

УДК 332.02
ББК 66.033.141.3

Свидров Максим Александрович,
аспирант каф. экономики предприятия и инновационной деятельности
Волгоградского государственного университета,
г. Волгоград,
e-mail: smakich@mail.ru

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ КОМИТЕТА БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ И КАЗНАЧЕЙСТВА АДМИНИСТРАЦИИ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

INTRODUCTION OF THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN EXECUTIVE AUTHORITY BODIES (BY EXAMPLE OF THE COMMITTEE FOR FISCAL POLICY AND TREASURY OF VOLGOGRAD REGION ADMINISTRATION)

Рассмотрен механизм реализации проводимой сегодня административной реформы на примере конкретного органа исполнительной власти. Поставленные высшим руководством страны задачи в рамках административной реформы органично вписываются в принципы и структуру системы менеджмента качества, соответствующей требованиям международного стандарта ISO 9001:2008, и с помощью системы менеджмента качества могут быть решены наилучшим образом. Автором приведена информация о ходе внедрения и процессе сертификации системы менеджмента качества в Комитете бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области в соответствии с требованиями международного стандарта ISO 9001:2008.

The article has reviewed the mechanism of the current administrative reform implementation by example of the particular executive authority body. The objectives set by the top authorities of the country within the frame of administrative reform organically match the principles and structure of the quality management system, which complies with the requirements of the International Standard ISO 9001:2008. These objectives could be also achieved to the best advantage by means of the quality management system. The author of the article has presented the results of the conducted thesis research "Development of the mechanism of high-quality state services rendering in the system of regional executive authorities" which includes information on the procedure of introduction and the process of the quality management system certification in the Committee for fiscal policy and treasury of Volgograd Region Administration in compliance with the requirements of the International Standard ISO 9001:2008.

Ключевые слова: административная реформа, государственная функция, международный стандарт, система менеджмента качества, критерии результативности процессов, ресурсы, потребитель, заинтересованные стороны, эффективность, постоянное улучшение, оптимизация.

Keywords: administrative reform, state function, international standard, quality management system, process effectiveness criteria, resources, consumer, interested parties, effectiveness, continuous improvement, optimization.

Совершенствование организации государственной службы и повышение эффективности работы государственных служащих невозможны без использования современных

технологий управления. В коммерческом секторе механизмы решения подобных проблем давно отработаны. Это прежде всего внедрение систем менеджмента качества на основе требований международного стандарта ISO 9001:2008, отражающего «лучшую практику» организации деятельности в производящих системах. В силу сходства бизнес-систем и органов власти как «производителей» определенных видов продуктов (услуг) постановка в них систем менеджмента качества базируется на общих подходах. Международный стандарт ISO 9001:2008 «Системы менеджмента качества. Требования» содержит минимальные требования, которые предъявляются во всем мире к любым организациям, в том числе и органам исполнительной власти.

Доверие населения к работе властных структур тем выше, чем эффективнее государственное управление.

За рубежом внедрение моделей совершенствования в органах местного самоуправления уже давно является нормой. Правительственные и даже межгосударственные союзы и организации уделяют этим вопросам особое внимание. Признано, что первым из органов внедрил систему менеджмента качества и сертифицировал на соответствие стандарту ISO 9001 версии 1994 г. совет города Сент-Августин де Десмонре (округ Квебек, Канада), население которого составляло на тот момент 15 тыс. человек. С этого момента интерес органов местного самоуправления к внедрению системы менеджмента качества в соответствии с ISO 9001 непрерывно рос.

Практика внедрения и сертификации систем менеджмента имеет место и в других государствах. В качестве примера можно рассмотреть Израиль. Администрация города Раананы, население которого составляет 78 тыс. человек, внедрила и сертифицировала систему менеджмента на соответствие ISO 9001:2000 и ISO 14001:2004 (система экологического менеджмента). Согласно данным израильских исследователей все администрации органов местного самоуправления в Израиле, внедрившие и сертифицировавшие систему менеджмента на соответствие международным стандартам, были переизбраны на следующий срок. В США сертифицированы на соответствие стандартам в области систем менеджмента большинство муниципалитетов, включая учреждения столиц штатов.

