему їх поєднання. Пов'язано значну кількість гмінних та повітових публічних завдань, що належать до компетенцій міста з правами повіту, а також делеговані завдання органів виконавчої влади.

На думку працівників міської адміністрації, першим, найважливішим чинником успішного впровадження системи управління якістю була зацікавленість керівництва міста. Другим фактором був відповідно добраний склад працівників, що безпосередньо займалися впровадженням системи. З самого початку було прийнято фундаментальне рішення, щоб СУЯ не стала ані ще одним документом, ані функціонуючим додатком, залучити до створення системи та функціонування якнайширше коло працівників.

Третім фактором став високий рівень свідомості членів Робочої групи по впровадженню системи, особливо з питань:

- постійного вдосконалення через встановлення та моніторинг прозорої політики якості, а також вимірюваних цілей уряду і зідентифікованих процесів;
- активного нагляду щодо діючих процесів;
- проведення внутрішніх аудитів;

- утворення простих і одночасно ефективних наглядних форм, коригуючи та запобігаючи;
- комплексній інвентаризації та актуалізації визначених процедур. Формулярів та записів;
- нагляду над внутрішньою та зовнішньою документацією.

Фундаментальне значення мало також прийняте на початку роботи рішення про створення для всієї адміністрації формули вироблення методик визначених процесів, що реалізувалися у окремих відділах. Їх опрацювання та актуалізація становили основну трудність при розробці документації.

Діючі в Гданському магістраті процеси управління якістю поділено на головні, допоміжні, пов'язані із проектуванням та сприяючі утриманню системи. Критерієм такого поділу стали такі фактори: вплив описаних процедур на якість надання послуг клієнтам, правильний обіг інформації і документів, можливість розпізнання потреб клієнта з метою його кращого обслуговування, постійна реалізація завдань.

Загалом було описано і впроваджено в уряді понад 500 процедур та робочих інструкцій. З метою спрощення роботи, виділено процедури, що реалізуються окремими відділами від процедур, що реалізуються кількома відділами (загальноурядові). Така систематика знайшла вираження у нумерації процедур.

Надзвичайно важливим фактором успішного впровадження та діяльності системи була якісна підготовка активних внутрішніх аудиторів. Позитивну роль відіграло і проведення навчання працівників. Особливу увагу звертали на підготовку в рамках системи керівників структурних підрозділів. Суттєве значення мало анкетування учасників навчання з метою визначення їхнього відношення до системи та виявлення потреби у подальшому підвищенні кваліфікації. Переконання у першочерговості роботи з персоналом примусило продумати систему його мотивації.

Варто звернути увагу на те, що широке залучення персоналу до вироблення та впровадження системи дозволило легше пережити час зміни міського керівництва, що, зазвичай, неминуче впливає на роботу міської адміністрації.

Доцільно також звернути увагу на роботу по культивуванню співпраці між відділами, вироблення духу єдності міського уряду.

Значну роль у покращенні функціонування міської адміністрації

мало посилення уваги до інформаційної політики. Йдеться про полегшення доступу клієнтів до інтернетданих та створення спеціальних інформаційних пунктів, т. зв. інтернеткіосків, укомплектованих інформацією щодо справ, які вирішуються міською адміністрацією.

Впроваджено було також комп'ютерну систему документообігу, яка дозволила кожному клієнтові бачити, на якому етапі розгляду знаходиться його звернення. Тим самим стало можливим у майбутньому використання електронного підпису, що особливо позитивно оцінюється клієнтами. Крім того, з'явилася можливість електронного внутрішнього аудиту роботи з клієнтами.

Проводилася також робота щодо підготовки програмного забезпечення, яке б дозволило краще організувати процеси та скоротити їх кількість.

Особлива увага зверталася на методику проведення опитування населення щодо якості послуг, які воно отримувало. Анкетування клієнтів адміністрації, аналіз скарг та звернень, а також результатів зустрічей із мешканцями міста використовувалися для покращення якості послуг.

У 2003 та 2004 роках магістрат м. Гданськ пройшов аудити, які підтвердили ефективність системи управління якістю, а у 2005 році сертифікат було підтверджено на три роки. Секретар міста, уповноважена системи управління якістю у міській адміністрації Д. Янчарек відзначила, що такі аудити корисні для стимулювання роботи по покращенню обслуговування клієнтів. З моменту впровадження системи управління якістю у 2002 році до 2004 року показник порушення термінів виконання рішень знизився відповідно з 0,11 % до 0,011 %. Підтвердженням зростання якості роботи є і нагороди за надання електронних послуг та впровадження тридцяти шести процедур в режимі прямого часу, що стосуються діяльності адміністрації.

З 2005 року систему управління якістю введено у Поморському воєводському уряді. У 2006 році в м. Гданськ автор мав можливість ознайомитися із документами та дією системи безпосередньо у воєводській адміністрації, за що щиро вдячний генеральному директорові уряду поморського воєводства Є. Носідлак.

Книга якості Поморського воєводського уряду складається із вступу, 8 розділів та двох додатків. У вступі охарактеризовано

структуру Книги та її складових.

Перший розділ присвячений характеристиці Поморського воєводського уряду в м. Гданськ, який надає свої послуги, реалізуючи статутні завдання.

У другому розділі представлено систему управління якістю. У першому параграфі цього розділу «Управління якістю згідно норм стандарту ISO 900» визначено засади управління якістю, що використовуються в уряді: орієнтація на клієнта; керівництво; зацікавленість людей; процесний підхід; системний підхід; безперервне удосконалення; прийняття рішень на основі фактів; взаємнокорисні відносини з клієнтами. У другому параграфі, зважаючи на специфіку роботи воєводської адміністрації, охарактеризовано вимоги норм стандарту: проектування і розвиток; нагляд оснащення для моніторингу; удосконалення процесів надання послуг.

У третьому розділі визначена термінологія, що застосовується при впровадженні системи управління якістю.

Ключовим є четвертий розділ «Система управління якістю». По-перше, визначено основні процеси установлені та впроваджені в адміністрації (процеси управління охоплюють управління кадрами (набір працівників та їх навчання і професійне вдосконалення) та управління системами (коригуючи і запобіжні дії, аудити, перегляд системи); процеси операційні охоплюють контроль, керування бюджетом, нагляд над діяльністю органів територіального самоврядування, оголення нормативно-правових актів, адміністрацій на діяльність, нагляд за Центром здоров'я, видання правових актів, управління інформацією і координація дій у критичних ситуаціях, реалізація оборонних справ; допоміжні процеси охоплюють вивчення рівня задоволеності клієнтів, нагляд над інфраструктурою, нагляд за телеінформативною структурою, нагляд за документами і записами, нагляд за невідповідними послугами, закупки.

По-друге, визначено карту взаємозв'язку головних процесів.

По-третє, визначено структуру провідників процесів.

Вказано також принципи забезпечення функціонування системи управління якістю в уряді.

Визначено основну документацію системи управління якістю, яка складається із таких частин:

1. Місія, політика якості та мета.

2. Книга якості, впроваджена розпорядженням воєводи.
3. Описи процедур системи якості.
4. Схеми дій.
5. Інші внутрішні та зовнішні документи.
6. Записи.
7. Нагляд за документами та записами.

У п'ятому розділі визначається відповідальність керівництва (воєвода, заступник воєводи, генеральний директор та директори відділів і бюро), очікування клієнтів та їх реалізація, а також місія, політика якості та цілі. Розкрита також система планування, відповідальність, внутрішнє управління та комунікації.

Шостий розділ присвячений актуальній проблемі управління ресурсами. Відзначено, що керівництво адміністрації повинно забезпечувати засоби, необхідні для реалізації запланованих цілей та ефективного функціонування системи. Виділено управління людськими ресурсами (підбір та набір працівників), навчання та інші форми розвитку працівників, принципи винагородження. Охарактеризовано також інфраструктуру адміністрації, місця роботи тощо.

У сьомому розділі показано шляхи надання послуг (планування, визначення та зміна вимог до якості послуг, зв'язки з клієнтами, проектування послуг, закупки тощо).

У восьмому розділі вказано на засоби та форми вимірювання, аналізу і вдосконалення послуг.

Прикладом впровадження стандарту на регіональному рівні може бути робота у Сілезькому воєводстві, уряд маршалка якого отримав сертифікат якості 20 грудня 2005 року. У процесі підготовки було описано 85 найважливіших процесів роботи уряду. Наголошено, що система буде піддаватися постійному вдосконаленню за таких пріоритетів: системність, дотримання термінів, бюджетна дисципліна, доцільність використання коштів. Суттєвим критерієм оцінки праці стало анкетування населення

Повітове староство в Гайновче другим у Підляськیم воєводстві впровадило систему управління якістю і отримало сертифікат якості за стандартом PN-EN ISO 9001:2001. Процес сертифікації проводила Польська палата закордонної торгівлі «Сертифікація» в Гдині.

Урочисте вручення сертифікату відбулося 3 лютого 2006 року в Залі Школи Лісної у Біловежі Вручення сертифікату здійснив керівник

фірми пан Артур Жвох та пані директор – Йоланта Войтиновська. В урочистостяз участь взяли маршалек воєводства Януш Кричевський та Керівник сеймику Збігнев Крживінський, а також керівники повіту.

Сертифікат підтвердив, що повітове старство в Гайновче відповідає нормам по реалізації публічних завдань, що служать забезпеченню місцевої самоврядної спільноти.

«Сертифікат ISO є свого роду нобілітацією для уряду, є свідченням, але водночас і зобов'язанням, що послуги надані службовцями повинні бути справні, професійні, і що найважливіше – приязні для клієнтів». – відзначив повітовий староста Влодзимеж Пітрочук. Зусилля працівників старства щодо отримання сертифікату були посилені в рамках акції «Приязна адміністрація». Особа, яка стала мотором всіх справ, що сприяли сертифікації була пані марія Оверчук – секретар повіту, уповноважена у справах системи запровадження якості [22].

Любельське воєводство Польщі можна назвати своєрідним тренінговим майданчиком для українців, що прагнуть вивчити досвід запровадження стандартів управління якістю в роботу органів влади. Зокрема, можна назвати досвід міст Люблін, Бихов, де помітний комплексний підхід до цього поняття. Насамперед застосовуються новачі фінансового менеджменту шляхом формування бюджету завдань. Створюється стратегія розвитку гміни на основі інвестиційного плану з використанням комп'ютерного. Це необхідно для оптимізації витрат і прибутків, політики оподаткування, розподілу інвестицій за роками, прогнозування динаміки та результативності процесів. Впроваджена система інновацій з управління персоналом в уряді гміни з використанням нових підходів до тарифікації праці, розробки системи оцінки і критеріїв, показників якості роботи службовців. З цією метою розробляються карти оцінки робітників, де вказуються детально функціональні обов'язки. При цьому іде не порівняння між працівниками (кращий – гірший), а порівняння відповідності роботи працівника функціональним обов'язкам. Важливим елементом є впровадження системи комп'ютерного обслуговування громадян через Інтернет та створення Інтернету – єдиної внутрішньої інформаційної системи в гміні. Створено інформаційні карти послуг та анкет для замовників послуг, а також – пункти обслуговування інтересантів, де працюють менеджери «першого контакту», які допомагають громадянам зорієнтуватися.

