



Г. Н. Иванова,
к.т.н., доцент,
заместитель генерального
директора
ФБУ «Тест-С.-Петербург»



А. В. Соляр,
ведущий инженер
ФБУ «Тест-С.-Петербург»

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НА ОСНОВЕ ИНСТРУМЕНТОВ СТАНДАРТИЗАЦИИ

Ключевые слова: система менеджмента качества, качество жизни, индекс развития человеческого потенциала, эффективное государственное управление, Федеральная антимонопольная служба, стандарт.

В настоящей статье рассматривается актуальная проблема современности, а именно повышение качества жизни населения. Автором предлагается рассмотреть процесс повышения качества жизни населения на основе использования принципов Всеобщего управления качеством (TQM), в частности внедрения в органах государственного управления систем менеджмента качества, с применением международного стандарта ИСО 9001:2008. Внедрение требований данного стандарта будет способствовать формированию мобильной, современной системы государственного управления, конкурентоспособной в глобальной мировой политике и экономике, эффективно действующей в интересах развития благополучия граждан, а также повышению качества жизни населения в целом.

Современная ситуация в мировом сообществе характеризуется устойчивым переходом наиболее развитых стран на принципиально новую стадию своего развития – постиндустриальное общество. Этот переход часто ассоциируется с вступлением человечества в новую эру – «эру качества». Качество становится основным показателем и критерием жизнедеятельности.

Актуально это и для современной Российской Федерации, имеющей все предпосылки для выхода на принципиально новый виток своего развития. При этом существующее недостаточное внимание к вопросам качества дестабилизирует и ослабляет страну, становясь угрозой национальной безопасно-

сти. Основной путь решения этой проблемы – повышение качества жизни населения.

Качество жизни населения зависит от самых разнообразных факторов, таких как состояние здоровья, коммуникаций в социуме, психологического и социального статуса, свободы деятельности и выбора, от стрессов и чрезмерной озабоченности, организованности досуга, уровня образования, доступа к культурному наследию, социальному, психологическому и профессиональному самоутверждению, психотипа и адекватности коммуникаций и взаимоотношений.

Однако, как показывает международный опыт [1], существенное влияние на качество жизни населения оказывает и качество

государственного управления, т. е. чем эффективнее (качественнее) в государстве осуществляется государственное управление, являющееся координатором большинства социальных процессов, тем выше уровень качества жизни в данной стране.

Это подтверждается материалами из «Доклада о человеческом развитии 2011» (Human Development Report 2011), подготовленного Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Традиционно в Докладе содержится информация об Индексе развития человека ООН (Human Development Index, HDI)¹, который ежегодно рассчитывается экспертами Программы развития ООН (ПРООН) совместно с группой независимых международных экспертов, использующими в своей работе, наряду с аналитическими разработками, статистические данные национальных институтов и различных международных организаций. Данный индекс был разработан пакистанским экономистом Махбубом уль-Хаком (Mahbub ul-Haq) и с 1990 г. используется ООН в ежегодном отчете по развитию человеческого потенциала. Индекс измеряет достижения страны с точки зрения продолжительности жизни, получения образования и фактического дохода, по трем основным направлениям:

- ▶ Здоровье и долголетие, измеряемые показателем ожидаемой продолжительности жизни при рождении.
- ▶ Доступ к образованию, измеряемый уровнем грамотности взрослого населения и совокупным валовым коэффициентом охвата образованием.
- ▶ Достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности (ППС).

Эти три измерения стандартизируются в виде числовых значений от 0 до 1, среднее арифметическое которых представляет собой совокупный показатель ИРЧП в диапазоне от 0 до 1. Затем страны ранжируются на основе этого показателя, и первое место в рейтинге соответствует наивысшему значению ИРЧП.

При определении рейтинга учитывается множество факторов, таких как эффективность государственного управления, гражданские свободы, достоинство человека, его возможность участия в общественной жизни, социальной защищенности, показателях здоровья, уровня культурного развития населения, состояния преступности, охраны окружающей среды и многие другие. Все страны классифицируются четырьмя способами: по уровню развития человеческого потенциала, по доходу, по основным общемировым совокупным показателям и по регионам. Индекс развития человеческого потенциала – суммарный показатель уровня развития человека в стране (так называемого «качества жизни», или «уровня жизни») (рисунок).

В наиболее развитых странах с высокоэффективным государственным управлением, которое направлено на повышение качества жизни населения этих стран, индекс развития человеческого потенциала, или качества жизни, имеет максимальные значения (табл. 1) [2]. В то время как в странах с критически низким ИРЧП говорить о наличии какого-либо фактически существующего государственного управления направленного на повышение качества жизни нельзя (табл. 2) [Там же].

