

СТАНДАРТЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

А. В. Гугелев

*Саратовский социально-экономический институт (филиал)
ФГБОУ ВО «РЭУ имени Г. В. Плеханова»*

А. А. Семченко

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

О. С. Щукин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 октября 2018 г.

Аннотация: статья посвящена применению стандартов менеджмента качества для устойчивого развития административно-территориальных образований. Применение стандартов нацелено на повышение эффективности управления органов исполнительной власти. Рассмотрены основные стандарты, работа ТК 115, показаны примеры внедрения стандартов, европейской модели совершенства EFQM и CAF, для оценки качества менеджмента в организациях бюджетной сферы и органах государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: качество, стандарты, государственное, муниципальное управление.

Abstract: the article is devoted to the application of quality management standards for the sustainable development of administrative-territorial entities. The application of standards is aimed at improving the efficiency of management of Executive bodies. The basic standards, the work of TC 115, the examples of implementation of standards, the European model of perfection EFQM and CAF, assessment for assessing the quality of management in public sector organizations and public administration bodies are considered.

Key words: quality, standards, state, municipal management.

В последние годы особое значение в экономике страны приобретает формирование устойчивого развития административно-территориальных образований, поэтому основной целью государственной политики становится повышение эффективности управления органов исполнительной власти [1]. Реинжиниринг качества процессов управления органов власти необходимо выстраивать на основе международных стандартов менеджмента качества ИСО серии 9000 [2–4].

Устойчивое развитие административно-территориальных образований обеспечивается путем создания и применения инноваций в экономике, социальном развитии и органов исполнительной власти. Результаты инноваций – это всегда повышение уровня качества, которое является ключом в решении многих проблем современного мира, базой устойчивого развития.

Для повышения уровня качества недостаточно усилий отдельных специалистов и предприятий. Необходимо применить системный подход во всех отраслях экономики независимо от формы собственности, характера деятельности и размеров организаций, во всех государственных институтах [5].

Работы в области качества должны опираться на проверенные международные подходы и методы. Основопологающим подходом формирования систем менеджмента качества стало применение международных стандартов ИСО серии 9000 [2].

Применение методов управления качеством для повышения устойчивости развития показано на рис. 1.

Устойчивое развитие территорий должно приводить к росту качества жизни населения (рис. 2).

Одной из ключевых составляющих управления качеством жизни и устойчивого развития и является стандартизация. Деятельность в области стандартизации регулируется Федеральным законом «О техническом регулировании» и Федераль-

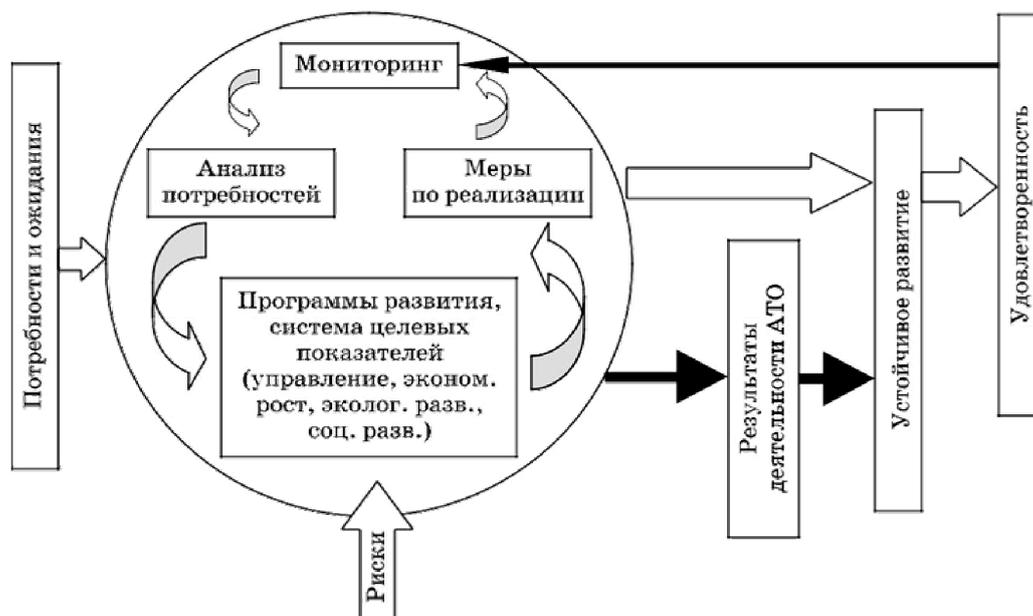


Рис. 1. Применение методов управления качеством для повышения устойчивости развития территорий