Основні етапи впровадження системи управління якістю в польських організаціях можна простежити на основі рекламних матеріалів Дорадчої групи Якість (Grupa Doradcza Qualitas), що є консалтинговою фірмою.

Етап I. Мета: Діагноз відповідності наявного стану системи управління в організації вимогам норм стандарту *PN-EN ISO 9001:2001*

Програма:

Вступний аудит, проведений консультантами і аудиторами фірми, що мають відповідну кваліфікацію аудиторів системи якості. Метою аудиту є визначення стану системи управління організації відповідно критеріїв сертифікації.

По завершенню аудиту готується рапорт, у якому описуються:

- стандарти управління організації в контексті вимог норми;
- відносини з клієнтами (орієнтація на клієнта, аналіз потреб, вивчення задоволеності).
- ідентифікація існуючих в організації процесів і взаємозв'язку між ними;
- визначення вимог розвитку і удосконалення організації.

Етап II Мета: Навчання для керівників і вибраних працівників з питань реалізації наступної програми.

Програма:

- основи управління якістю в організації;
- різниця між традиційним управлінням і управлінням через якість;
- генезис і розвиток систем якості;
- структура норм ISO серії 9000;
- основні визначення PN-EN ISO 9001:2001;
- процес опрацювання і впровадження системи якості;
- процедура сертифікації системи якості-вимір користі.

Етап III. Мета: Додаткове навчання для робочої групи системи управління якістю

Програма:

- документування системи якості;
- місія, політика якості, книга якості, процедури, системні інструкції, якісні формуляри;
- розгляд напрацювань і редагування процедур та інструкцій;

- кошти якості – аналіз і методи зниження затрат;
- статистичні методи для оцінювання системи управління якістю;
- вивчення та оцінка задоволення клієнтів як елемент політики якості;
- перегляд системи якості керівництвом;
- нагляд за документами та даними;
- сертифікаційні та після сертифікаційні процеси;
- керівництво щодо удосконалення норм якості.

Етап IV. Мета: Опрацювання документації і впровадження системи управління якістю.

Консультації: в процесі опрацювання книги якості, процедур і системних інструкцій; в процесі впровадження системи управління якістю; під час виконання внутрішніх аудитів якості і реалізації коригуючих дій.

Етап V. Мета: кінцевий перегляд стану організації перед сертифікаційним аудитом.

Програма:

Висловлення думки про готовність до сертифікації, на основі:

- результатів внутрішніх аудитів;
- здійснених дій щодо коригування та запобігання;
- рапорту керівництву про перегляд системи управління якістю

Отже, польський досвід управління якістю включає і управління ресурсами, процесами, персоналом. Виділяються такі принципи як першочерговість уваги до клієнта, формування команди менеджерів, колегіальність, прозорість і гласність всіх процесів, постійне покращення якості, прийняття рішень на базі якісної інформації

Важливо також, щоб оцінювання адміністрацій проводилося через постійний аналіз досягнутих ними результатів. Інструментом, що дозволяє реалізувати цей постулат є впровадження в систему виконання публічних завдань методу управління через результати, які повинні підлягати оцінюванню у двох вимірах:

- в якій мірі досягнуто те, що заплановано (оцінка через показники, що засвідчують ступінь змін);
- якою є якість наданих послуг (оцінка через показники якості чи інформацію про ефективність і корисність проведених дій).

Тому необхідним стає застосування у системі управління в публічній адміністрації концепції *New Public Managment* – *Нового*

*публічного управління.*

Впровадження Нового Публічного управління вимагає функціонування системи виконання публічних завдань на таких засадах:

- успішність, чи управління через цілі разом із виміром результатів;
- ефективності, чи впровадження економізації діяльності публічної адміністрації;
- прозорості, чи явності діяльності щодо клієнтів адміністрації та інших зацікавлених.

Отже, необхідним стає встановлення стандартів публічних послуг і системи виміру, оцінки та засад «нагородження» за досягнення запланованих результатів. Потрібно вирішити, як преміювати тих, хто використовує стандартизовані системи управління (наприклад, систему управління якістю), досягає вимірюваних результатів в роботі чи має позитивні результати опитування громадськості.

Підсумовуючи, можна зазначити, що у сучасній системі управління якістю в певній інституції поляки виділяють чотири ключових сфери: обслуговування клієнтів, кваліфікація та компетентність кадрів, управління інформацією, організаційна система.

Підвищення якості обслуговування клієнта розглядається як головний фактор для сприйняття публічних інституцій суспільством. Саме тому багато публічних інституцій Польщі впроваджує «пункти першого контакту» з клієнтами, або розширює можливості контакту електронним шляхом.

Варто тут згадати ініціативу Управління цивільної служби, яке організувало конкурс на «Найприязніше управління урядової адміністрації», завданням якого є промування дій та організаційних розв'язань, що направлені на поправлення якості обслуговування клієнтів. Конкурс сприяв впровадженню здорової конкуренції між адміністраціями.

Говорячи про кваліфікацію та компетенції чиновників, польські колеги основну увагу звертають на напрацювання вмінь та навичок працівників, а також вироблення еластичності, яка проявляється у швидкому реагуванні на зміну потреб та завдань. Такий взірець чиновника може створити так звану «організацію, яка навчається», внутрішній механізм постійного піднесення кваліфікації працівників має входити до філософії управління інституцією.

Система управління інформацією передбачає впровадження сучасної системи циркуляції інформації. Важливо пам'ятати про управління «білими плямами» в адміністрації, тобто ефективну координацію між управліннями та департаментами. В інституції, де управління базується на сучасних підходах, застосовуються випробувані методи групової роботи, панує атмосфера відкритості, яка розуміється як постійна увага до думки співробітників, а також творче використання їхнього потенціалу.

Нарешті, польський досвід свідчить, що оптимальною є еластична структура, яка є здатною до змін, що виникають з нових завдань та потреб. Саме для цього запроваджуються елементи внутрішнього аудиту всередині організації – у відділах та підрозділах. Суть філософії якості в управлінні організаціями та адміністраціями зводиться до того, щоб: запобігати, аніж виправляти, робити добре з першого разу, аніж переробляти, постійно вдосконалювати методи та процеси роботи.

Нова концепція приязної адміністрації в Польщі носить назву Етичного управління. Вона не відкидає досягнень моделі управління адміністрацією, яка функціонувала до цього часу, а навпаки підкреслює важливість використання багатьох методів менеджерського управління адміністраціями. З певністю потрібно впроваджувати та розвивати виправдані системи управління якістю, такі як ISO 9001, так як їхнє функціонування гарантує найвищий стандарт надаваних послуг. Але філософія Етичного управління експонує перш за все потребу відбудови суспільних зв'язків, взаємну довіру управлінців, та тих, ким управляють. На зміну переважаючого зовнішнього контролю ефективнішим буде внутрішній контроль. Відповідно, прагнучи досягнути найвищої якості, поляки виділяють чотири вузлові засади діяльності чиновників: професіоналізм, ретельність, незаангажованість та політична нейтральність.

Як тенденцію слід відмітити і впровадження інтегрованої системи управління, яка включає в себе систему управління якістю, управління середовищем та управління охороною і безпекою праці.

## ВИСНОВКИ

Аналіз іноземного та вітчизняного досвіду впровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001:2000 дозволяє виділити кілька вузлових проблем.

По-перше, спостерігається значне зростання кількості виданих у світі сертифікатів систем менеджменту якості відповідності вимогам стандарту. Так, у 2004 році приріст сертифікованих систем склав порівняно із 2003 роком 35 %, а порівняно із 2000 роком – 64 %. Першу трійку держав за цим показником складають Китай, Італія та Великобританія. Окремої статистики щодо впровадження системи управління якістю в органах влади ми не маємо, але яскраво простежується тенденція до стрімкого зростання кількості суб'єктів влади, що впровадили цю систему.

По-друге, підходи до впровадження системи якості на підприємствах та в органах влади мають багато спільного. У США навіть поширена точка зору на органи влади як варіант фірм. Отже, можна використовувати значний досвід виробничої сфери. Щоправда, варто зважати на європейську практику в цьому питанні, яка більше враховує специфіку органів влади. Наприклад, це наголошується в Болгарії.

По-третє, основними принципами європейської системи стандартизації є незалежність та співпраця з органами влади. На відміну від американської, європейська система стандартизації більш впорядкована і організована.

Принципи загального управління якістю виникли на основі результатів роботи у сфері підвищення якості продукції в Америці, Європі і Японії. В Європі основні зусилля були зосереджені на уніфікації вимог, введенні єдиної системи стандартів, у тому числі і при забезпеченні якості продукції. У США значні зусилля спрямовувалися на вдосконалення статистичних методів і їхнє використання в промисловості при оцінці якості різних технологічних процесів. В цей же час відомі спроби застосовувати японські методи підвищення якості продукції (індивідуальне навчання та гуртки якості). Застосовувалися адміністративні методи управління якістю, більше уваги надавалося процесу усвідомлення кожним членом колективу його особистої відповідальності за якість продукції, відпрацьовувалися схеми «кожний на своєму місці відповідає за якість своєї праці».

Міжнародна організація стандартизації (ISO) узагальнила весь позитивний досвід робіт в сфері підвищення якості продукції і розробила стандарти серії 9000 і 10000, що лягли в основу принципів Загального Управління Якістю (TQM). Передбачається всебічне

цілеспрямоване і добре скоординоване застосування систем і методів управління якістю у всіх сферах діяльності – від досліджень і розробок до обслуговування за участю керівництва і службовців усіх рівнів і за раціонального використання технічних можливостей.

По-четверте, необхідно відзначити одну особливість, яка стосується як виробничих галузей, так і сфери державного управління. Із зростанням добробуту змінюється спектр потреб, а отже, і спектр відчуттів. А це, у свою чергу, змінює вимоги до якості виробничих та управлінських процесів, що повинно призвести до зміни якісних показників.

Така зміна якості процесів здійснюється на основі програми підвищення якості і супроводжується безперервним їхнім удосконаленням. Тому програма підвищення якості уже стала в багатьох державах одним із ключових моментів у роботі щодо підвищення якості продукції та послуг, включаючи і послуги органів влади. Формується нова ідеологія держави як надавача послуг.

