

СТАТЬЯ 1

Автор: М.В. Федоренко (к.э.н)

Материалы диссертации
«Управление проектом по повышению
качества работы органов исполнительной власти»

МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА В ОРГАНАХ ВЛАСТИ: АКТУАЛЬНОСТЬ, МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ.

Введение

В условиях глобальной межгосударственной конкуренции, а также в условиях дряхлеющих мировых экономических и социальных потрясений, вопросы реформирования системы управления качеством государственных функций, услуг в системе государственных органов исполнительной власти становится одним из самых важных, обеспечивающих устойчивость и гибкость государственной внешней и внутренней политик.

Перед руководителями страны все более остро стоит вопрос повышения результативности работы системы исполнительной власти, как ключевого элемента в реализации принятых стратегий и планов. Программы инновационного развития отраслей народного хозяйства, внедрение передовых технологий и решений не дают видимых результатов способных в значительной мере повлиять на развитие экономики, повышения конкурентоспособности отечественной продукции на мировых рынках. Инертность системы исполнительной власти, неспособность оперативно и качественно выполнять поставленные руководством задачи несут угрозу успешности реализации принятых среднесрочных стратегий.

Система исполнительной власти находится в постоянном двустороннем давлении, как со стороны первого уровня руководителей страны, так и со стороны населения, экономически активной среды. Способность органов исполнительной власти выстроить четкие взаимосвязи и обратную связь между всеми участниками такого социально-экономического процесса, эффективно реализовывать проекты направлены на реформирование системы качества работы органов власти, во многом определяет социальную устойчивость государства в среднесрочном и

долгосрочном периодах.

Реформирование системы качества работы органов исполнительной власти, повышение качества государственного управления становится одной из главных задач административной реформы. Внедрение таких методов сложная задача, требующая глубокого, системного анализа деятельности каждого ведомства. Необходимо провести работу позволяющую ответить на ряд ключевых вопросов:

1. Каковы в системе механизмы обратной связи с потребителем, насколько они полны по составу и дают ли они адекватную, достоверную обратную информацию о запросе потребителя (гражданина, хозяйствующего субъекта, некоммерческих организаций, экспертного сообщества, СМИ, другого органа власти и пр.).

2. Как определены функции органа исполнительной власти, их достаточность и избыточность. Как выстроен баланс между функциями, ответственность, полномочиями и государственными услугами, ожидаемыми результатами проектов и программ реализуемых органом власти.

3. Как определены механизмы исполнения функций, выстроена система управления органа власти в части определения процессов, целей, планирования деятельности, ее осуществления, анализа и улучшения. Присутствуют ли все элементы системы управления качеством проектов и программ, государственных услуг. Как определена система оценки результативности и эффективности реализации деятельности федерального органа исполнительной власти.

4. Установлены ли в системе управления федерального органа исполнительной власти требования к персоналу обеспечивающего реализацию проектов, программ, исполнение государственных функций.

При реализации проекта реформирования системы качества работы органов исполнительной власти, должны учитывать все выше изложенные факторы, комплексно выстраивая систему управления органа власти, обеспечивая эффект синергии всех элементов организационной структуры ведомства тем самым гарантируя качество предоставляемых государственных услуг в соответствии с запросом потребителя.

1. Менеджмент качества - история

Глобальная политическая и экономическая конкуренция стран на мировых рынках с одной стороны и рост социальной напряженности в условиях развивающихся последствий экономического кризиса с другой, стимулирует правительства искать наиболее эффективные и результативные методы и подходы к организации деятельности во всех ветвях власти и прежде всего в системе исполнительной власти. Наибольший опыт управления проектами реформирования систем менеджмента качества за последние сто лет сформирован в бизнес среде. Компании, находясь в условиях активной конкурентной борьбы и стремлении наиболее полно удовлетворить ожидания и требования потребителя, как фактор конкурентного успеха, одновременно искали методы позволяющие оптимизировать издержки, гарантировать стабильность и управляемость процессов, обеспечить постоянство качества выпускаемой продукции. Наибольшую актуальность данные вопросы приобрели в начале 20-го века при активном формировании индустриального сектора экономики, появлении крупных производственных компаний, требующих внедрения новых методов управления гарантирующих стабильность качества выпускаемой продукции.

Именно в этот период был сформирован ключевой вывод определяющий подход к формированию методов управления качеством обеспечивающих выпуск качественных товаров и услуг, заключающийся в том, что для гарантирования стабильности качества необходимо не только наладить систему контроля продукции «на выходе» производственного процесса, но прежде всего создать систему менеджмента качества, организующую все элементы системы, процессы, ориентируя их деятельность на обеспечения качества в каждом звене, так формируя качество готовой продукции.

Таким образом, в данной работе управление проектом по реформированию системы качества работы организации рассматривается во взаимосвязи с методами разработки и внедрения системы менеджмента качества.

Основу современных подходов к управлению качеством, сформировали труды известных деятелей науки и бизнеса таких как: Бернارد Ч., Друкер Л., Файоль А., Форрестер Д., Вебер М., Шухарт У., Тейлор Ф., Деминг Э., Джуран

Дж., Кросби Ф., Фейгенбаум А., Исикава К., Тагути Г. и др.

Активное методическое обобщение, анализ наилучших практик и методов управления качеством на международном уровне началось с создания Международной организации по стандартизации, ИСО (International Organization for Standardization, ISO). В рамках деятельности комитетов организации разрабатываются и развиваются стандарты для многих отраслей, видов деятельности. В результате были разработано семейство стандартов ИСО описывающих принципы и требования к управлению качеством.

Учитывая, что одной из главных задач Международной организации по стандартизации является анализ и обобщение передового опыта в сфере управления, органы власти получили дополнительные инновационные модели инструменты для развития и совершенствования своей деятельности и повышения качества оказываемых услуг.

Внедрение этих методов и моделей осуществляется в соответствии с общепринятыми принципами и подходами по управлению проектами.

2. Качество работы органов исполнительной власти – системный подход.

Наличие разработанных универсальных методов и подходов по управлению качеством деятельности организации позволяет использовать данные подходы и для внедрения в деятельность органов исполнительной власти. Таким образом, качество работы органов исполнительной власти может рассматриваться как объект проектного управления. Разработку и внедрение системы менеджмента качества в органе исполнительной власти необходимо рассматривать как проект по реформированию системы качества работы данного ведомства. При реализации данного проекта необходимо учитывать, что при внедрении в организации менеджмента качества в соответствии с требованиями международных стандартов сери ИСО 9000, каждая организация самостоятельно определяет уровень детализации требований изложенных в стандарте, методические подходы к их внедрению. Именно эта детализация и применяемые методические подходы определяют успешность реализации проекта по реформированию системы качества работы органов

исполнительной власти.

Наиболее распространенными стандартами, модели которых используются органами власти и местного самоуправления во всем мире при разработке и внедрении менеджмента качества, являются: ISO 9001:2008 (менеджмент качества); ISO 14001:2004 (экологический менеджмент); SA 8000:2008 (социальная ответственность); ISO 27001:2005 (информационная безопасность); OHSAS 18001:2007 (профессиональная безопасность и охрана труда). Помимо вышеприведенных стандартов существует ряд национальных, модели которых успешно внедряются органами власти и местного самоуправления. Ярким примером таких национальных стандартов могут служить австралийские стандарты серии AS 8000. Однако самой востребованной является модель систем менеджмента качества, основанная на требованиях стандарта ISO 9001:2008.

