

Обеспечение высокого качества жизни на основе повышения качества государственного управления

Окрепилов Владимир Валентинович

ФБУ «Тест-С.-Петербург» (Санкт-Петербург)
Генеральный директор
Доктор экономических наук, профессор
Академик РАН
letter@rustest.spb.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается зависимость качества жизни населения от качества государственного управления. В связи с этим анализируются различные способы повышения качества деятельности органов государственной власти на основе применения современных методов управления качеством. Раскрывается содержание стандартов, призванных облегчить использование систем менеджмента качества в органах государственной и муниципальной власти. Приводятся новые принципы менеджмента качества, разработанные с учетом специфики деятельности органов государственной власти. Автором исследуются различные модели самооценки, в том числе модель самооценки органов государственной власти, а также модель рейтинговой оценки деятельности органов государственной власти зарубежных стран.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

качество жизни, устойчивое развитие, конкурентоспособность, качество государственных услуг, менеджмент качества

Okrepilov V. V.

Providing Quality of Life on the Basis of Quality of Public Administration Improvement

Okrepilov Vladimir Valentinovich

CEO of the federal budgetary institution State Regional Center for Standardization, Metrology and Testing in St. Petersburg and Leningrad Region (Test-St.Petersburg)
Doctor of Science (Economics), Professor
Academician of the Russian Academy of Sciences
letter@rustest.spb.ru

ABSTRACT

The article considers the Quality of life dependence of the quality of public governance. In this view the author examines various ways of improving the quality of activities carried out by the public authorities through the application of modern quality management methods. The content of standards aimed at facilitation of the quality management systems implementation in state and municipal authorities is analyzed. The article specifies new quality management principles developed taking into account the specifics of the public authorities' activities. The author considers various self-assessment models, including the one aimed for the state authorities, as well as the assessment model for rating the public authorities' activities of foreign countries.

KEYWORDS

quality of life, sustainable development, competitiveness, quality of public services, quality management

Айти-Нагойская декларация по образованию в интересах устойчивого развития, принятая в ноябре 2014 г. в Айти-Нагое (Япония), указывает на то, что человек

является главным объектом устойчивого развития. Поэтому улучшение качества жизни, как общечеловеческая ценность, должно стать целью экономической политики государства, а учет интересов главного потребителя — гражданина — приоритетом государственного управления.

В органах государственной власти крайне необходимо создание современной системы государственного управления, работающей для населения и в интересах населения. Иными словами, нужен эффективный рабочий менеджмент, обеспечивающий создание ценностей, удовлетворяющих потребителей, то есть каждого из нас.

Руководство страны и регионов осознает актуальность этой проблемы. Так, на встрече с членами фракций политических партий в Государственной Думе РФ 14 августа 2014 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин отметил, что «независимо от внешнеполитической и внешнеэкономической конъюнктуры сейчас для России главное — это внутренние дела, цели и задачи. Властям нужно сконцентрироваться на решении национальных проблем. Важно обеспечить высокое качество государственного управления и высокое качество жизни граждан»¹. В Послании Президента Федеральному собранию от 1 декабря 2016 г. звучит следующий призыв к органам власти: «Еще раз хочу обратиться ко многим из вас: не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми — идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, особенно когда речь идет о таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика и создание современной среды для жизни»².

Опыт наших научных исследований неопровержимо доказывает, что повышения качества жизни можно добиться только при устойчивом развитии территории. Устойчивое развитие обеспечивается через внедрение инноваций путем целенаправленного воздействия на три его составляющие: экономический рост, социальное развитие и охрану окружающей среды. Такое воздействие приводит к повышению их качества. Ключевым здесь является слово «целенаправленное». Оно означает, что данное воздействие управляемо. Следовательно, первоочередными мерами для повышения устойчивости развития являются меры по повышению качества управления, в том числе и государственного. Без этого все преобразования в других сферах человеческой жизнедеятельности становятся малоэффективными.

Высокое качество государственного управления означает строгое соблюдение законности, эффективное и ответственное управление, предоставление высококачественных административных и управленческих услуг всему населению в целом и каждому гражданину в отдельности, высокую квалификацию специалистов, осуществляющих управление.

О качестве государственного управления можно судить по качеству государственных услуг, оказываемых гражданам. А они сегодня оцениваются в России скорее негативно (рис. 1), большинство граждан дает среднюю оценку качеству госуслуг [2].