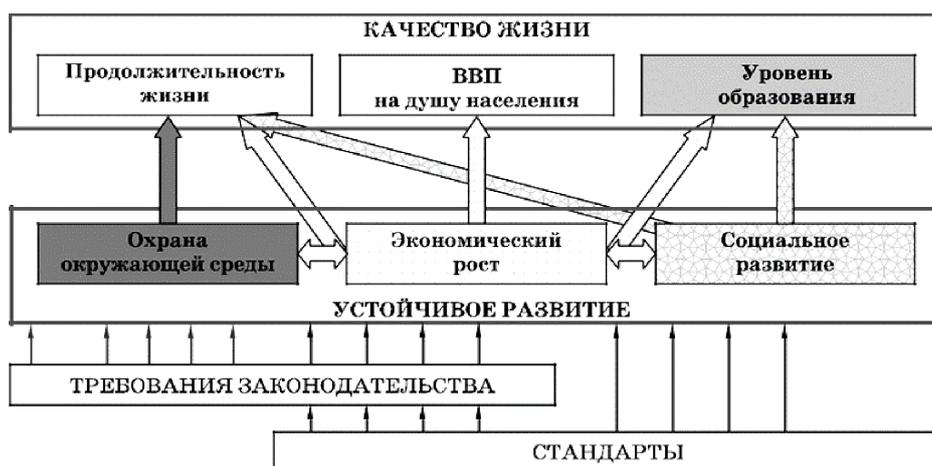


Рис. 2. Взаимосвязь устойчивого развития с качеством жизни

ный законом «О стандартизации в Российской Федерации».

Они регулируют применение стандартов, в том числе для решения задач содействия научно-техническому прогрессу, модернизации экономики Российской Федерации и ее устойчивому развитию, содействия интеграции Российской Федерации в мировую экономику и международные системы стандартизации, устанавливает механизмы разработки и гармонизации стандартов, финансирования работ по стандартизации, информационного обеспечения деятельности по стандартизации и т. д.

О важности и особенностях внедрения стандартизации в органы государственной власти упоминали многие ученые и эксперты. Так, В. В. Окрепилов

говорит о том, что развитие страны и повышение качества жизни невозможно без инновационного развития и устойчивого развития, а одной из ключевых составляющих экономики качества является стандартизация [4]. В числе главных направлений развития стандартизации в современных условиях – разработка индикаторов развития регионов, которые могли бы оценить уровень их устойчивости [6; 7].

Настоящим этапом устойчивого развития должна стать разработка стандартов для административно-территориальных образований, которая на данный момент всё еще развита слабо, что объясняется несколькими основными причинами:

- консервативность государственной политики в плане изменений;

- необходимость в системном подходе к составлению стандартов;
- обязательное соответствие действующему в стране законодательству;
- необходимость серьезного научного подхода к обоснованию отобранных индикаторов;
- сложность и длительность разработки самих национальных стандартов, которые не позволяют просто перенести международные стандарты в государственный сектор без значительных корректировок [4].

Совершенно очевидно, что производство, социальная сфера и экология не могут развиваться без совершенствования законодательного обеспечения и разработки соответствующих нормативных документов. Общество нуждается в стандартах, которые:

- учитывают запросы и ожидания заинтересованных сторон по улучшению качества жизни;
- устанавливают систему показателей качества жизни;
- внедряют современные системы управления;
- определяют взаимоотношения между обществом и властью;
- отслеживают изменения показателей жизни в различных регионах.

Государство и общество испытывают потребность в национальных стандартах в области устойчивого развития административно-территориальных образований. Такие стандарты должны способствовать повышению качества жизни населения.