Стандарты серии ИСО 9000 распространены более чем 90 стран мира, попав в книгу рекордов Гиннеса как самые используемые в мире стандарт в области систем менеджмента.

Среди организаций, действующих в сфере услуг и использующих модель ИСО серии 9000, все больше растет количество органов государственной власти и местного самоуправления. Начиная с 1994 года, когда первый канадский орган местного самоуправления внедрил и сертифицировал систему менеджмента качества на соответствие ИСО 9001:1994 (совет города Saint-Augustine de Desmonres, округ Квебек), все больше органов местного самоуправления выбирают именно эту модель для улучшения своей деятельности.

Современный состав стандартов данного семейства состоит из четырех основополагающих стандартов (рисунок 1).

Стандарт ИСО 9000:2000 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» содержит концепцию менеджмента качества и устанавливает терминологию систем менеджмента качества. В данном стандарте определено понятие «качества», как «степень соответствия совокупности присущих характеристик требованиям». Определение «качества» изначально формирует идеологию системы менеджмента качества, как систему, ориентированную на выявление требований потребителя и их удовлетворение.

Именно поэтому в числе восьми принципов менеджмента качества «ориентация на потребителя» является первым. Этот принцип определяет деятельность всех элементов, процессов организации. Учитывая, что требования стандарта универсальны для любых типов организации, в том числе и для органов власти, стандарт стал востребованным и в системе государственного управления.

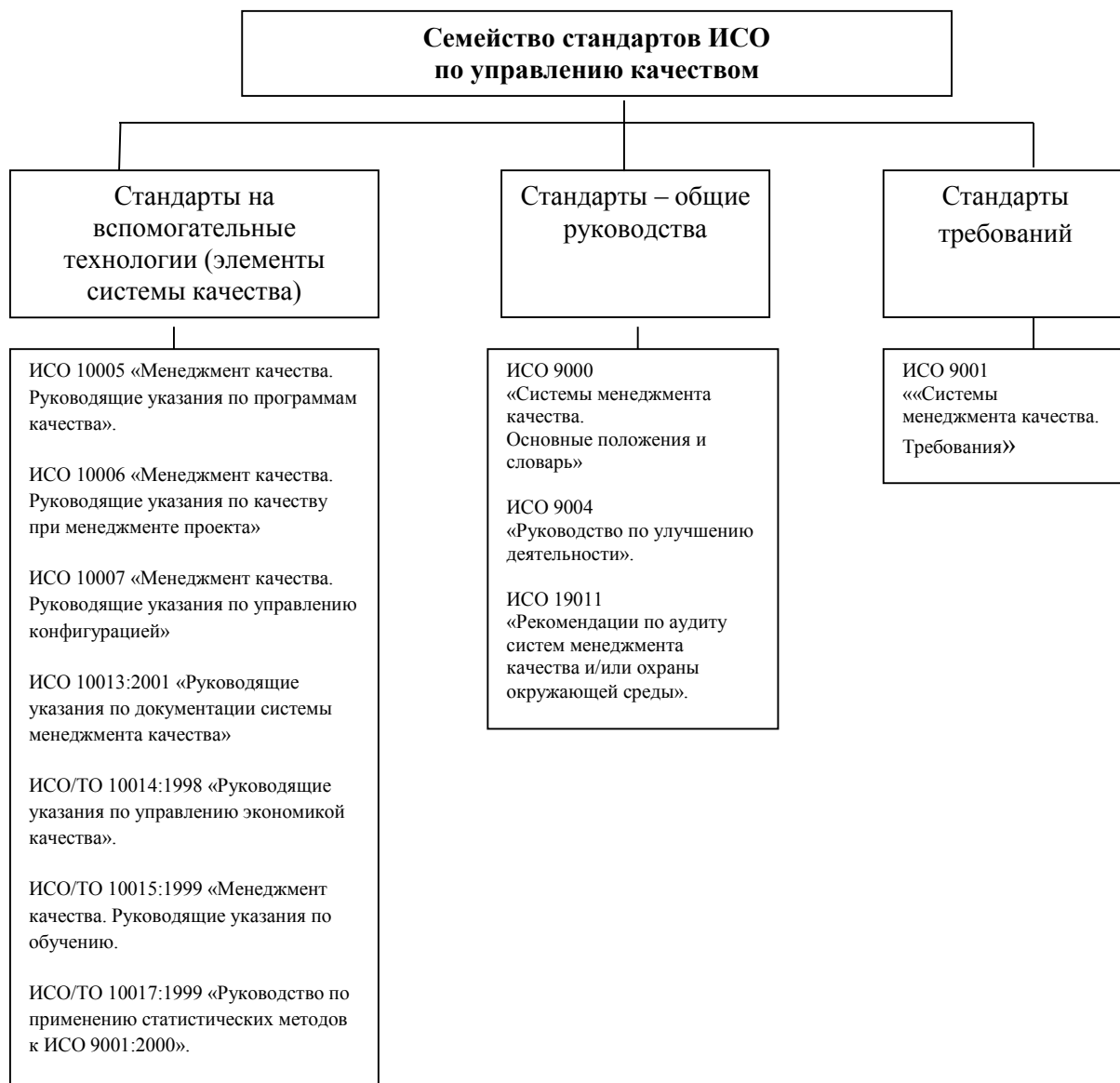


Рисунок 1. Структура стандартов семейства ИСО 9000.

Граждане, хозяйствующие субъекты, являются основными потребителями и заказчиками государственных услуг, наиболее полное удовлетворение их требований есть ключевая задача системы органов власти всех уровней. Универсальность стандарта обеспечивается благодаря двум основным терминам:

- продукция – результат процесса;

- процесс – совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих видов деятельности, преобразующих входы в выходы.

С целью реализации основных принципов и подходов системы менеджмента качества в организации разработан стандарт ИСО 9001-2008 называется «Системы менеджмента качества. Требования». В нем устанавливаются требования к системам менеджмента качества, которые организация должна выполнять для обеспечения качества, в том числе его стабильности.

Следует отметить, что стандарт ИСО 9001, ориентирован на управление результативностью организации т.е. формирует требования и условия для постановки измеримых целей достижение которых позволяет обеспечить удовлетворенность потребителя качеством выпускаемой продукции, предоставляемых услуг. При этом, устойчивое развитие организации зависит не только от умения удовлетворять требования потребителя, но и от управления эффективностью деятельности, способности учитывать мнение других заинтересованных сторон. Для управления этими аспектами был разработан стандарт ИСО 9004 «Руководство по улучшению деятельности» как руководство для построения системы на более высоком уровне, чем предполагает ИСО 9001. Данный стандарт предполагает рассматривать всю систему компании и ее процессы. Таким образом, область применения ИСО 9004 гораздо более широкая по сравнению с ИСО 9001. Стандарты ИСО 9001 и ИСО 9004 называют согласованной парой стандартов. Они дополняют друг друга и имеют для простоты пользования аналогичную структуру, хотя и разное назначение.

Следует обратить внимание, что ИСО 9004 содержит два очень важных приложения: «Рекомендации по самооценке» с примерами и «Процесс постоянного улучшения». Они призваны помочь организациям выявить уровень своего развития (степень зрелости) в области качества и принять меры к его повышению.

Можно сделать вывод, что работа со стандартами ИСО серии 9000 требует нового подхода к менеджменту качества и освоения новых требований. Стандарты описывают модель системы менеджмента качества, основанную на процессном подходе (рисунок 2).