По-п'яте, іноземний досвід яскраво свідчить, що мова повинна йти про комплексний підхід. Вважається, що якість виробничих процесів визначається п'ятьма основними компонентами: людьми, устаткуванням, матеріалами, методами, навколишнім середовищем. Варто звернути увагу насамперед на людський фактор. Це особливо важливо усвідомити при запровадженні міжнародних стандартів у роботу органів влади. Для того, щоб люди могли і хотіли забезпечити високу якість виробничих процесів, вони повинні мати необхідну інформацію про те, що і як робити; мотивацію до високої якості своєї праці; відповідну кваліфікацію й трудові навички; безперервно навчатися новим прийомам праці, й усі разом повинні утворювати команду, зацікавлену у високій якості продукції. Тому важливо не декларативно, а на практиці забезпечувати високий статус та відповідне забезпечення цих працівників, звичайно ж – вимагаючи відповідної віддачі.

Другий компонент, що гарантує високу якість виробничих процесів, стосується використання відповідного устаткування, пристосувань і інструментів. Впровадження нових стандартів управління якістю обов'язково має супроводжуватися переходом до нових технологій, запровадженням електронного уряду, комп'ютеризації, забезпечення нормальних умов роботи тощо. У сфері управління, на наш погляд, мова повинна йти також про чітке правове

поле діяльності службовців, вироблення конкретних і зрозумілих правил поведінки усіх учасників процесу. Але досить відчутною є і матеріальна та фінансова незабезпеченість.

Важливим компонентом забезпечення якості виробничих процесів є використання методів управління з акцентом на оптимізацію стилю роботи керівництва та впровадження сучасних виробничих рішень.

І останній, але не менш важливий компонент, пов'язаний зі створенням необхідного морального клімату, що сприяє плідній роботі як кожного працівника, так і колективу в цілому.

По-шосте, іноземний досвід свідчить також про необхідність вироблення ясних критеріїв оцінки роботи органів влади та запровадження не лише суспільного, а й внутрішнього контролю якості.

Варто наголосити, що у сукупності європейських правових норм не існує жодних положень щодо загальних принципів організації системи публічної адміністрації. Це питання з урахуванням принципу субсидіарності кожна країна Європейського Союзу вирішує самостійно. Такий підхід характерний і для держав, що готуються до вступу до ЄС.

Проте в процесі співпраці вироблено певні спільні принципи публічної адміністрації. Зокрема, виділені такі засади: надійність та можливість прогнозування; відкритість та прозорість; відповідальність; ефективність та результативність.

Потрібно зауважити, що протягом 90-х років минулого століття багато розвинутих країн світу запровадили систему оцінки якості роботи адміністративних органів, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів.

Передумовою здійснення такої оцінки є проведення широких соціологічних досліджень (опитувань, анкетувань, інтерактивних голосувань тощо) серед потенційних споживачів послуг

Критерії оцінки якості різні. Так, у Канаді виділяють своєчасність, справедливість, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт для споживача, справедливість і результат. У Фінляндії більше враховуються публічні інтереси. Виділяють такі критерії, як менеджмент та персонал, процедури та структура органу, якість послуг та задоволеність споживачів, економічність, ефективність та результативність.

У Великій Британії з 1991 року запроваджена Хартія громадянина.

Шість її принципів такі: наявність стандартів (встановлення, оприлюднення та дотримання); інформація та відкритість; консультування споживачів; повага та готовність допомогти; виправлення стану справ (уважне ставлення до скарг та, за можливості, максимальне врахування побажань споживачів); ефективне використання коштів. Реалізація Хартії передбачає постійне оновлення та підвищення стандартів публічних послуг. Наприклад, у 1997 році було впроваджено стандарти роботи уряду. Оцінку дотримання Хартії проводять насамперед споживачі, а щоб стимулювати публічні служби підвищувати якість своїх послуг, впроваджено нагородження «Відзнакою Хартії» установ, які надають найкращі послуги.

Польський досвід управління якістю націлює на управління ресурсами, процесами, персоналом. Бердянський та Комсомольський експерименти підтверджують необхідність саме такого комплексного підходу. Виділяються такі принципи як першочерговість уваги до клієнта, формування команди менеджерів, колегіальність, прозорість і гласність всіх процесів, постійне покращення якості, прийняття рішень на базі якісної інформації. Поляки виділяють чотири вузлові засади діяльності чиновників: професіоналізм, ретельність, незаангажованість та політична нейтральність та чотири ключових сфери докладення зусиль: обслуговування клієнтів, кваліфікація та компетентність кадрів, управління інформацією, організаційна система. У Болгарії зусилля спрямовуються на створення нової адміністративної культури шляхом поширення кращого досвіду, реалізації ефективного публічного-приватного співробітництва, впровадження електронного уряду.

Користь для клієнтів вбачається у таких факторах: покращення доступу до послуг, висока якість послуг, прозорість та врахування потреб клієнтів; вплив суспільства на вироблення рішень та прийомів роботи адміністрації, а користь для адміністрації – у зростанні ефективності дій при зменшенні витрат, що дозволить реалізувати інші завдання; зростанні прозорості послуг, що призводить до росту іміджу адміністрації; покращенні механізму комунікацій та зворотного зв'язку з клієнтами; зменшенні можливостей для корупції, а значить і звинувачень у корупції. Відповідно виділено структуру адмінпослуг.

Цілеспрямована у співробітництві з Єврокомісією робота по покращенню діяльності органів влади проводиться у Казахстані. З

1998 року розпочалася реформа держслужби. Зусилля спрямовуються на зростання престижності держслужби і забезпечення її конкурентоспроможності з приватним сектором. Для цього проводиться функціональний аналіз роботи органів влади, визначення функцій та оплати праці чиновників, удосконалення системи підвищення кваліфікації, покращення контролю над якістю наданих послуг. Проте, досі населення незадоволене рівнем надання послуг. Так, є нарікання на те, що веб-сайти установ створено, але оновлюються лише одиниці з них, наприклад, зразковими називають сайти акіма Західно-Казахстанської області, а також міністерств освіти і науки та сільського господарства.

У Росії вироблено типовий проект по запровадженню міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в діяльність органів місцевого самоврядування. Проект реалізується в кількох регіонах в рамках Концепції адміністративної реформи Російської Федерації на 2006-2008 роки. Активно поширюється досвід впровадження системи управління якістю м. Дзержинський Московської області, який діє з січня 2006 року. Ця система стала результатом проекту, який виконувався протягом 2005 року Російським Агентством підтримки малого і середнього бізнесу, а фінансувався з обласного бюджету. У ході його реалізації були розроблені обов'язкові елементи системи менеджменту якості, які вимагаються міжнародним стандартом ISO 9001:2000: політика в області якості, карта процесів адміністрації, каталог послуг адміністрації для населення та підприємств освіти, процедури послуг. Значне місце в проекті відводилося підвищенню кваліфікації працівників адміністрації. Для них були проведені тренінги, та семінари: з вивчення вимог стандарту, навчання аудиторів, проведено виїзні семінари із стратегічного планування, розробці процедур виконання послуг тощо. Виконаний проект дозволив Російському Агентству розробити типовий проект по застосуванню норм міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в діяльність органів місцевого самоврядування. Свій досвід роботи мають і регіони Росії.

Варто звернути увагу також і на методологію впровадження системи управління якістю в органах влади.

Насамперед доцільно дати відповідь на питання, що є метою цієї операції: сама сертифікація, покращення рівня задоволення клієнтів наданими органами влади послугами, спрямованість організації на

якісну роботу, забезпечення якості наданих послуг чи ліквідація недоліків у діяльності органу влади.

Ці цілі не виключають одна одну і повинні взаємно доповнюватися, але одна з них мусить бути домінуючою, що дозволить визначити стратегію та тактику організації.

Потім необхідно визначити, ініціатора, організатора та учасників публічної дискусії щодо цілей і спрямованості зусиль організації.

Слід також враховувати, що впровадження нових методів роботи, в т. ч. і системи управління якістю, викликається не простим бажанням керівництва, а певними викликами. Наприклад, в органі місцевого самоврядування є постійна необхідність враховувати потреби мешканців, які є виборцями. Зростає і вплив різних організованих груп мешканців. В органах державної влади безпосередній вплив громадян відчувається менше, але вищим мусить бути врахування вимог державної політики та спрямованості керівництва на покращення якості праці.

Впровадження системи управління якістю сприяє реалізації завдань публічної адміністрації на принципах:

- успішності, тобто управління через цілі з вимірюванням результатів;
- ефективність, тобто впровадження економізації діяльності публічної адміністрації;
- прозорість, тобто відкритість дій для клієнтів адміністрації та всіх зацікавлених.

При цьому важливо усвідомити, що:

1. Влада повинна керуватися розумінням своєї місії, а не лише схемами та приписами. Значну роль у цьому відіграє сучасне керівництво. Роль лідера полягає у керуванні розвитком і створення умов для творчої активності працівників.

2. Влада повинна бути конкурентоспроможною, що пов'язано із сучасними методами управління. Суттєвою при цьому є децентралізація влади, еластичність дій, вмотивування працівників до розвитку та участі, наголос на якість послуг, модернізація приписів. Важливе і використання організаційних методів, запозичених із бізнесу: передача послуг, співпраця, інвестиції, постійна співпраця із неурядовими організаціями.

3. Влада повинна провадити політику зосередження навколо цілей, а не засобів. Потрібно змінювати механізм, що передбачає

нагородження за старанність, а не за результат. Управління через цілі – це система, яка діє у багатьох площинах:

- управління розвитком, в т. ч. управління змінами;
- управління публічними послугами;
- управління правовими змінами, враховуючи адаптацію до законодавства Європейського Союзу;
- управління процесом європейської інтеграції, що вимагає зміни філософії держави та посилення співпраці всіх її суб'єктів;
- управління публічними контактами та процедурами розв'язання конфліктів.

4. Публічна влада в сучасному світі, що постійно змінюється при високих темпах інформаційності, повинна також постійно змінюватися та бути децентралізованою. Це дозволить їй бути еластичною, ефективною, повністю використовувати потенціал працівників.

5. Впровадження системи управління якістю повинно сприйматися як важлива складова комплексної роботи щодо удосконалення діяльності органів влади.

Досвід стандартів управління якістю в роботу органів влади різних країн свідчать про необхідність комплексного сприйняття теми, ретельного виписування робочих процедур, контролю за їх виконанням. Важливим є обов'язкове постійне удосконалення, що пов'язане з наявністю чіткої правової бази, відповідного фінансування та матеріального і технічного забезпечення органів влади. Головне – ж підбір кваліфікованих кадрів, гідна оплата їх праці, постійна турбота про підвищення кваліфікації, створення належних умов для реалізації потенційних можливостей. Важливо також звернути увагу і на взаємозв'язки, чіткий розподіл обов'язків, уникнення забюрократизованості усередині установ та організацій, особливо у випадках наявності центральної організації та її територіальних підрозділів. Очевидно, що використання іноземного досвіду допоможе зробити задумані перетворення в українській владі швидше і якісніше.