В настоящее время политика Российского государства сфокусирована на создании открытого социально ориентированного общества и укреплении правового государства. Важность данной работы неоднократно подчеркивалась в выступлениях Президента России, ведущих российских политиков и чиновников. Эти инициативы реализуются с помощью административной реформы, реформы

местного самоуправления, национальных проектов в области жилищного строительства, здравоохранения, аграрно-промышленного комплекса. Ведется активная работа по борьбе с коррупцией. Так, 30 июля 2008 г. Президент России Дмитрий Медведев подписал Национальный план по борьбе с коррупцией. Наконец, с 2009 г. в полную силу вступил Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», наделяющий органы местного самоуправления большими полномочиями и ответственностью. Параметры административной реформы определены и в президентских посланиях, и в таких документах, как Указ Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления», Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Все это свидетельствует о том, что эти органы, начиная с администраций областных и краевых центров и заканчивая органами местного самоуправления небольших деревень, все сильнее нуждаются в структурированной системе управления, главная цель которой – удовлетворение потребностей граждан и других заинтересованных сторон (бизнес-структур, государства). Государство готово тратить огромные ресурсы на реформирование перечисленных сфер жизнедеятельности общества. Имеющиеся средства, в том числе полученные от реализации природных богатств нашей страны, направляются на увеличение заработных плат государственных служащих, пенсий и стипендий, повышение благосостояния граждан.

Для органов государственной власти и местного самоуправления становится обязательной система показателей результативности деятельности, включающая в себя:

- 1) уровень удовлетворенности потребителей государственных и муниципальных услуг;
- 2) снижение временных затрат потребителей на получение таких услуг;
- 3) удельный вес услуг, для которых утверждены стандарты, в том числе соответствующие стандартам развитых стран.

Предусматриваются обязательное документирование административных процессов, разработка административных и должностных регламентов, открытых карт взаимодействия и других документов внутренней деятельности. Все перечисленное (цели, показатели, подходы, документы) органично совмещается с международным стандартом по системе менеджмента качества.

Актуальность внедрения системы менеджмента качества в государственных органах управления связана:

- с вхождением в обиход в России и в прогрессивных правительствах многих стран термина «государственные услуги»;
- одновременным ростом спроса населения на государственные услуги;
- административной реформой, проводимой во всех ветвях власти;
- необходимостью оптимизации финансовых расходов на государственное управление.

Актуальность внедрения ISO 9001 в государственных и муниципальных учреждениях в международном масштабе была продемонстрирована выпуском рабочей группой ISO специального документа «IWA 4:2009. Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government / Международное рабочее

соглашение № 4. Системы менеджмента качества – Руководство по применению ISO 9001:2008 в органах местного самоуправления».

Можно привести немало примеров организаций России и ближнего зарубежья, работающих в области государственного управления и имеющих сертифицированные на соответствие требованиям международного стандарта ISO 9001:2008 системы менеджмента качества. Среди них:

- учреждения Республики Казахстан;
- муниципалитет г. Силистры (Болгария);
- Донецкий областной совет (Украина);
- Администрация города-героя Новороссийска Краснодарского края;
- Администрация города Батайска Ростовской области и др.

В Волгоградской области работы по внедрению системы менеджмента качества, соответствующей требованиям международного стандарта ISO 9001:2008, до настоящего момента не проводились, чем и подтверждается новизна проведенного исследования по разработке и сертификации системы управления Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области (далее – Комитет).

Область применения системы менеджмента качества Комитета – исполнение государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств областного бюджета, а также материальных ценностей, находящихся в собственности Волгоградской области (осуществление функций финансового контроля). В рамках системы менеджмента качества Комитета были реализованы все требования международного стандарта ISO 9001:2008.

Система менеджмента качества в Комитете была создана с целью оптимизации управленческих процессов, повышения удовлетворенности получателей бюджетных средств (потребителей).

Система менеджмента качества используется с целью демонстрации способности Комитета:

- обеспечить уверенность получателей бюджетных средств (потребителей) в последовательности, надежности, беспристрастности и независимости при выполнении государственной функции финансового контроля;
- выполнить требования заинтересованных сторон (государства), нормативных, организационных и распорядительных документов.

Для формирования единой методологии при внедрении требований международного стандарта ISO 9001:2008 в Комитете была установлена единая терминология.

- Потребитель – получатель бюджетных средств:
- получатели средств областного бюджета;
 - организации, получающие средства областного бюджета;
 - организации – получатели гарантий Волгоградской области, бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций из областного бюджета;
 - организации любых форм собственности, получившие от проверяемой организации денежные средства и имущество;
 - местные бюджеты – получатели межбюджетных трансфертов из областного бюджета.

Заинтересованная сторона – государство.