Рисунок 2. Модель системы менеджмента качества

В настоящий момент в мире растет применение международных и национальных стандартов на различные аспекты менеджмента, а также стандартов, содержащих особые требования к системам менеджмента для различных секторов экономики. На рисунке 3 показано развитие стандартов на системы менеджмента.

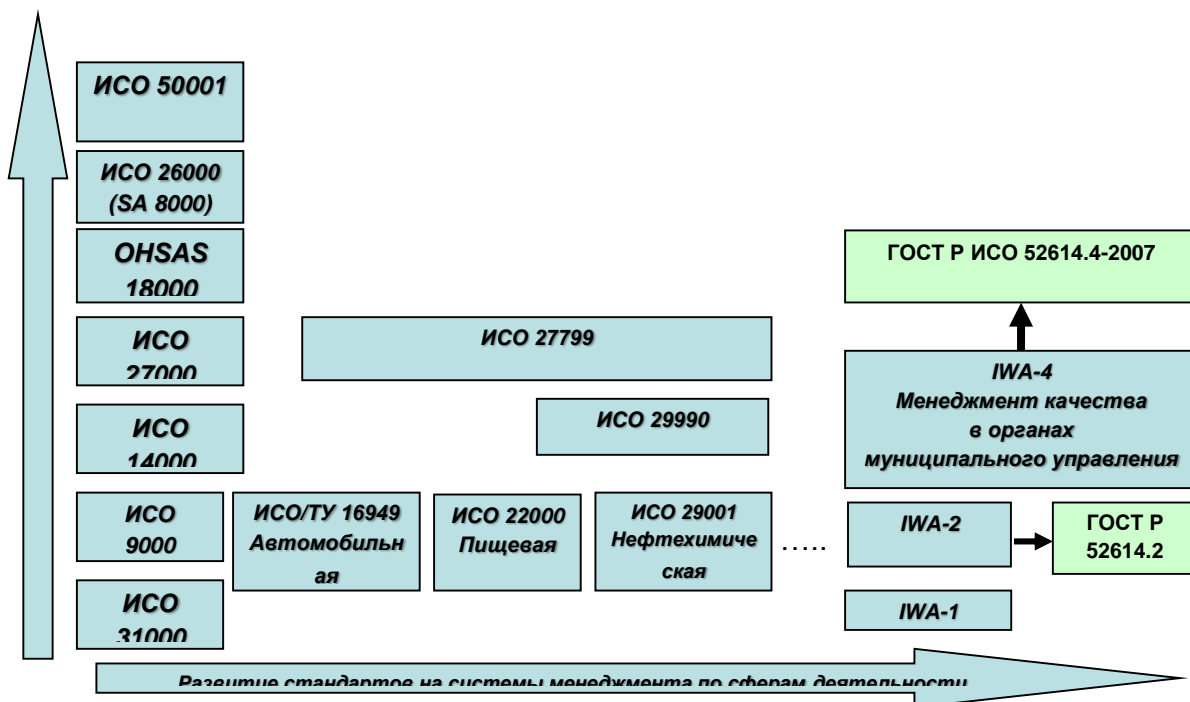


Рисунок 3. Развитие стандартов системы менеджмента.

Как видно на рисунке, развитие стандартов идет с учетом нюансов деятельности в той или иной отрасли. Так, на базе общего стандарта на системы менеджмента качества (ИСО серии 9000) с учетом требований автомобильной промышленности разработан стандарт ИСО/ ТУ16949, в области качества пищевой промышленности – ИСО 22000 и т.д.

На рисунке также представлены Руководящие указания (IWA - International Workshop Agreement) по применению стандарта ИСО в деятельности экономических секторов, в том числе здравоохранение, органы муниципального управления и образования. При этом приняты национальные стандарты, являющиеся руководящими указаниями по применению стандарта ИСО 9001. В том числе, такие стандарты разработаны для муниципальных органов управления и сферы образования.

3. Менеджмент качества в органах власти – международный опыт.

Обобщение и систематизация мирового, передового опыта в области управления качеством на базе международных стандартов серии ИСО 9000 позволило сформировать широкое методическое поле по разработке и внедрению данных стандартов в различные виды организаций, в том числе в системе органов исполнительной власти. Интеграция данных стандартов в систему государственного управления позволяет комплексно развивать и формировать методы управления проектами и программами системы органов исполнительной власти как часть системы реализации государственных функций, предоставления государственных услуг.

На рисунке 4 приведены данные о распределении количества организаций сферы услуг в мире, внедривших системы менеджмента качества, где более 8 тысяч органов государственного управления в мире имеют системы менеджмента качества.

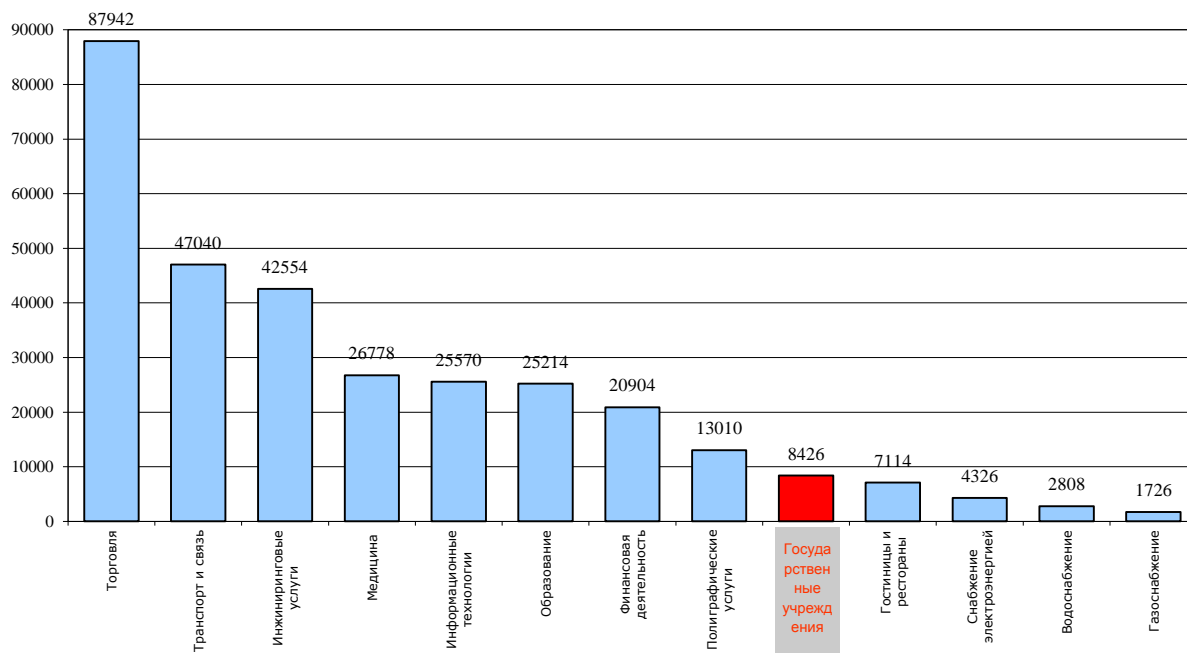


Рисунок 4. Количество организаций сферы услуг внедривших ИСО 9001.