В результате проведенных научных исследований нами было установлено, что методы менеджмента качества, основанные на общих принципах управления и единых требованиях международных стандартов, являются универсальным механизмом

¹ Официальный сайт информационного агентства России ТАСС: <http://tass.ru/>. [Электронный ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1379999> (дата обращения: 25.09.2016).

² Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379?sel=69:1,69:50> (дата обращения: 02.12.2016).



Рис. 1. Качество услуг, оказываемых органами власти

повышения эффективности деятельности любого объекта управления¹. Этому способствуют особенности современного менеджмента качества:

- универсальность построения, когда единая схема и структура применяется для разных областей жизнедеятельности человека;
- универсальность применения, когда единые методы управления качеством в соответствии с принципом «качество не имеет границ» применяются в любом виде деятельности человечества, для предприятий и организаций любых размеров и любой формы собственности, в любой экономической и политической системе, охватывают все экономическое пространство.

Следовательно, эти методы вполне применимы для повышения качества деятельности органов государственной власти.

С практической точки зрения методы менеджмента качества могут применяться в следующих формах:

1. Системы менеджмента качества (СМК) в соответствии с требованиями стандартов ИСО серии 9000.
2. Модели самооценки по критериям различных премий по качеству.
3. Различные рейтинговые оценки.

Данные формы могут применяться как по отдельности, так и вместе. Более чем 30-летний положительный опыт внедрения систем менеджмента качества в соответствии с требованиями международных стандартов ИСО на уровне предприятий доказывает их эффективность. Результаты опроса, проведенного Международной

¹ Совершенствование государственного управления посредством разработки и внедрения системы менеджмента качества в органах исполнительной власти. (Отчет НИР). ФГАНУ «Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти — ЦИТиС». Рег. № 01201175984, колл. авт. под руководством В.В. Окрепилова.

организацией по стандартизации (ИСО), показали, что такого мнения придерживаются более 80% опрошенных. Наши исследования подтвердили, что более 70% респондентов отмечают положительный эффект от использования стандартов на системы менеджмента. Применение в организации стандартов на систему менеджмента приводит к высокому доверию к ней со стороны потребителей и общества (рис. 2).

По данным научных исследований страны, применяющие в органах государственной и муниципальной власти стандарты в области менеджмента качества имеют высокое значение индекса человеческого развития (ИЧР). Это легко объяснимо. Повышение качества управления позволяет принимать более эффективные решения, которые выполняются с меньшими затратами, оказывать более качественные услуги. Например, это влияет на здоровье граждан, что естественным образом сказывается на увеличении продолжительности жизни, то есть на повышении одной из составляющих ИЧР [2].

На сегодняшний день около 3000 органов государственной и муниципальной власти в различных странах мира применяют СМК в своей деятельности (рис. 3). Например, в Китае, который входит в тройку лидеров по внедрению систем менеджмента качества в органах государственной и муниципальной власти. При этом КНР демонстрирует высокие темпы роста ИЧР.

Положительные тенденции наблюдаются и в нашей стране. В «Отчете о глобальной конкурентоспособности 2016–2017», опубликованном Всемирным экономическим форумом (ВЭФ)¹, Российская Федерация улучшила свои показатели среди 138 стран на две позиции, переместившись в мировом рейтинге на 43-е место с 45, которое она занимала годом ранее. Но есть еще над чем работать, например, над структурными недостатками ведомств, а для этого необходимо внедрение СМК.

Кратко преимущества систем менеджмента качества можно выразить следующим образом, она позволяет: провести диагностику существующей системы управления, выявить недостатки и разработать рекомендации по улучшению; выстроить все взаимосвязи, ничего не упустив; настроить процесс постоянного улучшения; руководителям и сотрудникам — получать оперативную информацию о состоянии дел, в том числе об удовлетворенности клиентов (граждан); проводить постоянную оценку эффективности работы.

Однако сегодня в России темпы внедрения систем менеджмента качества в органах государственной власти невысоки. Это может быть объяснимо тем, что стандарты ИСО серии 9000 изначально были ориентированы на организации, ведущие коммерческую деятельность, что не в полной мере отражает специфику государственной и муниципальной службы [3].