Основополагающим стандартом является стандарт ГОСТ Р ИСО 18091 – 2016 «Система менеджмента качества. Руководящие указания по применению ISO 9001–2008 в местных органах власти» и ГОСТ Р 56577 – 2015 «Система менеджмента качества органов власти» (рис. 3) [8].

В 2012 г. Российская Федерация вступила в международный технический комитет «Устойчивое развитие сообществ – индикаторы городских услуг и качества жизни».

С целью повышения гибкости и эффективности государственного и муниципального управления, а также для улучшения качества жизни в 2012 г. в нашей стране был создан национальный ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований». Структура ТК 115 представлена на рис. 4. Разработка стандартов в данном техническом комитете закреплена за ФБУ «Тест-С.-Петербург».

Создание национального ТК 115 преследует цель разработать стандарты, обеспечивающие эффективное управление территориальными образованиями.

В состав комитета вошли специалисты в области устойчивого развития территорий и управления качеством. Комитет является исследовательским, поэтому его деятельность нацелена на новые направления стандартизации. ТК 115 планирует вести работы по следующим направлениям:

- 1) разработка методологии системного подхода на основе стандартов качества к управлению в

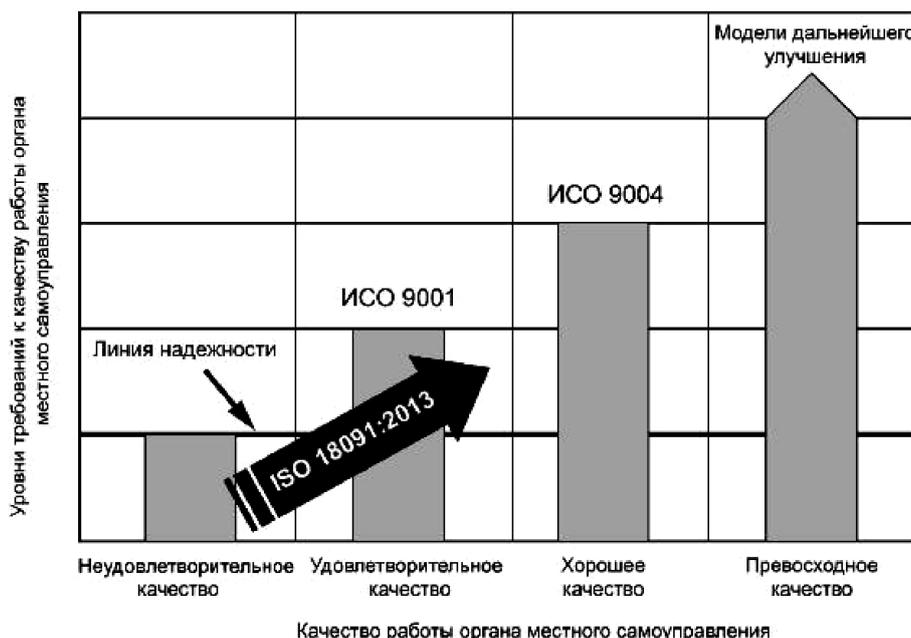


Рис. 3. Совершенствование системы менеджмента качества органов местного самоуправления на основе применения международных стандартов ИСО серии 9000