На рисунке 5 приведены сведения из базы данных сертификатов соответствия систем менеджмента, выданных членами Международной сети органов по сертификации – IQNet. Данная база расположена на официальном Интернет сайте IQNet и является достаточно репрезентативной, 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 процентов от всех сертификатов ИСО 9001, выданных в мире (согласно статистике ИСО). Всего в Реестре IQNet зарегистрировано около 4 519 организаций, которым выдан сертификат соответствия в рамках сектора ЕА 36 «Государственное управление», среди которых более половины – органы местного самоуправления. [111, 103]

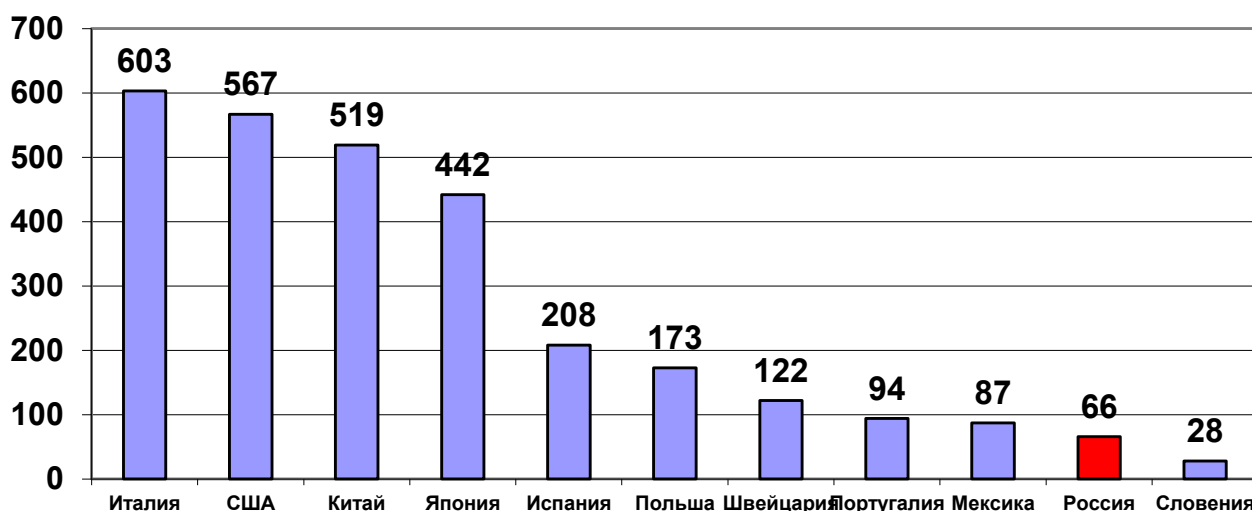


Рисунок 5. Количество сертификатов соответствия ИСО 9001 по 36 сектору

ЕА (Государственное управление), выданных Партнерами IQNet (данные реестра IQNet на июль 2011 г.).

Стандартизация систем управления на основе требований ИСО 9001 уже знакома российским организациям сферы государственного управления, однако Россия значительно отстает от многих стран по объемам их внедрения.

В настоящее время в России растет число примеров внедрения системы менеджмента качества в органах власти на основе требований международного стандарта ИСО 9001. Вот некоторые из них:

- Федеральная антимонопольная служба стала первым ведомством федерального уровня, внедрившим требования ИСО 9001 во всех подразделениях центрального аппарата службы.

- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации сертифицировала программу в рамках одного департамента.

- Правительство Калининградской области (в составе 30 министерств, агентств и служб).

- Органы власти Чувашской республики.

Также есть ряд примеров сертификации администраций городов, округов (г. Ростов на Дону, г. Шахты Ростовской области, г. Новый Уренгой, городской округ Дзержинской Московской области, г. Батайск Ростовской области).

Практика применения международных стандартов серии ИСО 9000 в деятельности органов исполнительной власти показывает, что качество работы органов исполнительной власти как объект проектного управления. При этом следует отметить, что, несмотря на рост внедрения и сертификации систем менеджмента в сфере государственного управления, органы власти зарубежных стран также активно применяют отдельные инструменты и методы повышения качества государственных услуг, а именно моделей самооценки, премий.

В настоящее время, наиболее известными международными премиями, системами оценок по качеству являются:

- Премия Деминга - Deming Application Prize – DAP (Япония);

- Национальная награда за качество Мэлкома Болдриджа - Malcom Baldrige National Quality Award – MBNQA (США);

- Европейская награда за качество - European Quality Award – EQA (для компаний Европы);

- Модель EFQM;

- Рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств издания «Всемирный Обзор по Конкуренции».

Другие национальные премии по качеству:

- Премия по качеству Великобритании;

- Высшая премия Ирландской ассоциации по качеству;

- Европейская премия по качеству для средних и малых предприятий;

- Барбадосская национальная награда за качество Великобритании для промышленности;

- Колумбийская национальная награда за качество;

- Награда «Знак Q» Гонконга;

- Национальная награда за качество Раджива Ганди;

- Индийская рейтинговая система мониторинга и оценки деятельности в области качества PMES;

- Малазийские награды за превосходство в промышленности;

- Малазийская премия по качеству в органах власти.

Среди моделей совершенства применяемых государственными учреждениями чаще всего используются Модель Европейского фонда управления качеством (European Foundation for Quality Management – EFQM) и Общая схема оценки (Common Assessment Framework, CAF) и, а также национальные модели, основанные как на вышеуказанных международных моделях, так и разработанные самостоятельно.

Европейская Премия Качества (European Quality Award) – самая престижная европейская награда в области качества. Соискатели Европейской премии, как правило, первоначально добиваются успеха в локальных конкурсах, а уже затем включаются в борьбу за главную премию Европы в области качества.

Организатором и учредителем Европейской премии качества является Европейский фонд управления качеством. Это партнерство более чем 750 различных европейских организаций, каждая из которых стремится к повышению

эффективности и достижению превосходства в бизнесе. Европейский фонд управления качеством учредили в 1988 году 14 ведущих компаний Европы (Bosch, Nestle, Olivetti, Renault, Phillips, Volkswagen, Electrolux и др.) при поддержке Европейской комиссии.

Европейская премия по качеству официально учреждена в 1992 г. Ее цель – способствовать эффективному развитию и внедрению всеобщего управления на основе качества в компаниях Европы. Модель премии представлена на рисунке 6.

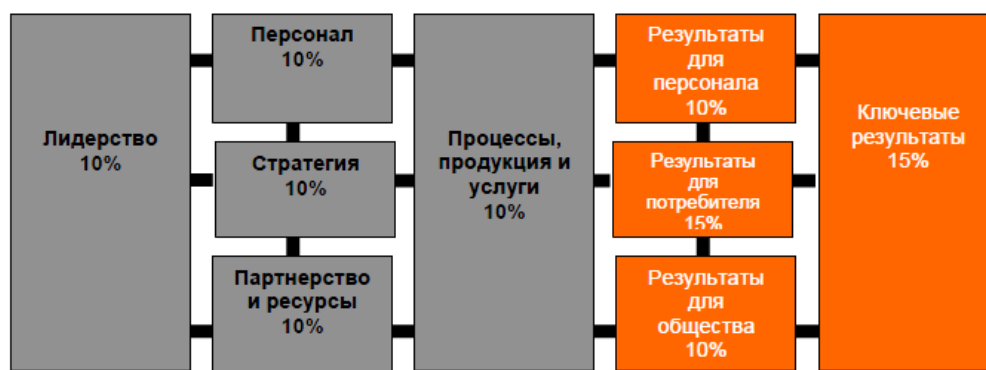


Рисунок 6. Модель Европейской премии качества

Европейская Премия Качества присуждается для следующих категорий организаций:

- крупные организации и бизнес-единицы;
- производственные подразделения (с 1997 г.);
- некоммерческие организации (с 1996 г.);
- организации малого и среднего бизнеса (с 1997).