К особенностям можно отнести, например, то, что органы государственной власти не выбирают миссию и потребителя. У них отсутствует конкуренция и отраслевая специфика. Также в органах исполнительной власти ценности и личностные качества сотрудника влияют на качество услуги не в меньшей степени, чем его профессиональные знания. Принципы и подходы взаимодействия с внешней средой необходимо формировать исходя из задачи «прозрачности и информационной открытости» [1].

Говоря о повышении эффективности государственного управления как одном из основных факторов обеспечения устойчивого развития, следует отметить, что в начале 2012 г. Международная организация по стандартизации создала новый технический комитет ТК 268 «Устойчивое развитие в сообществах». Одной из важных

¹ Отчет о глобальной конкурентоспособности 2016–2017 // Официальный сайт Всемирного экономического форума (ВЭФ) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/> (дата обращения: 26.08.2016).



ПРИМЕЧАНИЕ: 1% = 640 организаций в регионе!

Рис. 2. Результаты применения стандартов на системы менеджмента

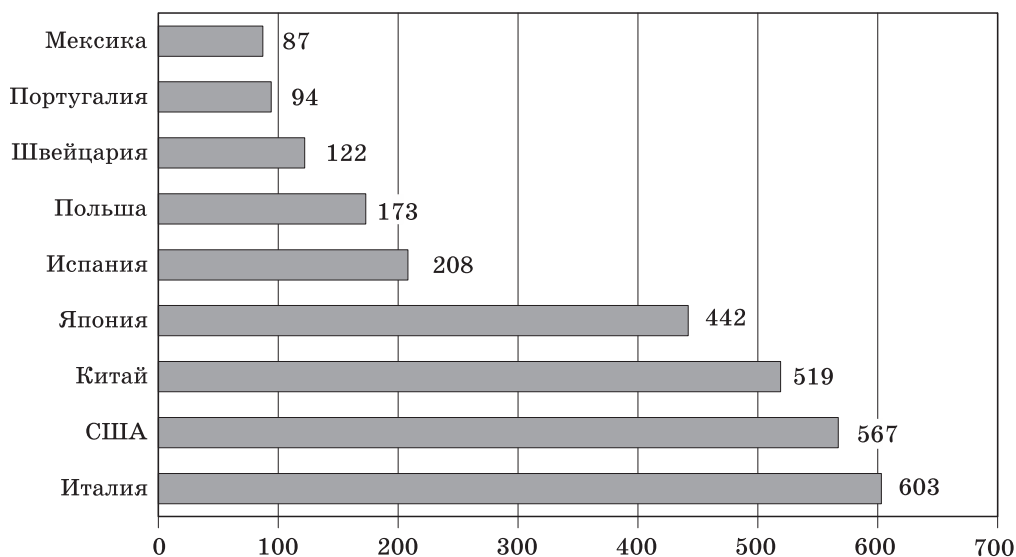


Рис. 3. Внедрение систем менеджмента качества в органах государственной и муниципальной власти (по данным Международной сети органов по сертификации IQNet)

целей ТК является повышение эффективности государственного и муниципального управления на основе инструментов стандартизации. Это позволило инициировать создание национального технического комитета 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований». Целями ТК являются разработка стандартов в области методологии системного подхода к управлению качеством, показателей эффективности и методов оценки деятельности административно-территориальных образований. В настоящее время усилиями ТК разработан и утвер-

жден национальный стандарт ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти. Требования».

ГОСТ Р 56577-2015 разработан на основе международных стандартов ИСО 9001:2008, ИСО 9000:2005, ИСО 9004:2009 с учетом особенностей области его применения. Так, во «Введение» включен дополнительный пункт, в котором сформулированы 12 основных принципов системы менеджмента качества (СМК) для органов государственной исполнительной власти (табл. 1).

Формулировка семи из них взята из международных стандартов ИСО 9000:2005 и ИСО 9004:2009, но содержание раскрыто с учетом особенностей данной сферы деятельности. Формулировка восьмого принципа изменена на «Взаимовыгодные отношения с заинтересованными сторонами». Остальные четыре принципа — «Оперативность», «Самоанализ и саморазвитие», «Прозрачность деятельности», «Этичность поведения» — являются новыми (см. табл. 1).