Ревизия (проверка) – система обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности совершенных хозяйственных

и финансовых операций ревизуемой организацией в ревизуемом периоде, их рациональности и эффективности, правильности их отражения в бухгалтерском учете и отчетности. Результаты ревизии (проверки) оформляются актом ревизии (проверки).

Встречная проверка – сличение записей, документов и данных в организациях, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации.

Продукция – результат процесса. Под продукцией понимается результат исполнения Комитетом государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств областного бюджета, а также материальных ценностей, находящихся в собственности Волгоградской области (осуществления функций финансового контроля). Продукция Комитета является несоответствующей, если по результатам осуществления функций финансового контроля подтверждается обоснованность возражений (разногласий) получателя бюджетных средств (потребителя) по акту ревизии (проверки) акту встречной проверки или соответствующих замечаний надзорных органов.

Владелец процесса – лицо, управляющее всем процессом в целом, осуществляющее мониторинг и измерение процесса.

Оперативный управляющий процесса – исполнитель процесса.

В рамках системы менеджмента качества в Комитете были определены следующие процессы:

- управленческие процессы;
- процессы менеджмента ресурсов;
- процессы жизненного цикла продукции.

Были систематизированы основные виды деятельности, определены владельцы процессов и оперативные управляющие каждого выделенного процесса системы менеджмента качества.

В блок управленческих процессов были включены процессы планирования всех уровней (от политики и целей в области качества до оперативных календарных планов), отчетности по ним, процессы мониторинга, контроля, анализа и оценки деятельности и процессы улучшений. Сюда вошли и все предусмотренные стандартом ISO 9001 обязательные документированные процедуры, а также процедура периодического анализа функционирования системы менеджмента качества со стороны высшего руководства.

Процессы менеджмента ресурсов – это процессы ресурсного обеспечения прежде всего процессов жизненного цикла продукции, но и всех других тоже, в том числе и самих себя. К таким ресурсам были отнесены персонал, информация, элементы инфраструктуры, факторы производственной среды, финансы. Перечень и характеристики процессов менеджмента ресурсов для разных органов исполнительной власти одного уровня во многом совпадают.

Процессы жизненного цикла продукции – все те процессы, через которые реализуются основные задачи и функции, предоставляются государственные услуги внешним потребителям. Для правильной идентификации и описания процессов жизненного цикла продукции проводился подробный анализ закрепленных за Комитетом функций, их взаимосвязей с функциями других органов власти на всех уровнях (от федерального до муниципального) и с организациями гражданского общества. В существующей системе исполнительной власти с присущими ей элементами не-

урегулированности и нестабильности этот этап разработки системы менеджмента качества является наиболее сложным и ответственным. Естественно, что для каждой конкретной системы менеджмента качества блок процессов жизненного цикла продукции является во многом уникальным. Реализация процессного подхода при выполнении государственной функции финансового контроля в Комитете осуществляется через цикл PDCA в соответствии с «Основными требованиями (стандартами) к порядку организации и осуществления финансового контроля органами исполнительной власти Волгоградской области». Владельцы процессов, оперативные управляющие, порядок управления несоответствующей продукцией, порядок осуществления корректирующих и предупреждающих действий определены в Административном регламенте исполнения Комитетом государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств областного бюджета, а также материальных ценностей, находящихся в собственности Волгоградской области, также в Положении об Управлении финансового контроля Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области.

Последовательность и взаимодействие процессов системы менеджмента качества представлены на рис. 1.

Комитет гарантирует надежность процессов, необходимых для последовательного и качественного исполнения государственной функции финансового контроля, и должен работать как целостная система. Для этого не только были выделены процессы, установлены их последовательность, взаимодействие, но и определены критерии оценки для систематически проводимого мониторинга данных процессов. Если рассматривать Комитет как сеть взаимосвязанных процессов (причем постоянно повторяющихся), становится понятно: постоянное улучшение каждого процесса приводит к улучшению деятельности Комитета в целом.

В Комитете были определены следующие критерии результативности процессов:

- 100 % выполнение целей в области качества;
- 100 % выполнение плана ревизий (проверок);
- 100 % выполнение плана обучения персонала;
- отсутствие обоснованных возражений (разногласий)

по результатам финансового контроля со стороны получателей бюджетных средств (потребителей) в течение года;

- отсутствие замечаний со стороны надзорных органов в течение года.

Высшее руководство Комитета обеспечивает наличие соответствующих ресурсов и информации для мониторинга процессов, нацелено на достижение запланированных результатов и постоянное улучшение системы менеджмента качества.