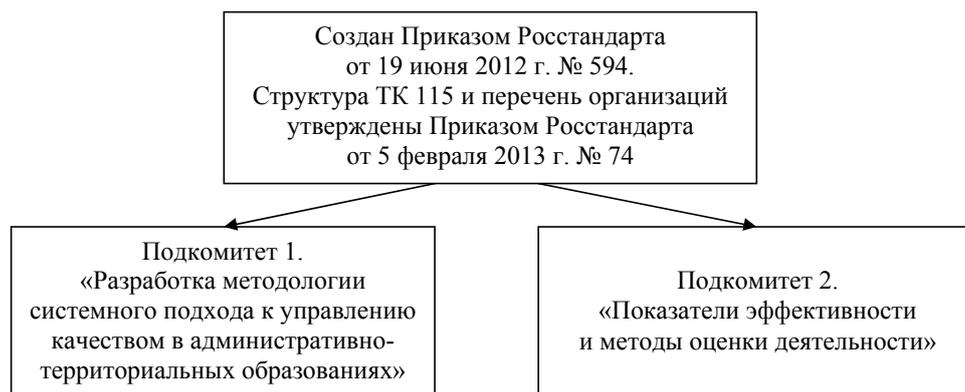


Рис. 4. Структура ТК 115

административно-территориальных образований (Подкомитет 1) на базе федерального бюджетного учреждения «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области» (ФБУ «Тест-С.-Петербург»);

2) разработка показателей эффективности и методов оценки деятельности административно-территориальных образований (Подкомитет 2) на базе Института региональных экономических исследований Центр научных исследований и информации в сфере услуг в г. Москва.

Комитетом были разработаны следующие стандарты.

ГОСТ Р ИСО 37120–2015 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни». Данный стандарт устанавливает методы применения набора показателей для управления и измерения эффективности городских услуг и качества жизни. Настоящий стандарт распространяется на любой город, муниципальный округ или органы местного самоуправления, которые обязуются измерять свою эффективность сопоставимым и поддающимся контролю способом, независимо от размеров и местоположения [9].

ГОСТ Р ИСО 56548–2015 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Системы менеджмента. Общие принципы и требования». Устанавливает требования к системе менеджмента устойчивого развития, интеллектуальности и адаптивности административно-территориальных образований (АТО) с учетом правовых и иных требований, а также соответствующей информации. Настоящий стандарт предназначен для того, чтобы управлять устойчивым развитием, интеллектуальностью и адаптивностью АТО с учетом особенностей территории, с которой связаны соответствующие АТО; повысить эффектив-

ность вклада АТО в устойчивое развитие; оценить показатели деятельности АТО с точки зрения устойчивого развития, а также уровня их интеллектуальности и адаптивности [10].

ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти. Требования». Настоящий стандарт устанавливает требования к системе менеджмента качества органа власти в тех случаях, когда орган:

- нуждается в демонстрации своей способности предоставлять продукцию и/или услуги, отвечающие требованиям потребителей и соответствующим обязательным требованиям;

- ставит своей целью повышение удовлетворенности потребителей посредством эффективного применения системы менеджмента качества, включая процессы ее постоянного улучшения, и обеспечение соответствия требованиям потребителей и соответствующим обязательным требованиям [11].

Данные стандарты разработаны с опорой на опыт международных стандартов.

Управление качеством, как составляющая устойчивого развития, сегодня рассматривается в виде инструмента инновационного развития экономики на всех уровнях управления: предприятия, региона, государства в целом. В этой связи необходимо искать новые пути устойчивого развития административно-территориальных образований, что в рамках управления качеством, на наш взгляд, возможно на основе инноваций [12].

Для ускорения инновационного развития большое значение имеют инструменты экономики качества, такие как метрология, стандартизация и управление качеством, активно применяемые на всех стадиях жизненного цикла создания новых технологий и инновационной продукции и, соответственно, определяющие инновационное развитие (рис. 5).