## ДОДАТКИ

### Додаток 1

#### ОСНОВНІ ТЕРМІНИ

Поняття	Визначення
Акредитація	Формальне визнання того, що орган по реєстрації компетентний виконувати процес реєстрації за вимогами стандартів
Аналіз з боку керівництва	Огляд системи якості керівництвом організації для гарантування її ефективності та адекватності
Атестація виробництва	Офіційне підтвердження органом з сертифікації або іншим уповноваженим для цього органом наявності необхідних і достатніх умов виробництва певної продукції, що забезпечують стабільність вимог до неї, які задані в нормативних документах і контролюються при сертифікації
Аудит якості	Систематичний, незалежний та документований процес отримання та аналізу даних та їх об'єктивної оцінки з метою визначення міри відповідності критеріям
Аудитор	Особа, компетентна в питаннях проведення аудиту
Валідація	Підтвердження на основі надання об'єктивних свідчень того, що встановлені вимоги виконані
Верифікація	Підтвердження виконання встановлених вимог. Перевірка, порівняння, проведення випробувань, аналіз документів
Відповідність	Додержання всіх встановлених вимог до продукції, процесів, послуг
Група по аудиту	Кілька аудиторів, яка проводить перевірку
Державна система стандартизації	Це система, яка визначає основну мету і принципи управління форми та загальні організаційно-технічні правила виконання всіх видів робіт із стандартизації
Добровільна сертифікація	Сертифікація, яка проводиться на добровільній основі за ініціативою виробника (виконавця), продавця або споживача продукції
Документація системи управління якістю	Систематичний і зрозумілий опис та інтерпретація політик і процедур, що впливають на якість послуг
Документ	Інформація і відповідний носій

Поняття	Визначення
Забезпечення якості	Усі планові і систематично виконувані види діяльності в межах системи якості, що підтверджуються в разі потреби, і необхідні для створення достатньої впевненості в тому що об'єкт буде виконувати вимоги якості
Запис (протокол)	Документ, що містить результати або свідчення здійсненої діяльності
Заява про відповідність	Заява постачальника під його повну відповідальність про те, що продукція, процес, послуга відповідають конкретному стандарту або іншому нормативному документу
Знак відповідності	Захищений у встановленому порядку знак, який використовується або виданий у відповідності з правилами системи сертифікації і який вказує на те, що забезпечується необхідна впевненість у тому, що належним чином ідентифікована продукція, процес, послуга відповідають конкретному стандарту або іншому нормативному документу
Інспекційний контроль	Контроль за діяльністю акредитованих органів з сертифікації, випробувальних лабораторій, а також за сертифікованою продукцією і станом її виробництва
Керування якістю	Методи та види діяльності оперативного характеру, які використовують для виконання вимог до якості
Комплексний показник якості продукції	Це показник, що відноситься до кількох її властивостей
Контроль якості	Складова частина управління якістю, яка повинна визначити його відповідність установам критеріям
Міждержавний стандарт (ГОСТ)	Стандарт, прийнятий країнами СНД, що приєдналися до Угоди про проведення погодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації, і який застосовується ними безпосередньо
Міжнародна стандартизація	Стандартизація участь в якій є відкритою для відповідних органів всіх країн
Міжнародний стандарт	Стандарт, прийнятий міжнародною організацією з стандартизації
Настанови з якості	Документ, в якому викладено політику в галузі якості і описано систему якості організації

<b>Поняття</b>	<b>Визначення</b>
Національна стандартизація	Стандартизація яка проводиться на рівні однієї конкретної держави
Національний стандарт	Стандарт, прийнятий національним органом з стандартизації однієї держави
Невідповідність вимог	Невиконання вимоги, розходження із стандартом
Нормативний документ	Документ, що встановлює правила і загальні принципи чи характеристики щодо річних видів діяльності або їх результатів
Орган з сертифікації	Орган, що проводить сертифікацію відповідності
Петля якості	Концептуальна модель взаємозалежних видів діяльності, що впливають на якість на різних етапах життєвою циклу продукції або послуг від визначення потреб до оцінювання
Планування якості	Складова частина управління якістю, спрямована на визначення цілей та відповідних ресурсів
Показник якості	Кількісна характеристика однієї або кількох властивостей продукції, які складають її якість і розглядаються стосовно певних умов її створення і споживання
Поліпшення якості	Заходи, які здійснюються усюди в організації для підвищення ефективності та результативності діяльності і процесів з метою одержання користі як для організації, так і для споживачів
Політика в галузі якості	Основні напрямки і мета організації в галузі якості, офіційно сформульовані вищим керівництвом
Посвідчення відповідності	Дія випробувальної лабораторії третьої сторони, яка доводить, що конкретний випробуваний зразок відповідає конкретному стандарту або іншому нормативному документу
Постачальник	Сторона, яка відповідає за продукцію, процес чи послугу і здатна продемонструвати свої можливості щодо забезпечення якості Це визначення може поширюватись на виробників, оптовиків, імпортерів, монтажні організації, організації, які надають послуги

Поняття	Визначення
Програма якості	Документ, в якому регламентовано конкретні заходи в галузі якості, ресурси і послідовність діяльності стосовно конкретної продукції, проекту чи контракту
Процедура	Заду коментований порядок дій, який визначає хто, що і коли виконує
Процесний підхід	Розгляд кожної дії як процесу, що має визначені параметри на вході і виході
Самооцінка	Самостійне оцінювання відповідності системи якості вимогам
Сертифікація	Процедура, за допомогою якої третя сторона дає письмову гарантію, що продукція, процес чи послуга відповідають заданим вимогам
Сертифікація відповідності	Дія третьої сторони, яка доводить, що забезпечується необхідна впевненість в тому, що належним чином ідентифікована продукція, процес або послуга відповідають конкретному стандарту або іншому нормативному документу
Система сертифікації	Система, яка має власні правила, процедури і управління для проведення сертифікації відповідності. Вона може діяти на національному, регіональному і міжнародному рівні
Система якості	Сукупність організаційної структури, методик, процесів і ресурсів, необхідних для здійснення управління якістю
Стандарт	Нормативний документ, розроблений, як правило, на засадах відсутності протиріч з істотних питань з боку більшості зацікавлених сторін і затверджений визнаним органом в якому встановлені для загального та багаторазового використання правила, вимоги, загальні принципи чи характеристики, що стосуються різних видів діяльності або їх результатів для досягнення оптимального ступеня упорядкування в певній галузі
Стандартизація	Діяльність з метою досягнення оптимального ступеня упорядкування в певній галузі шляхом встановлення положень для загального і багаторазового використання щодо реально існуючих чи можливих завдань

Поняття	Визначення
Сумісність	Придатність продукції, процесів, послуг до спільного використання, що не викликає небажаних взаємодій за заданих умов для виконання встановлених вимог
Схема сертифікації	Склад і послідовність дій третьої сторони при проведенні сертифікації відповідності
Третя сторона	Особа або орган, які визнані незалежними від сторін, що приймають участь у розгляді певного питання
Управління процесом	Виявлення всіх факторів, що впливають на варіацію процесу, а також на наступні дії щодо забезпечення оптимального перебігу процесу
Управління якістю	Напрямки діяльності функції загального управління, які визначають політику в галузі якості, мету і відповідальність, а також здійснюють їх за допомогою таких засобів, як планування якості, керування якістю, забезпечення якості та поліпшення якості в межах системи якості
Якість	Міра, в якій сукупність суспільних характеристик відповідає вимогам

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 11 травня 2006 р. № 614  
Київ

*Про затвердження  
Програми запровадження  
системи управління якістю  
в органах виконавчої влади*

Кабінет Міністрів України п о с т а н о в л я є:

1. Затвердити Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, що додається.
2. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям забезпечити подання щороку до 30 червня і 31 грудня починаючи з 2007 року Державному комітетові з питань технічного регулювання та споживчої політики даних про хід виконання Програми, затвердженої цією постановою, для їх узагальнення та інформування відповідно до 15 липня і 15 січня Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України  
Інд. 40

Ю. ЄХАНУРОВ

ЗАТВЕРДЖЕНО  
постановою Кабінету Міністрів України  
від 11 травня 2006 р. № 614

**ПРОГРАМА**  
**запровадження системи управління**  
**якістю в органах виконавчої влади**

**Загальні положення**

Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000, спрямована на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг.

За функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO серії 9000 є універсальними. Вони застосовуються на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та виду їх діяльності.

Необхідність розроблення Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (далі – Програма) обумовлена:

- відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності;

- недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг;

- низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади;

- потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 сприяє оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності.

Основними ознаками ефективності державного управління у сфері надання послуг є:

- орієнтація на споживача;

- провідна роль керівників;

- заінтересованість службовців у досягненні кінцевого результату;

- процесний підхід;

- системний підхід;

- прийняття обґрунтованих рішень.

Ефективність діяльності органів виконавчої влади значною мірою обумовлюється рівнем організації державного управління.

В основу організації державного управління у сфері надання послуг покладені принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості та ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень та протидія проявам корупції.

Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000, ефективно функціонує в органах державного управління більшості держав – членів ЄС. В Японії зазначена система управління якістю запроваджена майже у 90 відсотках муніципальних органів.

Першим з органів виконавчої влади в Україні, що успішно запровадив систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001, стала Головердержслужба, а серед органів місцевого самоврядування – виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область) та Комсомольської (Полтавська область) міських рад.

У процесі інтеграції України до ЄС необхідно реформувати систему державного управління, а ефективним засобом для цього є запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001.

### **Мета і завдання Програми**

Мета Програми полягає у підвищенні результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Завданням Програми є запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001.

### **Напрями виконання Програми**

Програма виконується за такими напрямами:

визначення порядку координації діяльності органів виконавчої влади щодо запровадження системи управління якістю;

інформаційно-методичне забезпечення запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади;

організація навчання керівників та фахівців органів виконавчої влади з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю;

контроль за запровадженням та ефективністю функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Заходи щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади здійснюються згідно з додатком.

### **Шляхи виконання Програми**

Виконання Програми здійснюється двома етапами.

На першому етапі (до 2008 року включно) передбачається запровадження системи управління якістю в центральних апаратах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апаратах Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

На першому етапі передбачається:

забезпечити органи виконавчої влади методичними рекомендаціями та інформаційними матеріалами щодо запровадження системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001;

визначити з числа керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій головних уповноважених з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю та організувати їх навчання;

організувати навчання працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з питань запровадження та функціонування системи управління якістю;

розробити плани заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади;

визначити перелік послуг, що надаються органами виконавчої влади, а також процесів надання таких послуг;

розробити документацію та забезпечити запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади;

визначити аудиторів для оцінювання результатів запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади;

забезпечити проведення:

- внутрішнього аудиту (періодичне оцінювання результатів запровадження системи управління якістю);
- передсертифікаційного аудиту (оцінювання результатів запровадження системи управління якістю перед проведенням сертифікаційного аудиту);
- сертифікаційного аудиту (оцінювання результатів запровадження системи управління для видачі органу виконавчої влади сертифіката, який підтверджує виконання вимог ДСТУ ISO 9001:2001).