Критерии модели Европейской премии по качеству разделены на две группы: возможности и результаты. Группа «возможности» включает следующие категории: лидерство, стратегия, персонал, партнерство и ресурсы, процессы, продукция и услуги.

Группа «результаты» объединяет категории: результаты для потребителей, результаты для персонала, результаты для общества, ключевые результаты.

Более 20 стран-партнеров, в числе которых Россия, учредили национальные премии по качеству на базе европейской премии. Данная премия также может использоваться для оценки деятельности органов власти.

Общая схема оценки САФ была разработана в 2000 году Европейским институтом административного управления (European Institute of Public Administration, EIPA), который действует под эгидой Еврокомиссии, на базе европейской модели совершенства EFQM и модели «Speyer» Немецкого университета административных наук в г. Спейер. EIPA –независимая организация, созданная в 1981 г., члены которой являются представителями национальных органов власти стран ЕС, таких как например, Министерство финансов (Дания, Финляндия и др.) или Министерство внутренних дел (Литва, Чехия) и ряда других стран, имеющих статус ассоциированного членства.

Общая схема оценки САФ – является инструментом позволяющий улучшить качество и повысить эффективность деятельности для организаций общественного сектора в Европе на всех уровнях публичной службы: федеральном, региональном, местном. Модель может быть использована как механизм обследования деятельности органов государственной власти на основе самооценки, а также как часть программ реформирования сферы государственного и муниципального управления. Структура Модели САФ представлена на рисунке 7.

Целями САФ является:

- Внедрить в сферу публичного администрирования принципы управления качеством и оказать содействие в их развертывании посредством метода самооценки. Способствовать переходу от цепочки «планируй-сделай» к циклу «планируй- сделай-проверь-скорректируй» (цикл PDCA).

- Предоставить механизм для самооценки с целью диагностирования сильных и слабых сторон, определения областей для улучшения.

- Стать связующим элементом между различными подходами к управлению на основе качества.

- Обеспечить обмен опытом и изучение лучшей практики управления для общественного сектора.

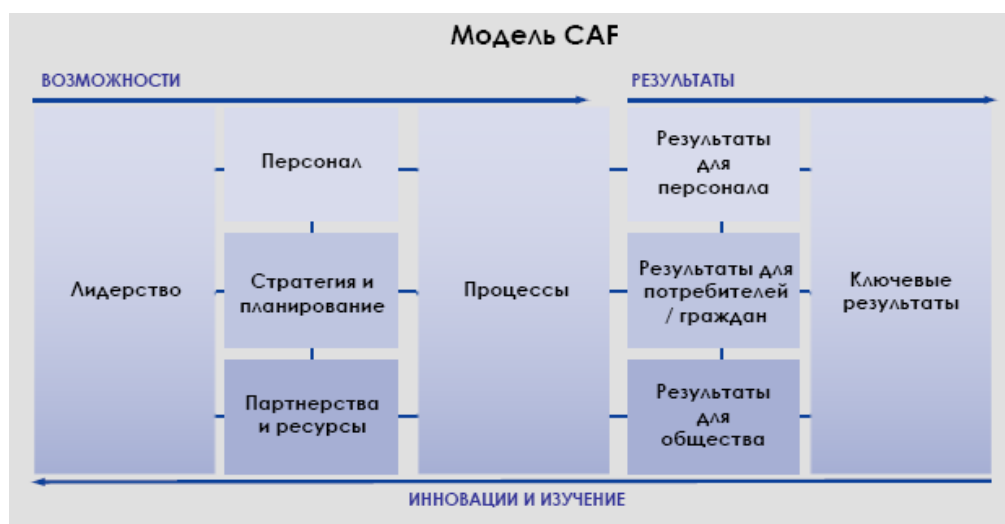


Рисунок 7. Структура Модели САФ

САФ является неотъемлемым элементом государственных программ реформирования государственного и муниципального управления более чем в 39 странах мира. В базе данных организаций, внедривших САФ, находящаяся на ЕІРА и насчитывающая порядка 2382.

Одновременно в Европейском союзе действует Европейская Премия по качеству в сфере государственного управления (European Public Sector Award, EPSA), организуемая ЕІРА с 2007 г. Данная премия не представлена конкретной моделью или критериями и предполагает проведение экспертной оценки конкретных проектов, заявленных органами государственной власти, по результатам которой определяются победители и претенденты на получение сертификатов за наилучшие практики. Одной из основных целей Премии является выявление передового опыта и мотивирование государственных служб к усовершенствованию своей деятельности.

В 2011 г. на рассмотрение в Комиссию EPSA-2011 было подано 274 заявки из 32 стран Европы, основная часть которых поступила от Австрии, Испании, Румынии, Италии, Польши и Германии. При этом заявки распределились следующим образом по уровням государственного управления: 116 – местное самоуправление, 66 - региональный уровень, 85 – национальный уровень, 7 – организации общеевропейского уровня.

Премия президента США за совершенство менеджмента – Президентская

Премия по Качеству (PQA).

Премия президента США за совершенство менеджмента – Президентская Премия по Качеству (PQA) - это высшая награда, учрежденная для органов исполнительной власти в области управления. Премия была учреждена в 1988 году для признания успехов и качества управления применительно к государственному сектору. За основу Премии были взяты критерии национальной премии Малкольма Болдриджа по улучшению качества.

Данная премия состоит из трех категорий.

Премия Первой категории: за определенную практику, подпадающую под одну из пяти общеправительственных управленческих инициатив, которая признана инновационной и показательной.

Премия Второй категории: за успешную работу учреждения в одной из пяти общеправительственных управленческих инициатив.

Премия Третьей категории: за успешную работу учреждения в интеграции его управленческих систем в соответствии с пятью общеправительственными управленческими инициативами.

Общеправительственные управленческие инициативы включают в себя пять инициативных направлений:

- Стратегическое управление трудовыми ресурсами;
- Конкурентное финансирование;
- Улучшенные результаты финансовой деятельности;
- Расширенная система «электронного Правительства»;
- Интеграция бюджета и работы учреждения.

Критерии оценки, используемые в премии:

- Результаты – определенные измерения, представленные в документах.
- Влияние – измеримые результаты, делающие основную цель достижимой.
- Применение – степень реализации.
- Интеграция – степень, в которой процесс интегрируется в другие инициативы ППУ и внутренние системы управления.
- Применение в других сферах – степень, в которой Ваш процесс и результаты были или могли быть переняты другими федеральными

правительственными организациями.

Премия Первой категории: за определенную практику, подпадающую под одну из пяти общеправительственных управленческих инициатив, признанную инновационной и показательной присуждается в соответствии с критериями:

(а) Такая практика является одним из элементов, входящих в состав программы в рамках общеправительственной инициативы (см. критерии премии Второй категории), и она может быть инициирована учреждением на любом уровне (например, сектор, главное управление, субкомпоненты, и т.д.).

(б) Практика должна четко отличаться от прошлых подходов, представлять новый способ ведения дел и достигать целей в результате.

(в) Практика была принята и развита или принята к использованию в других частях учреждения.

(г) Результаты существенные и подлежат измерению.

Премия Второй категории: за успешную работу учреждения в одной из пяти общеправительственных управленческих инициатив присуждается в соответствии с критериями:

Стратегическое управление трудовыми ресурсами.

(а) Стратегии в отношении управления человеческими ресурсами связаны с основной целью организации, позицией, ключевыми ценностями, целями и задачами.