ТК разработал и такой важный документ, как ГОСТ Р ИСО 56548-2015/ISO/DIS/37101 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Система менеджмента качества. Общие принципы и требования». Данный стандарт призван повысить качество управления развитием территории, то есть он применяется на более высоком уровне управления. Стандарт универсален, он предназначен для применения в административно-территориальных образованиях любых размеров, структуры и типа, на местном, региональном или национальном уровне. Иными словами, его можно применять для повышения качества управления как муниципального округа, так и города, области и даже страны.

В стандарте определяются требования к административно-территориальному образованию (АТО) с точки зрения организации, внедрения, обеспечения работоспособности и совершенствования системы менеджмента для обеспечения его устойчивого развития.

Стандарт позволяет АТО:

- разрабатывать комплексные стратегии, которые отвечают потребностям заинтересованных сторон;
- преодолевать изоляционистские тенденции;
- организовывать сотрудничество во всех отраслях деятельности;
- разрабатывать и формировать согласованное представление об устойчивом развитии и адаптивности АТО;
- повысить устойчивость проектов, программ и мероприятий, осуществляемых под непосредственным управлением АТО или на территориях, к которым они относятся;
- развивать межотраслевые и многофункциональные методы оценки затрат.

Стандарт содержит требования к процессам планирования, выполнения, контроля и совершенствования; высшему руководству; политике высшего руководства в области устойчивого развития; стратегическим целям АТО; программам, разрабатываемым в АТО; к ресурсам. Он также устанавливает шесть приоритетных задач АТО:

1. Привлекательность.
2. Социальная сплоченность.
3. Благополучие.
4. Адаптивность.
5. Ответственное использование ресурсов.
6. Охрана и оздоровление окружающей среды.

Каждая задача должна быть подвергнута перекрестному анализу в соответствии с одиннадцатью проблемными вопросами (блоками):

1. Управление, наделение полномочиями и возложение обязательств.
2. Образование и наращивание потенциала.
3. Инновации, творческий потенциал и исследования.
4. Здравоохранение и уход в сообществе.

**Принципы менеджмента качества для органов
государственной исполнительной власти**

Международные стандарты ИСО 9000:2005, ИСО 9004:2009	ГОСТ Р 56577-2015
Ориентация на потребителя Лидерство руководителя Вовлечение сотрудников Процессный подход Системный подход к менеджменту Постоянное улучшение Принятие решений, основанных на фактах Взаимовыгодные отношения с поставщиками	Ориентация на потребителя Лидерство руководителя Вовлечение сотрудников Процессный подход Системный подход к менеджменту Постоянное улучшение Принятие решений, основанных на фактах <i>Взаимовыгодные отношения с заинтересованными сторонами</i> Новые принципы: <i>Оперативность</i> <i>Самоанализ и саморазвитие</i> <i>Прозрачность деятельности</i> <i>Этичность поведения</i>

5. Культура и самобытность сообщества.
6. Совместное проживание, взаимозависимость и взаимовыручка.
7. Экономика и устойчивое производство и потребление.
8. Условия проживания и работы.
9. Безопасность и охрана.
10. Интеллектуальная инфраструктура сообщества.
11. Мобильность.

Кроме систем менеджмента качества, для повышения качества деятельности органов исполнительной власти широко применяется и метод самооценки. Например, он используется при участии предприятий и организаций в различных конкурсах по качеству. Основное достоинство этих конкурсов заключается в том, что критерии участия в них позволяют предприятиям проанализировать свои слабые стороны и определить пути дальнейшего развития. При этом критерии конкурсов периодически меняются в целях непрерывного улучшения качества, позволяющего удовлетворить потребителя.

В европейских странах наиболее известным и популярным является конкурс на соискание Европейской премии по качеству (EEA), которая была учреждена Европейским фондом управления качеством (EFQM).

Критерии Европейской премии по качеству делятся на две группы: «Возможности» и «Результаты». Критерии первой группы характеризуют процесс достижения результатов, а критерии второй группы — то, что компания достигла и достигает. Таким образом оценивается не только сегодняшнее состояние организации, но и имеющийся у нее потенциал.