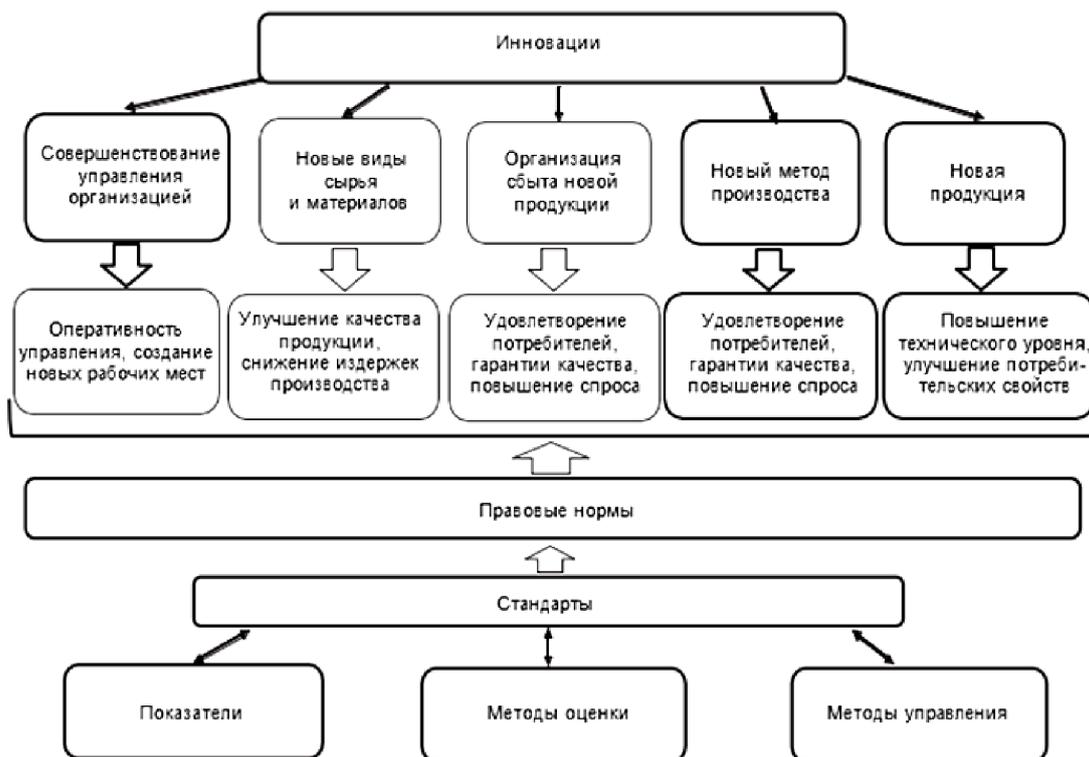


Рис. 5. Инновационное развитие на основе стандартов

Стандарты можно рассматривать как информационный фундамент для инновационного развития, как документ, в котором содержатся знания о новых идеях, технологиях, продукции (см. рис. 5). Разработка стандартов позволяет реализовать интеллектуальный потенциал в инновационных решениях для всех элементов экономики качества, что способствует ускорению создания и вывода на рынок инновационной продукции.

На данный момент роль стандартизации осознается мировым и российским профессиональным сообществом с точки зрения экономики и улучшения качества жизни для устойчивого развития общества. Стандартизация играет серьезную роль в контексте устойчивого развития административно-территориального образования.

На рис. 6 представлены данные по выданным сертификатам соответствия систем менеджмента качества стандарту ИСО 9001 в рамках отдела ЕА 36 «Государственное управление» Международной сети органов по сертификации IQNet. Основная доля сертификатов выдана органам местного самоуправления [13].

Международная организация по стандартизации ISO в 2016 г. зафиксировала более 6000 сертификатов на соответствие ISO 9001, выданных органам государственного управления по всему миру [14].

Российские организации государственного управления начинают внедрять системы менеджмента качества на основе международных стандартов ИСО 9001, можно привести некоторые примеры:

- впервые внедрила стандарт ИСО 9001 во всех подразделениях центрального аппарата Федеральная антимонопольная служба;
- в рамках одного департамента – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;
- правительство Калининградской области;
- органы власти Чувашской республики.

Администрация городов и округов также сертифицирована на соответствие международным стандартам ИСО 9001:

- г. Ростов-на-Дону;
- г. Шахты Ростовской области;
- г. Батайск Ростовской области;
- г. Новый Уренгой;
- городской округ Дзержинский Московской области;
- ФАС Оренбургской области;
- г. Сургут;
- г. Братск;
- Шатурский муниципальный район [13; 15].