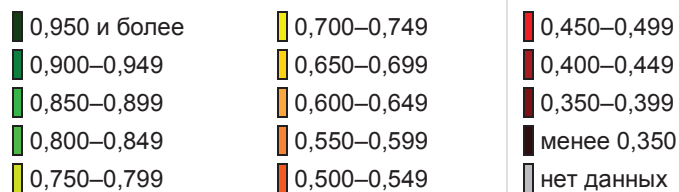
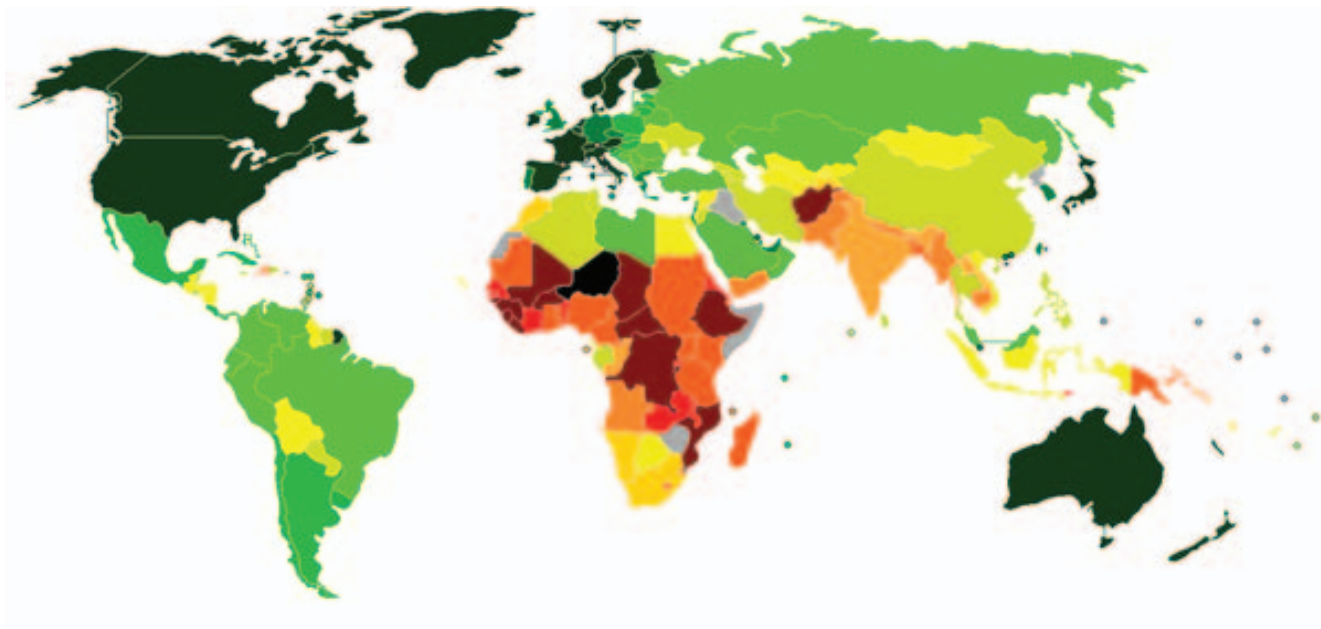
При этом в странах с высоким ИРЧП используются различные инструменты повышения качества государственного управления, базирующихся на принципах Всеобщего управления качеством (Total Quality Management – TQM), в том числе на основе стандартизации. При этом широко используется стандарт ИСО 9001 «Системы менеджмента качества. Требования» и национальные стандарты, разработанные на основе его методологии.

Подтверждением этому является информация базы данных IQNet (International Quality Network), которая достаточно репрезентативна, т. к. в ней содержатся сведения о более чем 300 000 сертификатах, выданных на соответствие стандарту ИСО 9001 в более чем 150 странах, т. е. около 25% от всех сертификатов, выданных в мире (согласно статистике

¹ В отечественной литературе используется термин «Индекс развития человеческого потенциала» (ИРЧП).

ИСО). Всего в Реестре IQNet зарегистрировано около 4 519 организаций, которым выдан сертификат соответствия в рамках сектора ЕА 36 «Государственное управление».

Рассмотрим опыт сертификации партнеров сети IQNet на соответствие стандарту ИСО 9001 в секторе государственного управления (табл. 3) [3].