Основным документом, описывающим систему менеджмента качества Комитета, является Руководство по качеству. Утвержденное соответствующим приказом Руководство по качеству обязывает сотрудников Комитета при осуществлении функций финансового контроля действовать в соответствии с требованиями международного стандарта ISO 9001:2008.

Другая документация системы менеджмента качества Комитета включает:

- 1) документально оформленную политику в области качества;
- 2) документально оформленные цели в области качества;
- 3) документированные процедуры, требуемые стандартом ISO 9001:2008;

- 4) документы, необходимые для обеспечения планирования, осуществления процессов и управления ими:
- внешние нормативные документы;
 - внутренние нормативные документы;
 - организационные документы (организационная структура, должностные регламенты сотрудников);
 - распорядительные документы;
 - записи, требуемые стандартом ISO 9001:2008 и необходимые для регистрации факта и характеристик осуществленной деятельности.

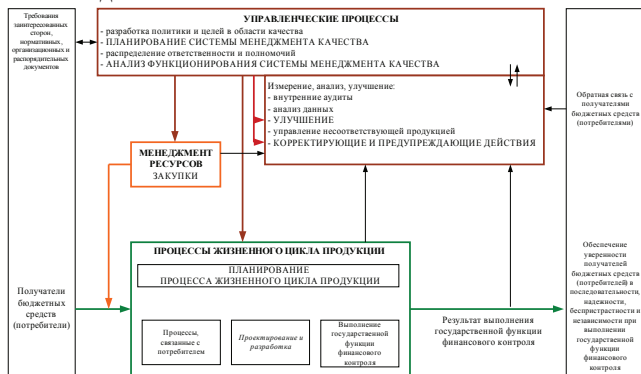


Рис. Последовательность и взаимодействие процессов системы менеджмента качества в Комитете

Таким образом, грамотно разработанная и эффективно действующая система менеджмента качества Комитета была официально сертифицирована в российской и международной системах сертификации и позволила добиться следующего:

- оптимизировать организационную структуру и улучшить взаимодействия между структурными подразделениями Комитета;
- повысить прослеживаемость и прозрачность документооборота;
- повысить исполнительскую дисциплину и ответственность сотрудников;
- решить главную задачу – обеспечить уверенность получателей бюджетных средств (потребителей) в последовательности, надежности, беспристрастности и независимости при выполнении государственной функции финансового контроля.

Внедрение системы менеджмента качества согласно международному стандарту ISO 9001:2008 в органы исполнительной власти – это инвестиции в качество персонала, оптимизация процессов использования ресурсов, услуг, работ, повышение «прозрачности» системы формирования и принятия решений, улучшение имиджа территориально-го образования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Сопин В. Ф., Приймак Е. В., Николаева Н. Г. Пути повышения эффективности органов местного самоуправления // Компетентность. 2009. № 7 (68). С. 36–43.
- Никаноров П. А. Мировой опыт развития органов местного самоуправления // Менеджмент сегодня. 2009. № 1 (49). С. 2–11.
- О мерах по совершенствованию государственного управления : указ Президента РФ от 16.07.2004 № 910 (ред. от 10.03.2007) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 29. Ст. 3019.
- О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) : постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 (ред. от 16.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ от 31.07.2008 № Пр-1568) // Российская газета. 2008. 5 авг. № 164.

REFERENCES

- Sopin V. F., Priymak E. V., Nikolayeva N. G. Ways of increasing of local self-government effectiveness // Competence. 2009. # 7 (68). P. 36–43.
- Nikanorov P. A. International experience in development of local self-government // Management today. 2009. # 1 (49). P. 2-11.
- On the measures of improvement of the state management: decree of the RF President dated 16.07.2004 # 910 (revision as of 10.03.2007) // Collection of the RF legislation. 2004. # 29. Article 3019.
- On the process of development and approval of administrative procedures of the state functions execution (rendering state services): decree the RF Government dated 11.11.2005 # 679 (revision as of 16.05.2011) // Collection of the RF legislation. 2005. # 47. Article 4933.
- On the general principles of arrangement of the local self-government in the Russian Federation: federal law dated 06.10.2003 # 131-FZ (revision as of 06.12.2011) // Collection of the RF legislation. 2003. # 40. Article 3822.
- National plan of corruption counteraction (approved by the RF President on 31.07.2008 # Pr-1568) // Russian newspaper. 2008. Aug. 5. # 164.