На другому етапі (починаючи з 2009 року) передбачається запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в територіальних органах міністерств та інших центральних органах виконавчої влади, міністерствах та республіканських комітетах Автономної Республіки Крим, структурних підрозділах обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністраціях.

Заходи з виконання Програми на другому етапі здійснюються у тій самій послідовності, що і на першому етапі.

### **Фінансове забезпечення Програми**

Фінансове забезпечення Програми здійснюється в межах коштів, передбачених центральним та місцевим органам виконавчої влади у державному бюджеті, а також за рахунок інших джерел відповідно до законодавства.

### **Очікувані результати**

Виконання Програми дасть змогу:

підвищити результативність та ефективність державного управління, зокрема в результаті зменшення необґрунтованих витрат, в тому числі витрат часу;

урахувати в діяльності органів виконавчої влади потреби споживачів у конкретних послугах та забезпечити належну якість їх надання;

здійснити чітку регламентацію діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави;

визначити перелік послуг, що надаються органами виконавчої влади;

забезпечити прозорість прийняття управлінських рішень та підвищити їх якість;

забезпечити формування позитивного міжнародного іміджу України.

**Додаток до Програми  
ЗАХОДИ  
щодо запровадження системи управління  
якістю в органах виконавчої влади**

1. Підготувати методичні рекомендації щодо запровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001.

Головдержслужба, Держспоживстандарт, Українська асоціація якості (за згодою).

Липень 2006 року.

2. Забезпечити органи виконавчої влади інформаційними матеріалами щодо запровадження та функціонування системи управління якістю, зокрема з використанням Інтернет.

Головдержслужба, Держспоживстандарт, Українська асоціація якості (за згодою).

Серпень 2006 року.

3. Провести інформаційно-роз'яснювальну роботу серед керівників органів виконавчої влади з питань запровадження системи управління якістю (семінари, зустрічі за круглим столом).

Головдержслужба, Держспоживстандарт, Українська асоціація якості (за згодою).

Серпень – жовтень 2006 року.

4. Визначити з числа керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій головних уповноважених з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Жовтень – листопад 2006 року.

5. Організувати навчання головних уповноважених з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Головдержслужба, Держспоживстандарт, Українська асоціація якості (за згодою).

Грудень 2006 року – березень 2007 року.

6. Організувати навчання працівників центральних апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апаратів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Березень – квітень 2007 року.

7. Провести роботу із самооцінювання результатів діяльності органів виконавчої влади.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські держадміністрації.

Травень – червень 2007 року.

8. Розробити та затвердити за погодженням з Держспоживстандартом план заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Травень 2007 року.

9. Скласти перелік послуг, що надаються органами виконавчої влади.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Червень 2007 року.

10. Скласти перелік процесів з надання послуг у відповідних органах виконавчої влади та визначити осіб, відповідальних за їх дотримання.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Липень – серпень 2007 року.

11. Визначити аудиторів для оцінювання результатів запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Протягом 2007 року.

12. Забезпечити організацію навчання аудиторів.

Держспоживстандарт, Українська асоціація якості (за згодою).

Протягом 2007 року.

13. Розробити документацію з питань запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Відповідно до строків, визначених у плані заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

14. Запровадити систему управління якістю в органах виконавчої влади.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Відповідно до плану заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

15. Забезпечити проведення внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

Відповідно до плану заходів щодо запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

16. Провести сертифікаційний (в разі потреби – передсертифікаційний) аудит в органах виконавчої влади.

Держспоживстандарт, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. 2008 рік.

17. Запровадити та забезпечити функціонування системи управління якістю в територіальних органах міністерств та інших центральних органах виконавчої влади, міністерствах та республіканських комітетах Автономної Республіки Крим, структурних підрозділах обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у м. Києві та Севастополі держадміністрації.

Починаючи з 2009 року.

18. Надавати консультаційну та методичну допомогу в запровадженні та забезпеченні функціонування системи управління якістю в органах виконавчої влади.

Держспоживстандарт, Головержслужба, Українська асоціація якості (за згодою).

**Додаток  
до наказу Голодержслужби  
від 04.04.08 № 85**

**Настанова з якості Головного управління державної служби  
України**

**1. Призначення і сфера застосування**

1.1. Ця Настава з якості Головного управління державної служби України (далі – Настава) є основним документом системи управління якістю центрального апарату та територіальних органів Головного управління державної служби України (далі – Голодержслужба).

1.2. Наставу розроблено відповідно до вимог системи управління якістю ДСТУ ISO 9001:2001 та Положення про Головне управління державної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 року № 1180.

1.3. Сфера застосування системи управління якістю поширюється на надання послуг центральним апаратом та територіальними органами Голодержслужби.

1.4. Виконання вимог Настави є обов'язковим для всіх структурних підрозділів та територіальних органів Голодержслужби.

**2. Загальні положення**

2.1. Голодержслужба є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра Кабінету Міністрів України, що забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою.

2.2. Інститут державної служби України започатковано з прийняттям Закону України «Про державну службу», який набрав чинності 1 січня 1994 року. Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави по створенню правових, організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами України права на державну службу, визначає загальні засади діяльності та статус державних службовців.

Державна служба – це інститут, що забезпечує стабільність конституційного устрою та надає державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму. В системі владних відносин вона виступає одним із головних чинників формування цивілізованої демократичної державності, об'єднання зусиль гілок влади, створення кадрового потенціалу професіоналів для роботи в органах державного управління.

Державні службовці покликані професійно виконувати практичні завдання щодо забезпечення соціально-політичних і правових передумов відносин громадян з державними інститутами.

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою в 1994 році було утворено Головдержслужбу.

2.3. Головдержслужба здійснює свої повноваження на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України.

2.4. Юридична адреса – 01034, м. Київ, вул. Прорізна, 15.

Телефон приймальні 279-05-29, загального відділу 279-57-90.

Факс – 279-05-29.

Електронна пошта – infau@guds.gov.ua.

Веб-сайт – www.guds.gov.ua.

### 3. Відомості про Настанову

#### 3.1. Порядок перегляду та актуалізації Настанови

Ця Настанова підлягає перегляду не менше разу на рік у рамках загального аналізу системи управління якістю Головдержслужби.

Зміни в Настанову вносяться при появі необхідності.

Пропозиції щодо внесення змін у Настанову готують керівники зацікавлених структурних підрозділів та територіальних органів Головдержслужби.

Настанова і зміни до неї затверджується в установленому порядку наказом Головдержслужби.

#### 3.2. Встановлення статусу і регулювання розповсюдження

Настанова не містить конфіденційної інформації, вільний доступ до неї мають усі співробітники Головдержслужби, громадяни та зовнішні організації.

Доступ до актуального тексту Настанови здійснюється через внутрішній та зовнішній веб-сайти Голодержслужби.

Інформація про внесення змін до Настанови доводиться до відома співробітників через внутрішній веб-сайт.

Оригінал Настанови та змін до неї знаходяться у відділі організації документообігу.

#### 4. Політика Голодержслужби України

Політика Голодержслужби щорічно переглядається та затверджується наказом Голодержслужби.

#### 5. Моніторинг реалізації Політики Голодержслужби

Моніторинг реалізації Голодержслужбою Політики та завдань, визначених Положенням про Голодержслужбу, здійснюється за показниками, які затверджуються наказом Голодержслужби. Для кожного з цих показників щорічно визначаються кількісні цілі.

#### 6. Структура Голодержслужби

Структура, штатний розпис Голодержслужби, розподіл обов'язків між Начальником, першими заступниками та заступниками Начальника Голодержслужби та посадові обов'язки працівників Голодержслужби затверджуються відповідно до Регламенту роботи Голодержслужби України та її територіальних органів.



Таблиця 1

№ п/п	Послуга	Участь територіальних органів	Категорії споживачів				№ методики процесу, відповідно до п. 8 пісі Наставови
			Громадяни та організації в т.ч. державні службовці	Органи місцевого самоврядування	Органи державної влади	Державні органи, які мають право давати доручення Голодержслужбі, зверталися із запитами та зверненнями	
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Надання відповідей на звернення громадян, листи організацій та установ в межах компетенції Голодержслужби	+	+				19
2	Проведення службових розслідувань	+	+				29
3	Надання допомоги у вирішенні питань щодо поліпшення житлових умов державних службовців	+	+				18
4	Нагородження відомчими заохочувальними відзнаками державних службовців		+				17
5	Надання консультацій та довідок щодо локальних версій системи «Картка» органам державної влади	+			+		26

1	2	3	4	5	6	7	8
6	Консультативне та методичне забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування	+	+	+	+	+	15,23, 36
7	Організація видання та поширення «Вісника державної служби України»	+	+	+	+	+	28
8	Організація підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба»	+	+	+	+	+	24
9	Створення умов для перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.	+	+	+	+	+	25
10	Організація проведення семінарів, «круглих столів», конференцій та інших комунікативних заходів з питань державної служби.	+	+	+	+	+	4 та Порядок проведення комунікативних заходів (наказ від 16.02.07 № 53)
11	Проведення перевірок щодо дотримання законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також фактів порушення етики поведінки державних службовців.	+	+	+	+	+	30
12	Формування та ведення реєстру посад державних службовців і надання необхідної інформації з реєстру.				+	+	26

1	2	3	4	5	6	7	8
13	Формування та ведення переліку державних органів, посади керівників і спеціалістів яких віднесені до категорій посад державних службовців, та інформації про правову основу їх організації і розвитку.	+			+	+	27
14	Попередній розгляд та підготовка висновків щодо призначення на посади та звільнення з посад окремих категорій державних службовців.				+	+	35
15	Підготовка звітів, аналітичних та інформаційних довідок.	+			+	+	1, 14,31
16	Підготовка аналітичних та інформаційних довідок щодо підвищення ефективності державної служби, включаючи підготовку пропозицій для Кабінету Міністрів України щодо підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади за результатами їх функціонального обстеження.	+			+	+	23
17	Погодження присвоєння рангів.				+	+	33
18	Погодження продовження терміну перебування на державній службі.	+			+	+	34
19	Формування та ведення центральної бази даних державних службовців I–VII категорії і надання інформації з неї.	+			+	+	26
20	Розробка та участь у розробці нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.	+			+	+	22

1	2	3	4	5	6	7	8
21	Внесення пропозицій і розробка проектів нормативних актів з питань державної служби.	+				+	22
22	Організація роботи Координаційної ради з питань державної служби участь.					+	16
23	Організація роботи щодо формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців.					+	15
24	Аналізування вікового складу державних службовців, яких призначає на посади та звільняє з посад Президент України або Кабінет Міністрів України та підготовка інформації за підсумками аналізу					+	37
25	Проведення обов'язкових спеціальних перевірок стосовно відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення на які здійснює Президент України або Кабінет Міністрів України.					+	32
26	Надання відповідей на запити та звернення депутатів.	+				+	20
27	Підготовка експертних висновків до законопроектів, що розглядаються Верховною Радою України, та їх супровід.					+	21

8. Структура процесів системи управління якістю Головержслужби

8.1. Всі процеси системи управління якістю Головержслужби задокументовані. Методики процесів введені в дію наказом Головержслужби від 06.07.05 № 167 (із змінами). У подальшому затвердження методик процесів та внесення до них змін здійснюється у порядку, передбаченому пунктом 9 цієї Настанови

Вимоги щодо:

- управління документацією та записами наведені в Інструкції з діловодства;
- управління невідповідними послугами наведені в Інструкції управління невідповідними послугами;
- здійснення коригувальних та запобіжних дій наведені в методиці процесу «Моніторинг діяльності та удосконалення»;
- проведення внутрішніх аудитів наведені в методиці процесу «Моніторинг діяльності та удосконалення».