В основу модели Европейской премии по качеству положена логика RADAR, названная так по первым буквам английских названий ее элементов: Results (результаты), Approach (подход), Deployment (развертывание), Assesment (оценка) и Review (пересмотр). Логика предусматривает, что организация:

- определяет результаты своего развития, причем таковыми являются не только финансовые итоги, но и отношение к организации всех заинтересованных сторон;

- разрабатывает подходы для достижения требуемых результатов;
- детально прорабатывает подходы и систематически применяет их в повседневной деятельности;
- оценивает и пересматривает подходы на основе контроля и анализа полученных результатов и информации, поступающей в процессе освоения новых знаний;
- разрабатываются необходимые улучшения и планы по их внедрению.

Для органов государственной исполнительной власти использование напрямую данной модели затруднительно ввиду специфики их деятельности. Поэтому в ряде стран для органов государственной исполнительной власти разработаны свои модели самооценки. В частности, в 39 странах применяется модель оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного или муниципального бюджета (Common Assessment Framework — CAF), пользователи которой отмечают, что данная модель является наиболее доступной для восприятия, недорогим и адаптированным к бюджетной сфере методом менеджмента качества¹.

На рис. 4 представлена модель CAF для органов государственной исполнительной власти.

CAF предлагает систему оценки по девяти критериям модели, что дает возможность оценивать прогресс и лучшие достижения; средства обеспечения постоянства

МОДЕЛЬ CAF

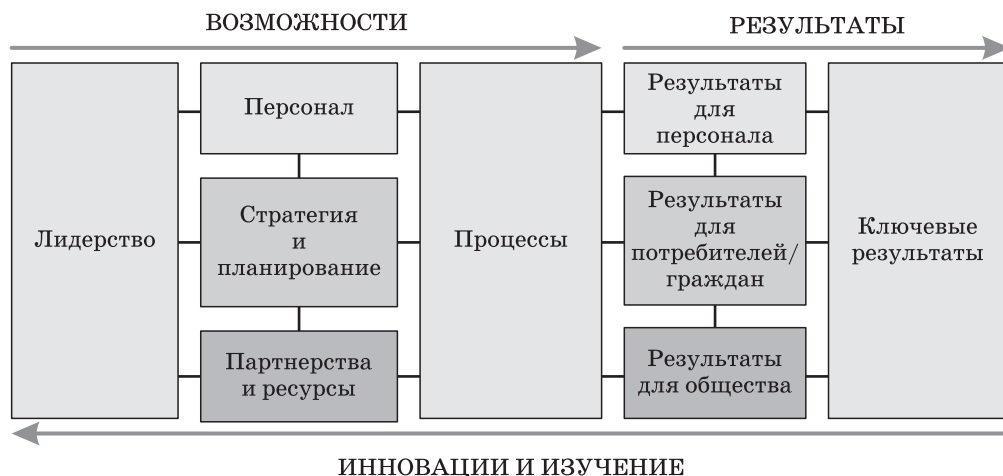


Рис. 4. Модель CAF для органов государственной исполнительной власти

цели и согласованного определения области для улучшений; связь между различными результатами, которых требуется достичь, и применяемыми для этого подходами; средства для мотивации и вовлечения работников в процесс совершенствования; возможность распространять и обмениваться успешным опытом как внутри самой организации, так и с партнерами; средства интеграции различных инициатив по улучшению качества в текущую деятельность организации; регулярное измерение прогресса посредством самооценки.

Общая схема CAF уже сейчас помогает не только проводить сравнительный анализ институциональных систем европейских государств, но и предлагает ин-

¹ Официальный сайт информационного агентства России ТАСС: <http://tass.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1379999> (дата обращения: 25.09.2016).

струментарий для диагностической самооценки органов государственной власти, включающий определение лучшего опыта и направлений, где необходимо проводить улучшения, в том числе и повышение качества предоставляемых государственных услуг.

Кроме того, особенно прогрессивным в модели CAF является то, что она используется для сравнительного анализа систем управления европейских государств, тем самым способствуя созданию международного рейтинга эффективности государственного управления.

Немаловажное значение имеет и такой инструмент, как рейтинговая оценка. Она позволяет сравнивать в абсолютных величинах различные органы государственной власти как внутри страны, так и за ее пределами.

В качестве наиболее наглядного примера можно привести модель рейтинговой оценки деятельности органов государственной власти Малайзии, которая представлена на рис. 5.

В данном примере деятельность органа государственной исполнительной власти оценивается согласно системе критериев. Оценка выставляется по шестибальной шкале от «неудовлетворительно» до «отлично», что соответствует выставлению от одной до пяти звезд.