(б) Учреждение использует стратегическое планирование в отношении человеческих ресурсов и рабочей силы, гибкости системы подбора персонала, технологии, и других инструментов найма, удержания и премирования сотрудников.

(в) Учреждение развивает систему руководства и культуру организации для обеспечения высокого уровня производительности рабочей силы, с постоянным ее увеличением.

(г) Учреждение нацелено на «стратегические компетенции» организации и реализует наиболее эффективный и целесообразный способ развития и поддержания на должном уровне этих стратегических компетенций (например, развитие внутренних возможностей компании или практики заключения

договоров на оказание услуг).

(д) Стратегии и инициативы в отношении человеческих ресурсов поддерживают работу учреждения по четырем остальным общеправительственным инициативам управления.

(е) Результаты существенные и подлежат измерению.

Конкурентное финансирование.

(а) Учреждение использует четкие методы для определения направлений деятельности для конкурентного финансирования.

(б) Учреждение проводит постоянные улучшения в пределах организации для обеспечения наиболее эффективной организации.

(в) Учреждение своевременно соблюдает акт «О реформе системы учета деятельности правительственных учреждений» (FAIR Act) и прилагает усилия к тому, чтобы точно учесть всю коммерческую деятельность сотрудников.

(г) Старшие руководители явно и существенно способствуют развитию конкуренции.

(д) Инициативы в отношении конкурентного финансирования поддерживают работу учреждения по другим четырем общеправительственным инициативам.

(е) Результаты существенные и подлежат измерению.

Улучшенные результаты финансовой деятельности.

(а) Учреждение улучшило такие показатели как своевременность исполнения, применимость, надежность, а также доступ к данным по управлению финансовой деятельностью, таким как: текущие расходы, бюджет, данные о расходах, неверные ставки платежей, описи, дебиторская задолженность, кредиторская задолженность, и т.д., которые обеспечивают выполнение ежедневных операций.

(б) Системы финансового управления была разработаны/реорганизованы для обеспечения того, чтобы ответственные лица располагали точной, своевременной и применимой информацией.

(в) Система финансового управления используется для обеспечения желаемого результата и оказывает влияние на деятельность компании.

(г) Усовершенствованная финансовая деятельность поддерживает работу учреждения по четырем остальным общеправительственным инициативам управления.

(д) Результаты существенные и подлежат измерению.

Расширенная система «электронного Правительства».

(а) Инициатива электронного Правительства способствует достижению основной цели (например, электронные приложения, покупки, предложения и т.д.). Инициатива предоставляет клиентам больше возможностей доступа, повышает уровень обслуживания и уменьшает расходы на программу.

(б) Сетевые усовершенствования предоставляют удобный доступ, ориентированный на клиента и увеличивают возможности доступа для лиц с ограниченными возможностями.

(в) Организация провела ряд усовершенствований относительно продуктивности посредством управления взаимодействием с клиентами, управления цепочками поставок, ресурсами предприятия или передовых практик управления знаниями.

(г) Инициативы электронного Правительства поддерживает работу учреждения по четырем остальным общеправительственным инициативам управления.

(д) Результаты существенные и подлежат измерению.

Инициатива по совершенствованию деятельности.

(а) Процесс развития заданных показателей и производственных планов разработан для распределения ресурсов в контексте прошлых результатов.

(б) Планирование и расчет бюджета по работе персонала руководителями проекта для создания интегрированного плана деятельности и бюджета. Они наблюдают за исполнением программы и оценивают его.

(в) Процесс соблюдается неукоснительно для обеспечения того, чтобы ресурсы (персонал и денежные средства) были направлены на достижение целей организации.

(г) Усовершенствованная интеграция бюджета и деятельности учреждения поддерживает работу учреждения по четырем остальным

общеправительственным инициативам управления.

(д) Результаты существенные и подлежат измерению.

Премия Третьей категории – Работа учреждения по интегрированию своих управленческих систем присуждается в соответствии с критериями:

(а) Системы управления интегрируются.

(б) Необходимая информация по управлению доступна на всех уровнях руководства и управления в пределах учреждения.

(в) Данная информация использовалась и используется сейчас для принятия критически важных решений в области управления.

(г) В учреждении развита общая культура управления и язык для рассмотрения вопросов, связанных с планированием и ведением деятельности.

(д) Результаты существенные и подлежат измерению. Они должны включать, до и после внедрения усовершенствований в систему принятия решений, результаты исследования, связанного с культурой управления, примеры более эффективного использования ресурсов и т.д.

В премии периодически участвуют подразделения, входящие в состав Министерства труда, Министерства обороны, Управление по защите окружающей среды, и т.д.

Самооценка организаций, проводимая в рамках рассматриваемой премии стала одним из значимых инструментов повышения эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти США, сокращения расходов при реализации государственных функций, предоставлении государственных услуг.

Еще одним интересным примером является Японская премия по качеству, которая действует с 1996 г. Данная премия вручается организациям, достигшим высоких результатов в построении качественной системы управления, ориентированной на потребителя. Разработана премия на базе критериев премии М. Болдриджа и адаптирована к японской практике менеджмента.

Модель Японской премии по качеству построена на взаимосвязи восьми основных категорий: лидерство и принятие решений; социальная ответственность в управлении; понимание клиентов и рынка и работа с ними; разработка и

реализация стратегии; обучение и развитие персонала; процесс создания ценностей; информационный менеджмент; результаты работы.

Процедура определения победителей аналогична другим премиям. Эксперты оценивают конкурсантов по каждой категории, выставляя балльную оценку с учетом подхода – внедрения – результатов. Эталонный уровень характеризуется суммарной оценкой в 1000 баллов по всем восьми категориям. Премия качества ежегодно вручается по трем категориям, в зависимости от специфики организации-участника:

- промышленное производство;
- сфера обслуживания;
- малый и средний бизнес.

В каждой категории участников вручается не более двух премий. С 2003 года наряду с частными компаниями в конкурсе могут принимать участие муниципальные организации.

Малазийская премия по качеству в органах власти (система рейтинговой оценки Star Rating System).

В рамках задачи развития механизмов реформирования системы оказания государственных услуг с целью повышения ее результативности и эффективности в соответствии с принципами правительственной программы «1Malaysia: People First, Performance Now», Отделом административной модернизации и управленческого планирования Малайзии (MAMPU) была представлена Система рейтинговой оценки (Star Rating System). Целью системы рейтинговой оценки является стимулирование эффективного управления в государственных организациях. Данная система оценки ведомств вошла в программу по реформированию государственного сектора.

Целью системы рейтинговой оценки является стимулирование эффективного управления в государственных организациях, а также поощрение здоровой конкуренции при помощи рейтингового подхода.

Основными задачами Системы рейтинговой оценки являются:

- анализ и оценка деятельности организаций государственного сектора в отношении высокого качества предоставления услуг;

- обеспечение признания организаций, которые показали высокие стандарты управления, и постоянно стремятся улучшать качество предоставляемых услуг;
- создание возможности для продвижения политик, стратегий, передовых практик и новаторских инициатив, которые стали основой для успешной работы организаций.

Для того чтобы обеспечить актуальность модели Системы рейтинговой оценки, она постоянно пересматривается и улучшается в соответствии с текущими потребностями и распоряжениями правительства Малайзии.

Деятельность организаций государственного сектора оценивается в зависимости от набранных баллов, и может быть присвоена оценка от «неудовлетворительно» до «отлично», т.е от 1 звезды до 5 звезд, как указано ниже:



Рисунок 8. Система оценки деятельности организаций государственного сектора.