Реєстр розробленої документації системи управління якістю Головержслужби наведений в додатку 1.

8.2. Входи, виходи та кількісні цілі по показникам процесів наведені у відповідних методиках процесів.

8.3. Перелік процесів системи управління якістю центрального апарату Головержслужби України та її територіальних органів наведений у таблиці 3.

Таблиця 3

№	Процес	Пункти стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 стандарту	Відповідальні за процес	
			в центральному апараті ГУДС	в територіальному органі
Загальні процеси				
1	Стратегічний аналіз і планування	5; 7.1; 7.2; 8.2.1	Начальник ГУДС	Начальник
2	Моніторинг діяльності та удосконалення	8.1; 8.2.2; 8.2.3; 8.4; 8.5	- « -	Заступник начальника управління

№	Процес	Пункти стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 стандарту	Відповідальні за процес	
			в центральному апараті ГУДС	в територіальному органі
3.	Впровадження нових послуг	7.3	- « -	-
4.	Консультації з громадськістю	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	Заступник начальника управління
5.	Інформування громадськості	- « -	- « -	- « -
6.	Управління персоналом Голодержслужби та її територіальних підрозділів	6.2; 7.4	- « -	Начальник управління
7.	Управління фінансовими ресурсами	5.1(д); 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.5; 8.3	- « -	- « -
8	Міжнародне співробітництво	6.2.2(б, в, д); 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.3	- « -	- « -
9	Управління інфраструктурою	6.3 (а,в); 6.4, 7.4, 7.6	Перший заступник Начальник а ГУДС	Заступник начальника управління
10	Вивчення очікувань та задоволеності споживачів	5.2; 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.5; 8.2.1; 8.2.4; 8.3	Заступник Начальник а ГУДС, що контролює роботу ІАУ	- « -
11	Супроводження веб-сайтів і надання інформації з них	5.3.3; 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.5; 8.3	- « -	- « -

№	Процес	Пункти стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 стандарту	Відповідальні за процес	
			в центральному апараті ГУДС	в територіальному органі
12	Управління інформаційними ресурсами, засобами їх зберігання та передачі	6.3(б); 7.1; 7.2; 7.4; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	- « -
13	Координація діяльності територіальних органів Головердержслужби	6.2; 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Директор ДПДО	-
Процеси надання послуг				
14	Виконання актів і доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, Начальника Головердержслужби України	5.5.3; 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Начальник ГУДС	Начальник управління
15	Методичне керівництво роботою з кадровим резервом на посади державних службовців	6.2; 6.2.2(а, г), 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	Заступник начальника управління
16	Підготовка та проведення Координаційної ради з питань державної служби при Президентіві України	5.5.3; 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	-
17	Встановлення відомчих заохочувальних відзнак та вирішення питання про нагородження ними державних службовців	6.2.2(г); 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	-
18	Участь Головердержслужби у вирішенні питань щодо поліпшення житлових умов державних службовців	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.4; 7.5.3; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Перший заступник Начальник а ГУДС	Начальник управління

№	Процес	Пункти стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 стандарту	Відповідальні за процес	
			в центральному апараті ГУДС	в територіальному органі
19	Розгляд звернень громадян, листів установ та організацій з питань проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Заступник Начальника а ГУДС, що контролює роботу ЮУ	Начальник управління
20	Розгляд депутатських запитів та звернень	- « -	- « -	- « -
21	Підготовка експертних висновків до законопроектів, що розглядаються Верховною Радою України, та їх супровід	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	-
22	Розробка та участь у розробці нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	-»-
23	Підготовка пропозицій для органів державної влади щодо підвищення ефективності державної служби	5.5.3; 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Заступник Начальника а ГУДС, що контролює роботу УПР	- « -
24	Організація підготовки магістрів в освітній галузі «Державне управління»	6.2.2(б,в,д); 7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	Заступник начальника управління

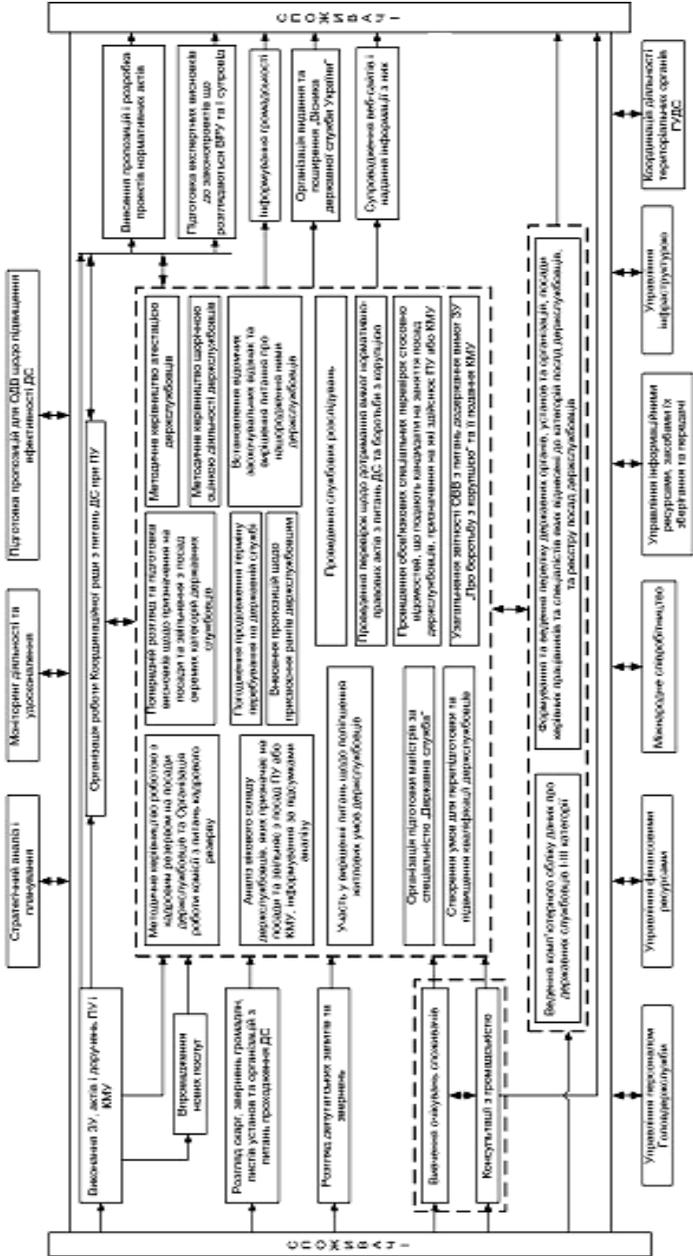
№	Процес	Пункти стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 стандарту	Відповідальні за процес	
			в центральному апараті ГУДС	в територіальному органі
25	Створення умов для перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	6.2.2(б,в,д);7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	Начальник управління
26	Ведення комп'ютерного обліку даних про державних службовців першої – сьомої категорій	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Заступник Начальника а ГУДС, що контролює роботу ІАУ	Заступник начальника управління
27	Формування та ведення Переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до категорій посад державних службовців, та реєстру посад державних службовців	- « -	- « -	->-
28	Організація видання та поширення «Вісника державної служби України»	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	Заступник начальника управління
29	Проведення службових розслідувань	7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Заступник Начальника а ГУДС, що контролює роботу КІУ	Начальник управління

№	Процес	Пункти стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 стандарту	Відповідальні за процес	
			в центральному апараті ГУДС	в територіальному органі
30	Проведення перевірок	- « -	- « -	- « -
31	Узагальнення звітності з питань додержання вимог законодавства про боротьбу з корупцією	- « -	- « -	-
32	Проведення обов'язкових спецперевірок	- « -	- « -	-
33	Внесення пропозицій щодо присвоєння рангів державним службовцям	6.2.2(а);7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	Директор ДПДО	-
34	Погодження продовження терміну перебування на державній службі	6.2.2(а);7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	Начальник управління
35	Попередній розгляд та підготовка висновків щодо призначення на посади та звільнення з посад окремих категорій державних службовців	6.2.2(а);7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	-
36	Методичне керівництво атестацією та щорічною оцінкою діяльності державних службовців	6.2.2(а,д);7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	- « -
37	Аналіз вікового складу державних службовців, яких призначає на посади та звільняє з посад Президент України або Кабінет Міністрів України	6.2.2(а);7.1; 7.2; 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.4; 7.5.5; 8.2.4; 8.3	- « -	-

До всіх процесів застосовуються вимоги розділів стандарту ДСТУ ISO 9001:2001: 4.1, 4.2, 8.2.3.

8.4. Структура процесів системи управління якістю зображена на схемі.

Структура процесів системи управління Голодержслужби



Скорочено:  
 ПУ - Президент України  
 ВРУ - Верховний Рада України  
 КМУ - Кабінет Міністрів України  
 ГРУД - Головний управління державної служби України  
 ЗУ - Закон України  
 СВД - орган виконавчої влади  
 ДС - державна служба

## **9. Порядок підготовки методики процесу у Головдержслужбі України**

Методика процесу Головдержслужби України готується в одному примірнику структурним підрозділом, відповідальним за даний процес, в межах його компетенції.

Методику процесу підписує керівник структурного підрозділу, відповідальний за процес, візує – керівник секретаріату Комісії з питань системи управління якістю, заступник Начальника Головдержслужби відповідно до розподілу обов'язків, головний уповноважений з питань системи управління якістю.

Затверджує методику процесу Начальник Головдержслужби.

Оригінал методики процесу разом із електронною версією у дводенний термін передається у секретаріат Комісії з питань системи управління якістю для зберігання, розміщення на внутрішньому та зовнішньому веб-сайтах Головдержслужби України та відповідної відмітки у методиці процесу, що втратила чинність.

Внесення змін до методики процесу здійснюється відповідним структурним підрозділом Головдержслужби, відповідальним за процес. При будь-якій зміні до методики процесу затверджується її нова редакція згідно з встановленим вище порядком.