Критерии рейтинговой оценки разделены на три основные категории, каждая из которых имеет свой вес в общей оценке, а именно: управление, основная деятельность и управление работой с потребителями.

Определение рейтинга состоит из ряда этапов:

- оценка заявителя на месте;
- анализ и рейтингование;
- направление отчетов в правительство;
- объявление о присвоении звезд;
- рассылка отчетов.

Благодаря системе критериев рейтинг оценивает стратегические планы, соответствие деятельности управленческим механизмам, правилам и нормам, склонность организации к инновациям и уровень активности по отношению к потребителям. Таким образом, высшее руководство получает объективную картину возможностей и потенциала министерств и ведомств, а также уровень соблюдения установленных требований. За период существования данной модели эффективность бюджета государства выросла, бюджетные доходы удвоились, а ВВП на душу населения увеличился на 37%.

Сегодня в ряде стран разработаны стандарты на модели рейтинговых оценок. В 2014 г. в рамках национального ТК 066 «Оценка опыта и деловой репутации предприятий» был разработан национальный стандарт ГОСТ Р 56002-2014 «Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций», содержащий рейтинговую оценку, которая может использоваться как критерий при отборе предприятий для осуществления госзакупок.

В заключение стоит отметить, что мировая история полна примеров, когда государственное управление низкого качества приводило к смене режимов и даже к гибели государств. И наоборот, управление высокого качества создает предпосылки для последовательного роста благосостояния населения, модернизации производства, повышения инвестиционной привлекательности регионов и дальнейшего развития рыночных механизмов хозяйствования, укрепления конкурентоспособности, повышения качества товаров и услуг и, в конечном счете, обеспечивает устойчивое развитие и социальную стабильность.

Мы уверены, что повышение качества работы органов государственной власти будет способствовать устойчивому развитию любого субъекта Российской Федерации. Ведь оно позволит обеспечить безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, ограничить негативное воздействие на окружающую среду,