Критерии Системы рейтинговой оценки отнесены в три основные категории:

- А. Управление 40%.
- Б. Основная деятельность 35%.
- В. Управление работой с потребителями 25%.

Процесс присвоения звезд производится каждые 2 года.

Оценочная система SRS была учреждена правительством Малайзии в целях

создания интегрированного механизма оценки деятельности государственных организаций в процессе формирования культуры оказания качественных услуг во всем государственном секторе и совершенствования управления и прозрачности в государственном секторе. Она направлена на укрепление институционального и внедренческого потенциала министерств и ведомств в реализации национальной политики и программ.

Оценочная система SRS оценивает стратегические соображения, соответствие управленческим механизмам, правилам и нормам, склонность к инновациям и уровень активности по отношению к потребителям. Рейтинг SRS обеспечивает высшему руководству картину состояния их возможностей и потенциала, а также уровень соблюдения установленных требований.

С 2008 года такую оценку прошли 79 органов государственной власти (министерства, агентства), а также 144 местных органа власти. В 2008 году только 1 министерством достигнут 5-звездочный рейтинг по сравнению с 8 министерствами в 2010 году. Главы ведомств признают, что оценка позволило им выявить слабые места в своей деятельности, значительно повысить качество управление государственными функциями, проектами, программами.

Следует отметить, что в мире созданы системы рейтинговых оценок качества государственного управления без прямой привязке к методологии системы менеджмента качества, несмотря на схожесть многих элементов и подходов. Так ведутся международные отраслевые рейтинги, в качестве примера можно привести Рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств издания «Всемирный Обзор по Конкуренции».

Данную рейтинговую оценку конкурентных ведомств предлагается рассмотреть более подробнее, т.к. это единственный международный рейтинг в котором участвует Российское ведомство федерального уровня (Федеральная антимонопольная служба) по собственной инициативе при этом занимает в нем высокие позиции.

Вместе с тем, по свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного

уступающими ей в экономическом развитии. По ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы.

По данным международных исследований по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших стран занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64 % процента вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на 1 пункт коррелируется с увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к валовому внутреннему продукту на 1 % и сокращением инфляции на 0,46.

Одним из направлений реализуемой в России административной реформы является управление по результатам. В связи с этим объем финансирования ФАС России напрямую зависит от оценки результативности его деятельности.

Предусмотренные в Бюджетном докладе ФАС России критерии достижения системы целей и задач федерального антимонопольного органа в сфере создания условий для развития конкуренции предполагают независимую экспертную оценку деятельности службы в рамках составляемого изданием «Всемирным обзором по конкуренции» («Global Competition Review», далее - ВОК) Рейтинга эффективности деятельности конкурентных ведомств (далее – Рейтинг).

Рейтинг формируется на основании независимой экспертной оценки представителей зарубежной юридической и деловой общественности, в соответствии с определенными критериями, разработанными данным изданием. Оценка осуществляется по 5-ти балльной шкале с разбивкой ведомств по количеству баллов (звезд) на группы: элита, очень хорошо, хорошо, удовлетворительно. В настоящее время из более 100 конкурентных ведомств, существующих в мире, только 38 лучших были включены в Рейтинг. Изучение Рейтинга и содержащихся в нем выводов позволяет определить сильные и слабые стороны деятельности ведомства и наметить пути по совершенствованию конкурентного законодательства и правоприменительной практики.

В 2006 году российское конкурентное ведомство разделило 36-38 места из 38 возможных, в 2007 году ФАС России удалось подняться на 32-36 место, в 2008 году ФАС России разделило 30-35 места, а в 2009 – 19-29 места. При этом уровень оценки повысился с 1,25 в 2005 году звезды до 3 звезд в 2009 году. Наличие 3 звёзд означает, что деятельность ФАС России оценена на оценку «хорошо», что ставит ФАС России в один ряд в Рейтинге с конкурентными ведомствами таких стран, как Австрия, Бразилия, Норвегия, Швейцария и др. Комментарии редакции Рейтинга содержат обоснование присвоения ФАС России данной оценки.

Повышению места ФАС России в Рейтинге в 2009 году, по мнению «Всемирного обзора по конкуренции», способствовали значительные усилия ведомства по повышению качества своей работы. «За последние три года служба разработала новое конкурентное законодательство, а в прошлом году способствовала принятию «второго антимонопольного пакета». Пакет включал поправки в Федеральный закон «О защите конкуренции», Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) и Уголовный Кодекс Российской Федерации.

Согласно поправкам были повышены пороговые значения для согласования сделок, что должно помочь сократить ненужную работу и расширить сферу действия закона, чтобы позволить ФАС России расследовать картели за пределами России. Программа смягчения ответственности также была официально введена в КоАП, и была установлена уголовная ответственность за участие в картеле.

Частные практикующие юристы совпали во мнении, что статус ФАС России укрепляется все больше и больше, особенно в области расследований картелей, где ведомство усилило свою деятельность путем внесения поправок в закон и создания специализированного подразделения в 2008 г.»

Как сообщается изданием, «количество заявлений по программе смягчения ответственности увеличилось почти в пять раз - с менее 100 заявлений в 2008 г. до 497 в 2009 г., что является большим ростом, который юристы называют прямым результатом уточнения закона. Один источник также заявил, что создание подразделения по борьбе с картелями имело большое психологическое

воздействие на отношение бизнеса. «Компании становятся более осведомленными в сфере конкурентной политики и соблюдения законодательства».

Также издание отмечает, что «показатели ФАС России отражают не только работу центрального аппарата, где расследуется большинство дел, но также работу территориальных управлений по всей стране, которые рассматривают локальные рынки и проводят много меньших по масштабу расследований».

По словам «Всемирного обзора по конкуренции», «юристы заявляют, что благодаря поправкам сотрудники ФАС России улучшили свое отношение к работе. Велика заслуга профессионального и эффективного подхода сотрудников в выявлении и предотвращении картелей. «Сотрудники, рассматривающие дела, очень ответственны и гибки, и в общем на много увеличили свой уровень профессионализма за последние два года». Однако, компетенция остается важным вопросом. В связи с быстрыми изменениями законодательства и правоприменительной политики некоторые утверждают, что ФАС России, особенно его территориальные управления, не имеют времени адаптировать и обучать необходимое количество своих сотрудников для решения сложных вопросов конкурентного законодательства».

Практикующие юристы утверждают, что рассмотрение дел службой в этой области остается на высоком уровне, но она все еще не может проводить анализ рынка на должном уровне при определении доминирования.

Также «Всемирным обзором по конкуренции» высоко оценена международная деятельность ФАС России, которая способствует выведению российского конкурентного законодательства на один уровень с лидирующими юрисдикциями. По мнению издания, «общая результативность ФАС России увеличивается в соответствии с модернизацией закона. В то время как юристы говорят, что еще существует большое «поле деятельности», очевидно, что Федеральная антимонопольная служба идет правильным путем и может достичь еще больших результатов в ближайшие годы».

В глобальном масштабе позиционирование ФАС России в Рейтинге содействует повышению имиджевой составляющей Российской Федерации в системе международных экономических отношений, подтверждая ее

приверженность взятому курсу на глобальные рыночные преобразования, повышая прозрачность деятельности органов государственной власти в таком важном направлении экономической политики, как формирование благоприятного предпринимательского климата.

Участие ФАС России в рейтинговании позволяет получить оценку его деятельности со стороны специалистов, работающих в конкурентной сфере и представляющих интересы бизнес-сообщества, результаты которой могут стать ориентирами для дальнейшего совершенствования системы регулирования конкурентных отношений в Российской Федерации.