Керівники структурних підрозділів несуть персональну відповідальність за підготовку методик, їх виконання, вчасне внесення змін і доповнень, передачу їх до секретаріату Комісії з питань системи управління якістю для зберігання та розміщення на внутрішньому та зовнішньому веб-сайтах Головдержслужби України.

## **10. Терміни, визначення і скорочення**

10.1. У цій Настанові використані терміни і визначення, наведені в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-ІІІ та в стандарті ДСТУ ISO 9001:2001.

10.2. Крім цього, в Настанові використовуються такі терміни і скорочення:

ЗУ – Закон України

ПУ – Президент України

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

ГУДС – Головне управління державної служби України

ОВВ – органи виконавчої влади

ДС – державна служба

УОАЗРК – управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи

ЮУ – юридичне управління

УОР – управління організаційної роботи, стратегічного планування, документообігу та контролю

ДПДО – департамент персоналу державних органів та місцевого

УПР – управління професійного розвитку державної служби та міжнародного співробітництва

ІАУ – інформаційно-аналітичне управління

КІУ – контрольні-інспекційне управління

УС – управління справами

ТО – територіальний орган Голодержслужби

***Керівник секретаріату Комісії  
з питань системи управління  
якістю Голодержслужби***

***С. Яременко***

Додаток 1

**Реєстр  
розробленої документації системи  
управління якістю Голодержслужби**

1. Політика Голодержслужби.
2. Показники реалізації Політики Голодержслужби та схема їх моніторингу.
3. Настанова з якості Головного управління державної служби України.
4. Методики процесів:
  1. Стратегічний аналіз і планування
  2. Моніторинг діяльності та удосконалення
  3. Впровадження нових послуг
  4. Консультації з громадськістю

5. Інформування громадськості
6. Управління персоналом Головдержслужби
7. Управління фінансовими ресурсами
8. Міжнародне співробітництво
9. Управління інфраструктурою
10. Вивчення очікувань та задоволеності споживачів
11. Супроводження веб-сайтів і надання інформації з них
12. Управління інформаційними ресурсами, засобами їх зберігання та передачі
13. Координація діяльності територіальних органів Головдержслужби
14. Виконання актів і доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, Начальника Головдержслужби України
15. Методичне керівництво роботою з кадровим резервом на посади державних службовців та організація роботи Комісії з питань кадрового резерву
16. Підготовка та проведення Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України
17. Встановлення відомчих заохочувальних відзнак та вирішення питання про нагородження ними державних службовців
18. Участь Головдержслужби у вирішенні питань щодо поліпшення житлових умов державних службовців
19. Розгляд звернень громадян, листів установ та організацій з питань проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.
20. Розгляд депутатських запитів та звернень
21. Підготовка експертних висновків до законопроектів, що розглядаються Верховною Радою України, та їх супровід
22. Розробка та участь у розробці нормативно-правових актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування
23. Підготовка пропозицій для органів державної влади щодо підвищення ефективності державної служби

24. Організація підготовки магістрів в освітній галузі «Державне управління»

25. Створення умов для перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

26. Ведення комп'ютерного обліку даних про державних службовців першої – сьомої категорій

27. Формування та ведення Переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до категорій посад державних службовців, та реєстру посад державних службовців

28. Організація видання та поширення «Вісника державної служби України»

29. Проведення службових розслідувань

30. Проведення перевірок

31. Узагальнення звітності з питань додержання вимог законодавства про боротьбу з корупцією

32. Проведення обов'язкових спецперевірок

33. Внесення пропозицій щодо присвоєння рангів державним службовцям

34. Погодження продовження терміну перебування на державній службі

35. Попередній розгляд та підготовка висновків щодо призначення на посади та звільнення з посад окремих категорій державних службовців

36. Методичне керівництво атестацією та щорічною оцінкою діяльності державних службовців

37. Аналіз вікового складу державних службовців, яких призначає на посади та звільняє з посад Президент України або Кабінет Міністрів України

#### 5. Інструкції:

1. Інструкція по проведенню консультацій з громадськістю

2. Інструкція по управлінню невідповідними послугами

3. Інструкція з діловодства стосовно управління документацією та записами

## Кодекс етики працівника Уряду міста Дзержоньов

Ми, працівники Уряду міста Дзержоньов, приймаємо цей Кодекс як набір засад і цінностей, якими будемо керуватися у щоденній праці на користь міської громади спільноти і кожного громадянина. Тракуємо свою працю як публічну службу і усвідомлюємо високу роль принципу етичності, необхідного у реалізації завдань працівника самоврядування.

Приймаємо цей Кодекс добровільно і декларуємо, що у своїй праці будемо керуватися наступними принципами:

### **Принцип відповідності праву**

Керуємося буквою права і благом громадян, прагнемо здійснювати лише легальні і етичні дії. Виконуємо свої обов'язки об'єктивно, реалізуючи вимоги права, шляхом доброї волі, бачення і вміння.

### **Принцип співрозмірності**

В ході реалізації функцій докладемо старання, щоб здійснені дії були співрозмірні з обраними цілями, маючи на увазі в першу чергу благо громадян та інтереси гміни.

### **Принцип безсторонності та незалежності**

Будемо бесторонніми при виконання завдань і обов'язків, не змішуємо публічного інтересу з приватним, а також не приймаємо жодних мотивацій, які не відповідають службовим інтересам і можуть негативно впливати на сприйняття гміни.

### **Принцип приязності і ввічливості**

У контактах з клієнтами беремо на себе обов'язок приязності, пам'ятаючи, що всі громадяни рівні. Надаючи інформацію, прагнемо допомогти, надати прості, докладні та вичерпуючі відповіді.

У вирішенні справ не керуємося емоціями, у разі помилки готові до критики, визнання своїх помилок і до їх виправлення.

### **Принцип гласності**

Шануємо право громадянина на інформацію, маючи на увазі гласність діяльності публічної адміністрації, дотримуючись при тому службових таємниць, визначених статутом.

### **Принцип прозорості і нейтральності**

Наша діяльність є відкритою, зрозумілою і вільною від підозр у якісь формі зацікавленості чи корупції. Не беремо жодних зобов'язань, не отримуємо вигод та не використовуємо одержану під час роботи інформацію для отримання опосередкованої чи прямої користі, а також не передаємо цю інформацію третім особам. У своїй роботі будемо нейтральними і не виявляємо своїх політичних поглядів і симпатій.

### **Принцип піклування про свої знання і компетенцію**

Удосконалюємо свої професійні знання і вміння, необхідні для роботи, прагнемо знати правові акти та всі фактичні і правові аспекти справи.

## **Кодекс поступків у випадку порушення Кодексу Етики працівників уряду м. Дзержоньова і Каталог Добрих практик**

### **Розділ 1.**

#### **Загальні питання**

Ст. 1. Кодекс поступків у випадку порушення Кодексу Етики працівників уряду м. Дзержоньова, званий далі Кодексом нормує поступки у випадку порушення норм Кодексу Етики працівників уряду м. Дзержоньова

Ст. 2. Норми Кодексу є узагальненням інших приписів, діючих в Уряді м.Дзержоньов і не можуть входити з ними в протиріччя.

### **Розділ 2.**

Інформація про порушення Кодексу Етики і початок дій

Ст. 3. В Уряді діє Комісія Етики, яка проводить службові розслідування і приймає рішення щодо порушення чи не порушення принципів Кодексу Етики.

Ст. 4. Початок розслідування комісією Етики наступає у випадку отримання від іншого працівника, клієнта чи іншого партнера Уряду:

- 1) письмового повідомлення до Комісії Етики;
- 2) усного чи письмового повідомлення Бургомістра міста.

Бургомістр Міста після отримання ним інформації передає справу письмовим повідомленням для вирішення Комісією Етики чи робить інші кроки, передбачені приписами.

### **Розділ 3.**

#### **Комісія Етики**

Ст. 5. Склад комісії Етики Уряду м. Держоньова обирається працівниками Уряду шляхом таємного голосування на кварталних зборах на 5 років. Вибір працівників затверджує бургомістр міста, своїм розпорядженням створюючи Комісію.

Ст. 6. До складу Комісії етики входять працівники, що мають принаймні два роки стажу праці в Уряді і які не мали дисциплінарних стягнень, передбачених діючим в Уряді статутом праці.

Ст. 7. Комісія Етики складається із 3-5 чоловік.

Ст. 8. Роботою Комісії Етики керує Керівник , обраний її членами більшістю голосів.

Ст. 9. У випадку, коли справа стосується члена Комісії Етики, він відсторонюється від її розгляду.

### **Розділ 4.**

#### **Завдання комісії Етики**

Ст. 10. До завдань Комісії Етики належать:

1. Проведення службових розслідувань у випадку отримання інформації про порушення принципів Кодексу етики працівником уряду.

2. Прийняття рішення про порушення чи непорушення принципів Кодексу етики.

3. Надання рішення разом із підставами Бургомістру Міста.

4. Підготовка річного рапорту про свою діяльність і його презентація раз на рік на зборах працівників уряду.

### **Розділ 5.**

#### **Діяльність Комісії етики**

Ст. 11. Комісія етики з метою розгляду справи збирається на протязі 30 днів з часу отримання інформації про порушення принципів кодексу етики чи отримання письмового повідомлення від Бургомістра Міста до Керівника Комісії.

Ст. 12. Комісія етики приймає рішення після докладного вивчення фактів.

Ст. 13. Робота Комісії етики фіксується протоколом, який передається Бургомістрові Міста з метою прийняття рішення у справі.

## **Розділ 6.**

### **Дисциплінарні покарання**

Ст. 14. Покараннями за порушення Кодексу Етики є:

1. Усне зауваження безпосереднього керівника;
2. Усне зауваження бургомістра міста

## **Розділ 7**

### **Кінцеві положення**

Ст. 15. Кожен з працівників, що підписали Кодекс, зобов'язується тим до його виконання

Ст. 16. Працівники уряду на квартальних зборах більшістю голосів відкритим голосуванням створюють комісію по актуалізації Кодексу етики і каталогу добрих Практик, яка складається із 7–9 членів (принаймні по одному із числа членів найвищого керівництва). Комісія обирається на 4 роки.

Ст. 17. Кожен працівник може внести до Комісії пропозиції щодо Кодексу Етики і Кодексу поступків у випадку порушення Кодексу етики і каталогу кращих практик.

Ст. 18. Завданням Комісії щодо актуалізації Кодексу Етики і Кодексу поступків у випадку порушення Кодексу етики і каталогу кращих практик є ознайомлення новоприйнятих працівників із засадами цих кодексів.

## **Розділ 8.**

### **Каталог кращих етичних практик**

Ст. 19. Каталог кращих етичних практик є узагальненням кодексу етики і становить відкритий перелік прикладів етичних дій, які можуть бути узагальнені.