Мировая карта индекса развития человеческого потенциала стран мира

Таблица 1

10 стран с самым высоким уровнем ИРЧП

Место	Страна	ИРЧП
1	Норвегия	0,943
2	Австралия	0,929
3	Нидерланды	0,910
4	Соединенные Штаты Америки	0,910
5	Новая Зеландия	0,908
6	Канада	0,908
7	Ирландия	0,908
8	Лихтенштейн	0,905
9	Германия	0,905
10	Швеция	0,904

Таблица 2

10 стран с наименьшим уровнем ИРЧП

Место	Страна	ИРЧП
178	Гвинея	0,344
179	Центрально-Африканская Республика	0,343
180	Сьерра-Леоне	0,336
181	Буркина-Фасо	0,331
182	Либерия	0,329
183	Чад	0,328
184	Мозамбик	0,322
185	Бурунди	0,316
186	Нигер	0,295
187	Конго, Демократическая Республика	0,286

Таблица 3

**Опыт партнеров сети IQNet по сертификации на соответствие стандарту ИСО 9001
в секторе государственного управления**

Партнер IQNet, страна	Опыт сертификации по ИСО 9001 (ЕА 36)
Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), Испания	Осуществлена сертификация следующих организаций: <u>В Испании:</u> Министерство финансов, Министерство по охране окружающей среды, Министерство обороны, Национальные органы власти по морским делам, Королевская гвардия, Национальный центр обучения по вопросам охраны окружающей среды, Национальные парки, ряд подразделений различных министерств, региональные структуры общественного телевидения, региональное управление омбудсмана, ряд автономных правительств страны, ряд региональных и межостровных советов, и др.
Swiss Association for Quality and Management Systems (SQS), Швейцария	Осуществлена сертификация следующих организаций в Швейцарии: Федеральное управление Швейцарии по защите гражданского населения, Федеральное транспортное управление, Федеральное управление топографии, Федеральное управление ветеринарии, Швейцарский метеорологический институт, Федеральное дорожное управление и др.
Japan Quality Assurance Organization (JQA), Япония	Осуществлена сертификация следующих организаций в Японии: Министерство землевладения/землеустройства, инфраструктуры, транспорта и туризма, Морское бюро, а также ряд административных агентств, служб, префектур и органов местного самоуправления и др.
Magyar Szabványügyi Testület (MSZT), Венгрия	Осуществлена сертификация следующих организаций в Венгрии: Национальное генеральное управление по чрезвычайным ситуациям, Венгерское управление атомной энергетики, ряд подразделений Министерства здравоохранения, Агентство по проведению государственных тендеров и др.
Czech Association for Quality Certification (CQS), Чехия	Осуществлена сертификация следующих организаций в Чехии: Государственный фонд транспортной инфраструктуры, ряд подразделений Министерства внутренних дел, ряд муниципальных учреждений и т.д.
The Standards Institution of Israel (SII), Израиль	Осуществлена сертификация различных министерских подразделений (около 40), подразделений армии (около 200), муниципалитетов (около 30), подразделений полиции Израиля и др.

Данные о внедрении систем менеджмента качества в соответствии с требованиями стандарта ИСО 9001 свидетельствуют о том, что такие системы применяются органами государственного управления в подавляющем большинстве стран-участниц Европейского союза, а также ряде других стран.

Первым же успешным опытом в Российской Федерации по данному направлению можно считать достижения Федеральной антимонопольной службы (ФАС) [4].

В качестве первоочередной задачи ФАС России выбрала решение проблемы формирования адекватной системы менеджмента качества, ориентированной на гражданина, воспринимающую гражданина как заказчика государственных услуг, заложив результаты мониторинга удовлетворенности потребителя в систему оценки результативности структурных подразделений службы.

Именно в рамках этой задачи было принято решение о внедрение системы менеджмента качества на основе международного стандарта ИСО 9001-2008 с адаптацией требований под специфику деятельности органа исполнительной власти.

Опыт разработки и внедрения системы менеджмента качества в ФАС Российской Федерации показал, что требуются уточнения существующего международного стандарта в части формирования принципов и дополнительных элементов, обеспечивающих результативность и эффективность деятельности органов государственной власти Российской Федерации [5].