Кроме «Всемирного обзора по конкуренции» оценивающего деятельность одного федерального ведомства исполнительной власти Российской Федерации, известен еще один рейтинг оценивающий в целом качество государственного управления в стране и в частности России, это рейтинг Всемирного банка.

Данный рейтинг существует с 1996 г. В основу методологии рейтинга взяты индикаторы Кауфмана – Края, агрегирующие 352 показателя в шесть индексов: «Качество государственного регулирования (голос административной и правовой системы)», «Политическая стабильность», «Учет мнения населения и подотчетность», «Эффективность госорганов», «Верховенство закона», «Борьба с коррупцией» (аналогичен индексу Transparency International).

По каждому из шести показателей проводится балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых обследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, агентствами по изучению общественного мнения, например «Гэллоп Интернэшнл».

Итоги данной работы отчасти подведены в опубликованном в апреле 2006 г. докладе МВФ Global Monitoring Report «Выполнение целей развития тысячелетия: улучшение отчетности, помощи торговли и управления», а также в докладе Всемирного банка «Десятилетие измерения системы управления».

Всемирный банк в своем докладе отмечает, что в целом, за десятилетие качество госуправления в мире практически не повысилось. Есть лишь отдельные исключения из этого правила. Например, отмечается существенное улучшение

показателей учета мнения населения и подотчетности государственных органов в Украине и успешная борьба с коррупцией в Грузии. В свою очередь, Беларусь отнесена к группе государств, где качество государственного управления ухудшилось. По данным доклада, полтора десятка стран с формирующейся рыночной экономикой, в том числе Эстония, Латвия и Литва, опережают по основным показателям качества государственного управления такие индустриально развитые страны, как Греция и Италия.

Также в последние годы для сравнительного анализа конкурентных позиций стран используют следующие рейтинговые методики агрегированных индексов:

- методика оценки индекса человеческого развития ООН (Human Development Index – HDI);
- методика оценки глобальной конкурентоспособности стран Давосского экономического форума;
- методика оценки мировой конкурентоспособности стран Института управления международным развитием;
- методика оценки готовности стран к глобальной экономике (www.foreignpolicy.com);
- методика оценки готовности стран к сетевой экономике.

Отметим, что методики рейтингов восходят к теории голосования французских ученых 18-го века Кондорсе и Борда и составляют основу теории общественного (коллективного) выбора.

Эксперты отмечают следующие недостатки большинства существующих моделей расчета подобных индексов и рейтингов:

- ориентация при отборе показателей только на достигнутые результаты страной по данному направлению, что с учетом лага между принятием решения и отдачей от его реализации приводит к оценке экономической политики государства трех– пятилетней давности;
- влияние (косвенное и прямое) на показатели размера ВВП страны, причем зачастую не по паритетному курсу – понятно, что при таком подходе в выигрыше оказываются страны с высоким уровнем ВВП (зачастую из-за завышенного обменного курса);

- дублирование показателей в различных субиндексах, чаще всего ВВП;
- редко учитываются показатели динамики, которые в наибольшей степени характеризуют качество государственного управления в последние годы.

В итоге большинство межстрановых рейтингов не столько объясняют успехи стран на пути к процессам новой экономики, сколько констатируют их, да и то с учетом достигнутой экономической мощи стран.

Схожие проблемы присущи подходу С. Кнака, М. Каглера и Н. Мэннинга, которые предлагают показатели, так называемого «второго поколения», более подходящие для измерения способности государств достигать своих целей. Показатели основаны на оценке ограничений и возможностей исполнительной власти.

Ограничения:

- Формальные горизонтальные (время представления внешнего аудита исполнения бюджета в Парламент; время рассмотрения в суде исков, возбужденных против действий органов исполнительной власти).

- Неформальные горизонтальные (количество «политических назначенцев» на руководящих должностях государственной службы).

- Внутренние вертикальные (доля расходов субнациональных бюджетов в общей структуре расходов консолидированного бюджета; доходы региональных и местных бюджетов в % к ВВП).

- Внешние вертикальные (уровень грамотности населения).

Возможности:

- Показатели процесса (фонд оплаты труда центрального правительства в % к ВВП; средняя зарплата государственных служащих к ВВП на душу населения);

- Показатели результативности (время ожидания ответа при обращении в государственные органы; качество государственных услуг).

Приведенные показатели являются простыми для сбора и измерения данных. К ним могут быть добавлены дополнительные показатели, например длительность законодательного процесса.

Основной недостаток показателей «второго поколения» состоит в том, что дискуссии по ним еще продолжаются, и поэтому пока не сформирован набор

исходных ориентиров, в сравнении с которыми можно измерять эффективность деятельности.

Перечисленные выше показатели качества государственного управления относятся к управлению в широком смысле, однако существуют и специальные инструменты для анализа эффективности государственной службы. Проведение опросов государственных чиновников с применением методологии Н. Мэннинга, Р. Мухерджи и О. Гокекуса позволяет проследить связь между качеством институциональной среды (которое измеряется такими критериями, как доверие к правилам, доверие к проводимой властью политике и адекватность ресурсов) и эффективностью государственного управления (которая измеряется такими показателями, как ориентация на результат, подконтрольность, моральное состояние служащих). Результаты применения этого подхода почти в 20 странах мира позволили выявить значительную взаимозависимость между качеством институциональной среды и эффективностью органов государственной власти.

Наряду с рассмотренными количественными методами оценки эффективности государственного управления, существуют системы качественной оценки. Например, базовая оценка современного состояния SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) - это совместная программа Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (OECD) и Евросоюза по поддержке совершенствования государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы. С помощью базового обследования по ряду показателей возможно регулярно отслеживать динамику в развитии системы государственного управления, проводя повторные оценки. В этом отношении может быть полезным опыт Украины, которая в провела экспериментальные базовые исследования по двум из шести аспектов (государственная гражданская служба и управление разработкой и реализацией политики). Под эгидой OECD SIGMA оказывает поддержку административной реформе в России. В 2002 г. SIGMA участвовала в разработке основных положений программ реформирования государственной службы и административной реформы. В 2003 г. SIGMA предоставила для России доступ к опыту стран с переходной экономикой в сфере реформирования систем государственного управления, в

частности, по таким направлениям, как управление государственными расходами, внешний аудит и финансовый контроль.

Примером смешанной оценки эффективности государственного управления может послужить подход Э. Кампоса, который использует для анализа эффективности государственных систем количественную оценку показателей качества государственного управления (с главным акцентом на показателях качества администрирования и характера экономического роста) в сочетании с качественной оценкой эффективности государственной службы, включающей анализ реального применения меритократических и карьерных принципов.

Анализ мировой практики разработки внедрения системы менеджмента качества в органах исполнительной власти показал, что качество государственного управления можно рассматривать как объект проектного управления. В мировой практике органами исполнительной власти активно используются признанные на международном уровне методы построения систем менеджмента качества на основе международных стандартов серии ИСО 9000. Сформированы национальные и международные системы оценки качества государственного управления, отдельных процессов, проектов в системе органов исполнительной власти как в странах Евросоюза, так и США, Юго-Восточной Азии и др. Что позволяет дать оценку результативности реализуемых проектов и применяемых методов управления качеством государственных услуг. Таким образом, управление проектами по повышению качества работы органов исполнительной власти основывается на системных решениях как в сфере реализации задач проекта, так и при его управлении.