1. Працівники Уряду не приймають жодних «доказів вдячності». У випадку спроби вручення клієнтом навіть найменшого подарунку, працівник зобов'язаний до ясної, гречної і своєчасної відмови. Відмова повинна містити інформацію про те, що неприйняття «доказів вдячності» є принципом, з якого немає винятків. У випадку, коли клієнт залишив «доказ вдячності», працівник зобов'язаний до швидкого поінформування про те свого керівника.

2. Обов'язком працівника у контактах з клієнтом є турбота про те, щоб розмова була офіційною, а у випадку необхідності – у присутності іншого працівника. Усі спроби проведення неофіційних розмов, які можуть викликати підозри, повинні бути працівником перервані.

3. Усі документи, пов'язані із проведенням публічних замовлень чи конкурсів надаються лише через Бюро Обслуговування Клієнтів при відділі «А»

4. Працівники, що беруть участь у розмовах з участю сторін повинні вести записи чи протокол.

5. У справах, де адміністративне рішення містить якийсь елемент «узнаваності», працівник зобов'язаний проявляти особливу старанність у веденні справи, маючи на особливій увазі благо громадянина і інтереси гміни.

6. Усі зміни в умовах чи відхилення від визначених принципів при значних фінансових втратах для гміни розглядає створена Бургомістром міста комісія чи інші комісії.

7. Члени комісії, що беруть участь у конкурсних комісіях, щоразу зобов'язані інформувати про відсутність формальних перешкод для їх діяльності.

8. У випадку, коли при наданні замовленої інформації тощо фірма додає якийсь додаток (графік), він використовується лише для потреб уряду.

9. Про всі запрошення, направлені до уряду, працівник інформує свого керівника, а той, у випадку необхідності, Бургомістра міста. Для презентації уряду може бути уповноважена особа, вказана бургомістром.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду вдосконалення діяльності органів влади: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 6 грудня 2006 року. – Полтава: РВВ ПУСКУ. – 2007. – 162 с.
2. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду вдосконалення діяльності органів влади: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, 4 грудня 2007 року. – Полтава. – ПУСКУ. – 2008. – 258 с.
3. Всеобщее управление качеством: Учебник для вузов / О.П. Глудкин, Н.М. Горбунов, А.И. Гуров, Ю.В. Зорин / Под ред. О.П. Глудкина. – М.: Радио и связь. – 1999. – 600 с.
4. Гаврилова Т.А. Обзор отечественных ресурсов Интернет по тематике «Управление качеством» // [finexpert.ru](http://finexpert.ru).
5. До стандартів Європейського Союзу. Головдержслужба сертифікувала систему управління якістю // Вісник державної служби України. – 2005. – № 4. – с. 4–6.
6. Калита Т.П. Побудова систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2000 в органах виконавчої влади. – К.: Вид-во НАДУ. – 2007. – 44 с.
7. Краснейчук А. Консалтинг якості в контексті стандартизації послуг системи державного управління України // Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. Вип. 1 / 2007. – К.: 2007. – Вид-во НАДУ. – с. 91–101.
8. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади // Вісник державної служби України. – 2006, № 3. – С. 40–46.
9. Лахижа М. Стандарт професійної якості // Урядовий кур'єр. – 26 січня, 2007.
10. Лахижа М.І. Впровадження системи управління якістю за стандартом ISO 9001:2000 в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). – Полтава, 2007. – 26 с.
11. Лахижа М.І., Червчатий О.І. Використання вітчизняного і зарубіжного досвіду під час впровадження системи управління якістю в роботу державної служби Полтавської області // Світ якості України. – 2006. – № 1–2. – с. 31–34.
12. Мазур И.И. Управление качеством: Учебн. пособие для

студентов вузов. – 2-е изд. / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро / Под ред. И.И. Мазура. – М.: Омега. – Л. – 2005. – 400 с.

13. Матеріали міжнародної конференції «Управління якістю в місцевих органах влади: досвід та перспективи». – м. Київ, 18–19 жовтня 2007 року [<http://www.pvp.org.ua/ukr/library/materials/isoconference2007>].

14. Момот О.І. Менеджмент якості та елементи системи якості. – К.: Центр учбової літератури. – 2007. – 368 с.

15. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади // Бюрократ. – № 11–13, 27.05.2006. – С. 2-11.

16. Мотренко Т. Уряд буде рекомендувати всім органам влади впроваджувати в себе СУЯ // Світ якості України. – № 6–7. – 2005. – С. 9–11.

17. Науково-практичний семінар «Вдосконалення державного управління через розробку системи управління якістю на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000». 8–9 грудня 2005 р. – Комсомольськ. – 2005. – 25 с.

18. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади. Додаток 3. до спільного наказу Держспоживстандарту України та Голодержслужби України від 31.07.06. – № 273/221 // Офіційний сайт Голодержслужби України // <http://www.guds.gov.ua>.

19. Оболенски Ник. Практический реинжиниринг бизнеса. – М.: «Лори». – 2004. – 368 с.

20. Офіційний веб-сайт Головного управління державної служби України // <http://www.guds.gov.ua>.

21. Офіційний веб-сайт Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області // <http://www.uds.poltava.ua>.

22. Офіційний веб-сайт повітового староства в Гайновче // [<http://www.powiat.hajnowka.pl/archiwum/2006/luty/certyfikat.htm>].

23. Офіційний веб-сайт м. Дзержоньов // [[http://www-old.um.dzierzoniow.pl/oferta/oferta\\_iso/20030220\\_przeglاد.htm](http://www-old.um.dzierzoniow.pl/oferta/oferta_iso/20030220_przeglاد.htm)]

24. Офіційний веб-сайт м. Рибнік // [[http://www.rybnik.pl/\\_files/\\_inne/ksiega.doc](http://www.rybnik.pl/_files/_inne/ksiega.doc)].

25. Офіційний веб-сайт міськвиконкому м. Комсомольськ // <http://www.komsomolsk.org.ua/>.

26. Офіційний сайт міської ради м. Бердянськ // [www.rada.berdyansk.net](http://www.rada.berdyansk.net).
27. Офіційний веб-сайт Волинської облдержадміністрації // <http://www.voladm.gov.ua>.
28. Офіційний веб-сайт Полтавської облдержадміністрації // <http://www.obladmin.poltava.ua>.
29. Офіційний веб-сайт Аналітичний центр Академія // [http://www.academia.org.ua/index.php?p\\_id=46&id=599](http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599).
30. Офіційний веб-сайт обласної адміністрації Керджалі // <http://www.kj.government.bg>.
31. Офіційний веб-сайт обласної адміністрації Стара Загора // <http://www.st.sagoga.government.bg>
32. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади // *Право України*. – К., 2003. – № 8.
33. Пахомова Т. Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування // *Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю*. – К., 2004. – Т. 1. – С. 92–93.
34. Полтавець В. Системний підхід до моніторингу показників діяльності органів місцевого самоврядування // *вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. – 2007. – № 3. – с. 226–234.
35. Попов О., Полтавець В. Проект. Розробка та впровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000: Методичні рекомендації. – К.: Атіка. – 2005. – 64 с.
36. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 // [zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs.main.cgi](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs.main.cgi)
37. Саранча Г. Метрологія, стандартизація, відповідність, акредитація та управління якістю: Підручник. – К. – 2006. – 672 с.
38. Системи керування якістю. Наставови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування (IWA 4;2005, IDT) ДСТУ-П IWA 4:2006. – К.: Держспоживстандарт України. – 2006. – 45 с.
39. Системи управління якістю. Основні положення та словник.

(ISO 9000:2000, IDT). – К.: Держстандарт України. – 2001. – 33 с.

40. Системи управління якістю. Вимоги. (ISO 9000:2000, IDT). – К.: Держстандарт України. – 2001. – 35 с.

41. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності (ISO 9000:2000, IDT). – К.: Держстандарт України. – 2001. – 61 с.

42. Стахів О. Система управління персоналом у контексті контролю якості за міжнародним стандартом ISO 9001 // Персонал. – 2006. – № 9. – с. 68–72.

43. Українська асоціація якості (УАЯ) // <http://www.uaq.org.ua>.

44. Управління за результатами діяльності в місцевих органах влади: Методичний посібник / За ред. В.М. Гната. – К.: 2007. – 80 с.

45. Центр консалтинга и обучения Всероссийской организации качества // <http://www.ckovok.ru/efqm.htm>.

46. Якокка Ли. Карьера менеджера: Пер. с англ. / При участии У. Новака / Общ. ред. и вступ. ст. С. Медведкова. – М.: Прогресс. – 1990. – 384 с.

47. Яловий С., Фойт А. Перехід до нової управлінської моделі надання послуг на місцевому рівні // Кур'єр фонду місцевого самоврядування. – Вид. 1. – с. 13–19 // [www.municipal.gov.ua/fond\\_dir/lods/kurier1\\_web.dok](http://www.municipal.gov.ua/fond_dir/lods/kurier1_web.dok).

48. Administracja publiczna. Pod. red. J. Hausnera. – Warszawa. – 2005. – 292 s.

49. Analiza możliwości wprowadzenia w polskiej administracji publicznej systemu zarządzania jakością, Kociński C., Solecki A., Turowski B., Wysocki S. w: *Efektywne metody zarządzania w administracji*, praca zbiorowa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, grudzień 2000 r.

50. Broniewska G., Zastosowanie standardów ISO w administracji publicznej, «Organizacja i Kierowanie» Nr 1(111) Rok 2003.

51. Buchacz T., Wysocki S., Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia, półrocznik «Służba Cywilna», nr 5 2002/2003.

52. Bugdol M, Krawczyk T., *Ocena systemu zarządzania jakością w administracji publicznej*, Problemy Jakości, 2003, nr 10.

53. Mazurek J. Podnoszenia jakości i efektywności zarządzania w samorządach // <http://mfiles.ae.krakow.pl/>.

54. The Memory Jogger™ 9000/2000: карманный справочник по

использованию ISO 9001–стандарта систем качества / Пер. с англ. / Р.В. Пич, Б. Пич, Д.С. Ритгер. –К.: [МЦК «ПРИРОСТ»], 2004. – 192 с.

55. Umbrella // <http://www.bdp.umbrella.org.pl/index1.php?p=2&step1=1&flag=1&flag5=Dobra%20praktyka&>.

56. Wysocki S. Jak poprawic Jakosc dzialania administracji publicznej?//Sluzba Cywilna, 2001. – № 2, с. 25–50.

57. Wysocki S. Zarzadzanie jakoscia –narzedzie modernizacji administracji publicznej?//[http://www.umbrella.org.pl/biblioteka/doc/SW\\_Inzynieria\\_2005v2.doc](http://www.umbrella.org.pl/biblioteka/doc/SW_Inzynieria_2005v2.doc).

Wysocki S. Menedzskie zarzadzanie publiczne-europejskie wzorce, polskie doswiadczenia//<http://www.google.com/search?g=>.