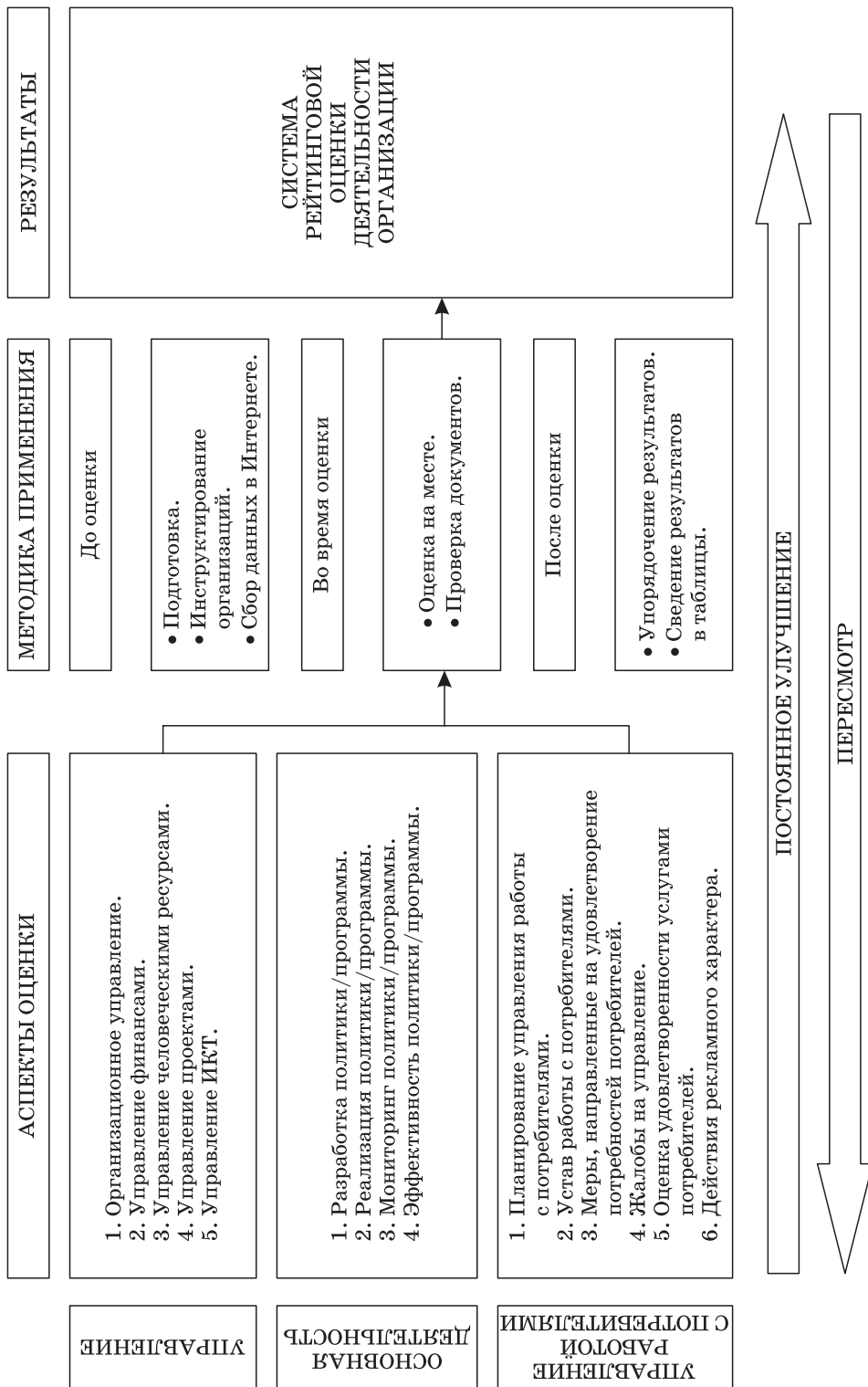


Рис. 5. Последовательность действий в рамках системы рейтинговой оценки деятельности органов государственной власти Малайзии

обеспечить охрану и рациональное использование природных ресурсов. Все это будет способствовать повышению качества жизни населения и конкурентоспособности нашей страны.

Литература

1. Иванова Г. Н., Андросенко Н. В. Совершенствование деятельности органов государственной власти на основе инструментов стандартизации для повышения качества жизни населения // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. № 1–2 (46–47). С. 140–154.
2. Окрепилов В. В. Влияние качества на повышение эффективности использования ресурсов // Управленческое консультирование. 2016. № 6 (90). С. 40–49.
3. Окрепилов В. В. Повышение устойчивости развития северных территорий на основе повышения качества государственного управления // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения — 2016: Материалы VIII Международной научно-практической конференции (Апатиты, 14–16 апреля 2016 г.). Апатиты : ИЭП КНЦ РАН, 2016.
4. Окрепилов В. В., Цариковский А. Ю. Совершенствование государственного управления посредством разработки и внедрения систем менеджмента качества в органах исполнительной власти. СПб. : Наука, 2014.

References

1. Ivanova G. N., Androsenko N. V. *Improvement of activity of public authorities on the basis of instruments of standardization for improvement of quality of life of the population* [Sovershenstvovanie deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti na osnove instrumentov standartizatsii dlya povysheniya kachestva zhizni naseleniya] // Northwest Economy: problems and prospects of development [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2015. N 1–2 (46–47). P. 140–154. (rus)
2. Okrepilov V. V. *Influence of Quality on efficiency of Use of Resources Increase* [Vliyanie kachestva na povyshenie effektivnosti ispol'zovaniya resursov] // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 6 (90). P. 40–49. (rus)
3. Okrepilov V. V. *Increase in stability of development of northern territories on the basis of improvement of quality of public administration* [Povyshenie ustoichivosti razvitiya severnykh territorii na osnove povysheniya kachestva gosudarstvennogo upravleniya] // North and the Arctic in a new paradigm of world development. Luzinsky readings — 2016: Materials of the VIIIth International scientific and practical conference [Sever i Arktika v novoi paradigme mirovogo razvitiya. Luzinskie chteniya — 2016: Materialy VIII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii] (Apatity, on April 14–16, 2016). Apatity : IEP KSC RAS, 2016. (rus)
4. Okrepilov V. V., Tsarikovsky A. Yu. *Improvement of public administration by means of development and deployment of systems of quality management in executive authorities* [Sovershenstvovanie gosudarstvennogo upravleniya posredstvom razrabotki i vnedreniya sistem menedzhmenta kachestva v organakh ispolnitel'noi vlasti]. SPb. : Science [Nauka], 2014. (rus)