Наряду со стандартизацией и сертификацией систем менеджмента качества, зарубежные органы государственного управления активно используют

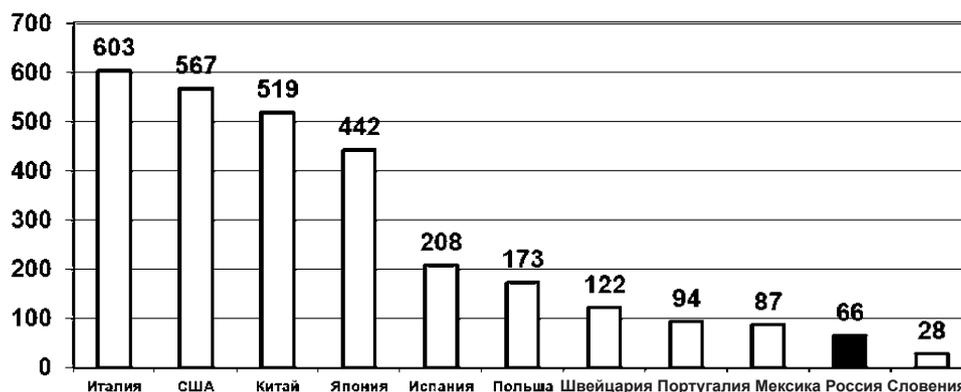


Рис. 6. Количество сертификатов соответствия ИСО 9001 по 36 отделу (реестр IQNet на 2012 г.)

другие инструменты и методы улучшения качества услуг – модели дальнейшего улучшения (см. рис. 3). Для этого широко используется самооценка деятельности государственного учреждения по моделям национальных премий в области качества. Наиболее совершенной и часто используемой является модель Европейского фонда управления качеством (European Foundation for Quality Management – EFQM). В качестве примера использования данной модели можно привести правительство Липецкой области.

Премия Правительства Российской Федерации в области качества полностью соответствует европейской и широко используется для самооценки российскими организациями [16].

Самооценка деятельности позволяет:

- предоставить руководству реальные данные о состоянии организации;
- позиционировать свою организацию среди конкурентов;
- составить план развития организации;
- поставить регулярный менеджмент на основе четких количественных критериев;
- развить творчество в коллективе.

Самооценка разрабатывается для того, чтобы описать состояние организации и выявить, насколько она может соответствовать своему предназначению [17].

Самооценка должна охватывать всю деятельность территориальных образований с вовлечением всех ее работников.

Конечная цель самооценки – определение слабых и сильных сторон в деятельности территориальных образований и планирование мероприятий, позволяющих привести возможности территориальных образований в соответствие с миссией и целями.

На базе европейской модели совершенства EFQM Европейский институт административного управления в 2000 г. разработал схему оценки Common Assessment Framework (CAF), которая стала инструментом улучшения качества и эффективности дея-

тельности федеральных, региональных и местных организаций общественного сектора Европы. В настоящее время 30 европейских стран применяют САФ для оценки качества менеджмента в организациях бюджетной сферы и органах государственного и муниципального управления, проводят сравнительный анализ управления в европейских государствах, распространяют передовой опыт управления.

С 2008 г. Всероссийская организация качества стала Национальным партнером ЕИРА и начала пропагандировать внедрение модели САФ в России [18].

Устойчивое развитие административно-территориальных образований, повышение качества жизни невозможно без серьезной законодательной базы. Для разработки государственных стандартов в этой области в Российской Федерации создан Технический комитет 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований».

В настоящее время необходимы стандартизированные показатели эффективности функционирования территориальных образований. Существующие показатели не стандартизированы, не согласованы, часто не поддаются анализу. Новые серии стандартов разрабатываются в целях обеспечения комплексного и целостного подхода к устойчивому развитию территориальных образований. Стандартизированные показатели формируют единый подход к измерению эффективности функционирования территориальных образований. Мировой и российский опыт применения международных стандартов серии ИСО 9000 позволяет говорить о высокой эффективности внедрения их в самых разных организациях, в частности организациях государственного управления.