К таким уточнениям были отнесены:

► необходимость разработки Миссии и Ценностей организации, Этического кодекса, обеспечивающих взаимосвязь между целями всех уровней и идеологией системы, форми-

рующих фундамент построения корпоративной культуры в организации;

- ▶ необходимо ввести уточнение терминов и определений системы менеджмента качества для органов исполнительной власти, разъясняя базовые определения: продукция, процесс, потребитель и пр. Тем самым разъясняется и адаптируется философия системы применительно к органам власти;

- ▶ внедрение принципов и подходов управления эффективностью системы менеджмента качества. Стандарт ИСО 9001 ориентирует организацию на повышение результативности, но не эффективности. Подходы к управлению эффективностью изложены в международном стандарте ИСО 9004. Таким образом, при разработке и внедрении системы менеджмента качества в органе власти необходимо учитывать требования обоих стандартов, тем самым обеспечивая всесторонний подход к управлению как целями, так и затратами;

- ▶ важно внутри системы менеджмента качества создать подсистему «менеджмента развития персонала». Требования стандарта ИСО 9001 в этой части недостаточно подробны, процесс управления человеческими ресурсами не выделен как обязательный, не определен как процесс первого уровня. Между тем для органов исполнительной власти жизненно важно придание значимости этому процессу, развитие его до уровня подсистемы, где роль сотрудника в организации будет шире понятия «ресурс», но закладывается в цель каждого процесса. «Кадры решают все» – этот принцип до сих пор определяет ключевые риски системы органов власти и требует внедрения весомых системных подходов к работе с ним;

- ▶ включить наравне с общепринятыми процессами управления, анализа и процесс развития человеческих ресурсов;

- ▶ определить подходы к описанию потребителей, групп потребителей, иерархии потребителей, выделяя в иерархии мнение гражданина – пользователя государственных услуг в качестве приоритетного;

- ▶ описание инструментов взаимодействия с потребителем, подходов к формированию открытой, доступной для потребителя системы (требования по организации эк-

спертных советов, общественных приемных, Интернет-ресурсов, адвокатированию деятельности);

- ▶ уточнение подходов к анализу результативности и эффективности системы менеджмента качества органа власти в части определения обязательных элементов такого анализа, принципов формирования структуры, методов анализа.

Учитывая, что объем дополнений и уточнений к базовым требованиям стандарта ИСО 9001 для органа исполнительной власти значителен, при этом они носят характер обязательных требований, целесообразно для целей формирования государственного подхода к системному управлению качеством государственных функций, услуг, проектов и программ в Российской Федерации разработать и принять Национальный стандарт управления качеством государственных услуг, учитывающий опыт Федеральной антимонопольной службы.

Разработанный национальный стандарт «Системы менеджмента качества – Руководящие указания по применению ИСО 9001:2008 в органах государственной исполнительной власти» может быть принят в качестве обязательного для внедрения в органах исполнительной власти Российской Федерации и служить основой для дальнейшей модернизации подходов в сфере повышения качества государственного управления, формирования объективных инструментов оценки качества работы органов власти, их структурных подразделений. В рамках данного направления уже сейчас приказом Росстандарта создан Технический комитет «Устойчивое развитие административно-территориальных образований», который и будет заниматься вопросами внедрения инструментов стандартизации в органах исполнительной власти Российской Федерации, в том числе корректировка разработанного национального стандарта.

Внедрение такого стандарта позволит создать систему эффективного взаимодействия с потребителями государственных услуг, способную влиять на деятельность органа власти, обеспечивать адекватность его действий, проектов и программ запросу граждан, организаций, обеспечить основу для развития стандартов оказания государственных

услуг. Обязательное использование данного стандарта в органах власти Российской Федерации будет способствовать формированию комплексного подхода к решению задачи повышения качества государственного управления в стране, а также обеспечит формирование мобильной, современной системы государственного управления, конкурентоспособной в глобальной мировой политике и экономике, эффективно действующей в интересах развития благополучия граждан, что будет являться залогом повышения качества жизни населения.

Литература

1. *Окрепилов В. В.* Экономика качества и региональное развитие / В. В. Окрепилов // Материалы VI международной научно-практической конференции, г. Вологда, 6-8 октября 2011 г. – Вологда:

Институт социально-экономического развития территорий РАН, 2011.

2. «Human Development Report 2011», Published for the United Nations Development Programme (UNDP), Editing and production: Communications Development Incorporated, Washington DC.

3. *Окрепилов В. В.* Международная практика управления качеством в органах государственной власти / В. В. Окрепилов, М. В. Федоренко // Стандарты и качество. – 2012. – №7.

4. *Федоренко М. В.* Повышение качества государственного управления – главная задача реформы аппарата исполнительной власти / М. В. Федоренко // Стандарты и качество. – 2011. – №11.

5. НИР «Совершенствование государственного управления посредством разработки и внедрения системы менеджмента качества в органах исполнительной власти», 2011, рег. номер 02201253562.

© **Г. Н. Иванова**

© **А. В. Соляр**