Стандартизация процессов управления, создание СМК на основе ИСО 9000, самооценка организации, внедрение и развитие принципов TQM позволяют повысить качество работы органов исполнительной власти и обеспечить устойчивое развитие административно-территориальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурова Л. С. Современный менеджмент на вооружение муниципалитетов / Л. С. Бурова // Российское предпринимательство. – 2006. – № 9. – С. 156–160.
2. Гугелев А. В. Критерии оценки качества в сфере услуг, основанные на методологии TQM / А. В. Гугелев, А. А. Семченко // Вестник СГСЭУ. – 2018. – № 2(71). – С. 73–78.
3. Копеин А. В. Оценка эффективности системы управления региональным развитием / А. В. Копеин, В. В. Копеин // Вестник Международного института экономики и права. – 2013. – Вып. 1 (10). – С. 90–98.
4. Окрепилов В. В. Инновационное развитие региона на основе применения инструментов экономики качества / В. В. Окрепилов // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. – 2016. – Вып. 3 (245). – С. 29–37.
5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.
6. Воробьева Т. Н. О методике оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики / Т. Н. Воробьева // Известия Урал. гос. экон. ун-та. – 2017. – Вып. 3 (71). – С. 119–129.
7. Рисин И. Е. Региональная кластерная политика : концептуально-методическое и инструментальное обеспечение: монография / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. – М. : Русайнс, 2015. – 165 с.
8. ГОСТ Р ИСО 18091-2016 Система менеджмента качества. Руководящие указания по применению ISO 9001-2008 в местных органах власти. – М. : Стандартинформ, 2016. – 63 с.
9. ГОСТ Р ИСО 37120-2015 Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни. – М. : Стандартинформ, 2015. – 53 с.
10. ГОСТ Р 56548-2015 Устойчивое развитие административно территориальных образований. Система менеджмента. Общие принципы и требования. – М. : Стандартинформ, 2015. – 32 с.
11. ГОСТ Р 56577-2015 Система менеджмента качества органов власти. Требования. – М. : Стандартинформ, 2015. – 60 с.
12. Петрова Е. А. Формирование системы оценки эффективности территориального управления / Е. А. Петрова, А. В. Шевандрин, В. В. Калинина // Государственное управление. – 2016. – Вып. 54. – С. 89–105.
13. Федоренко М. В. Менеджмент качества в органах власти : актуальность, международный опыт / М. В. Федоренко // Интернет-портал «Красноярский край. Кадровая политика». – Режим доступа: 4780_1_statxu_mejdunarodnij_opit_vnedreniy_menedjmenta_kacestva_v_ouv.pdf
14. The ISO Survey of Management System Standard Certifications 2016, September 2017. – Mode of access: <https://www.iso.org/the-iso-survey.html>, свободный
15. Федоренко М. В. Управление проектами по повышению качества работы органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. экон. наук / М. В. Федоренко. – М., 2012. – 26 с.
16. Щукин О. С. Развитие самооценки организации / О. С. Щукин // V Междунар. науч.-практ. форум «Эффективные системы менеджмента – гарантия устойчивого развития». – Казань, 2016. – С. 344–347.
17. Щукин О. С. Самооценка деятельности организации по централизованной модели : концептуально-методические основы адаптивного подхода / О. С. Щукин. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 295 с.
18. Нургатина Л. Модель САФ в сфере государственного управления в Европе / Л. Нургатина [и др.] // Стандарты и качество. – 2014. – № 3. – С. 72–75.

Саратовский социально-экономический институт (филиал) ФГБОУ ВО «РЭУ имени Г. В. Плеханова»

*Гугелев А. В., доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента
E-mail: Gugelev@ssea.runnet.ru*

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

*Семченко А. А., доктор экономических наук, доцент кафедры экономики и управления качеством
E-mail: seangelika@yandex.ru*

Воронежский государственный университет
Щукин О. С., доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и основ управления

E-mail: oschukin@yandex.ru

Saratov Socio-Economic Institute (Branch) of the Russian University of Economics named after G. V. Plekhanov»

*Gugelev A. V., Doctor of Economic Sciences, Professor of Management Department
E-mail: Gugelev@ssea.runnet.ru*

*St. Petersburg State University of Economics
Semchenko A. A., Doctor of Economics, Associate Professor of Economics and Quality Management Department*

E-mail: seangelika@yandex.ru

*Voronezh State University
Schukin O. S., Doctor of Economics, Professor of the Labor Economics and Basics of Management Department*

E-mail: oschukin@yandex.ru