



М. В. Федоренко,
к.э.н., помощник
руководителя ФАС России

Ключевые слова: система менеджмента качества, управление качеством в органах власти, системный подход, ИСО 9001 в органах исполнительной власти.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА – СИСТЕМНЫЙ ВЗГЛЯД

В статье проанализировано значение системного подхода к управлению качеством в органах власти на примере Федеральной Антимонопольной Службы России, которая в 2011 году стала первым Федеральным ведомством, получившим сертификат соответствия требованиям международного стандарта системы менеджмента качества ИСО 9001 (ГОСТ Р, IQNet, IAF).

В 2011 г. ФАС России стало первым Федеральным ведомством, получившим сертификат соответствия требованиям международного стандарта системы менеджмента качества ИСО 9001 (ГОСТ Р, IQNet, IAF).

Для федеральных органов исполнительной власти столь глубокое и масштабное внедрение стандарта ИСО 9001 в деятельность было прецедентом. Органы власти крайне неохотно внедряют любые инновации, толкающие их деятельность в сторону прозрачности и эффективности. Пожалуй, пока в нашей стране два прецедента глубокой работы внутри ведомства по построению современного системного управления – это ФАС России и Федеральное казначейство.

С ясных показателей, работающих на ключевую цель компании, начинается эффективный бизнес и именно с этого начинается и эффективное государственное управление.

Многим органам власти, чиновникам зачастую незнакомы базовые методики и системы, давно принятые в бизнесе и обеспечивающие их эффективную работу, такие как: стандарты серии ИСО 9000, система сбалансированных показателей, бережливое производство, Кайдзен, «шесть

сигм» и многие другие. Такая «неграмотность», нежелание работать с современными знаниями, желание остаться на уровне ручного управления вполне понятны, и, к сожалению, эта инертность заложена в самой природе власти.

Поход гражданина к чиновнику, в государственную организацию, муниципальную службу – это всегда поход к монополисту. Органы власти – это монополисты по своим функциям и услугам. Законодательство Российской Федерации запрещает передавать государственные, муниципальные функции, наделять государственными полномочиями участников рынка, хозяйствующих субъектов. Поскольку как только такая функция передана компания обретает рыночную власть, способную влиять на остальных участников рынка. Примеров таких в нашей стране множество. ФАС России около половины всех дел о нарушении антимонопольного законодательства возбуждает против органов власти именно по таким случаям передачи функций и полномочий органов власти «близким» компаниям, и это тысячи дел по стране.

Монополия власти лишает ее стимулов к развитию к переменам, совершенствованию

своей работы. «Зачем? И так придут, отстоят очередь, никуда не денутся», – комментировал один из муниципальных чиновников и, к сожалению, он прав. Деваться некуда. Нужно получить пособие, справку, согласование – иди к чиновнику.

Безусловно, не везде все так печально, есть и ответственные, сознательные сотрудники органов власти, переживающие за свою работу и внимательно относящиеся к людям, но речь сейчас не о них, а об особенностях, создающих во власти условия для некачественной работы.

Мировое сообщество активно внедряет системные методы управления качеством в органах исполнительной власти.

Органы власти, внедрившие систему менеджмента качества в разных странах по данным IQNet (рисунок). Выданы сертификаты соответствия в рамках сектора ЕА 36 «Государственное управление», среди которых более половины – органы местного самоуправления.

ФАС России приняла решение разработать и внедрить систему менеджмента качества по всей вертикали, включая территориальные органы. В центральном аппарате провели эту работу в 2011 г., а с 2012 г. начали внедрение в территориальных управлениях службы. Первыми в эту работу включились Ленинградское УФАС, Мурманское УФАС, Татарстанское УФАС, Владимирское УФАС, Приморское УФАС, в общей сложности 14 территориальных подразделения службы. В этом году работа продолжена и в других Субъектах Федерации.

Важно отметить, что в 2010 г. в России активно начал развиваться положительный процесс в теме управления качеством государственных, муниципальных функций, услуг. Появился Федеральный закон №210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а к нему – Указы Президента Российской Федерации (№ 601, № 597 и др.). В указах впервые сформулированы качественные показатели деятельности органов власти.

Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих показателей:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации (далее – граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году - не менее 90 процентов;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. – не менее 90 процентов;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. – не менее 70 процентов;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. – до 2;

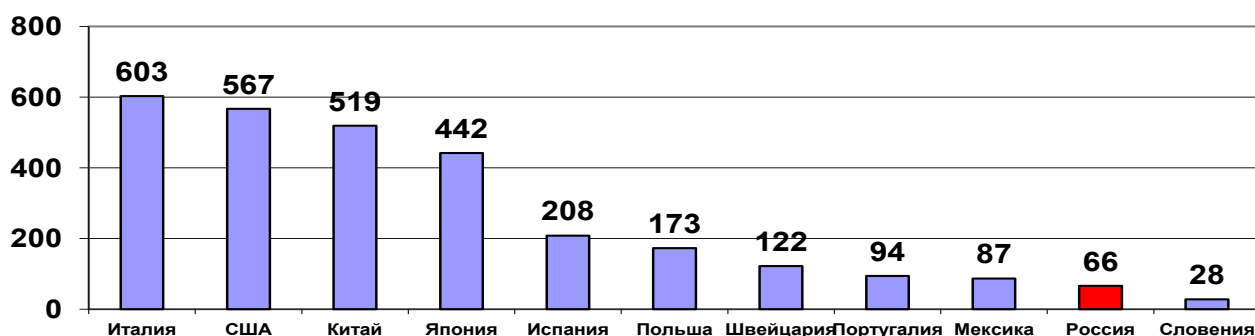


Рис. Количество сертификатов соответствия ИСО 9001 по 36 сектору ЕА (Государственное управление)

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 г. – до 15 минут.

Эти показатели распространяются на деятельность, как региональных органов власти, так и федеральных. Полезность такого подхода сложно переоценить, поскольку это один из реальных прямых шагов к построению системы органов власти, работающей в соответствии с требованием граждан.

В марте этого года вышло Постановление Правительства №286 о формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги.

Эти указы и постановления заставляют чиновников ориентироваться не на «среднюю температуру по больнице», а видеть конкретные услуги, оказываемые в конкретном месте конкретным гражданам.

Следует отметить, что и в последних указах и постановлениях есть узкое место. Одних показателей для создания системы, гарантирующей высокое качество работы власти, недостаточно. Показатели – всего лишь индикатор работы всей цепи функций и процессов. Чтобы машина двигалась хорошо, недостаточно поставить новый спидометр. Нужно работать со всей системой, каждым узлом, анализируя его вклад в требуемый результат. Такую работу проводят и люди в цехах, но прежде всего специалисты, конструкторы, владеющие знаниями и навыками для такой работы. Только так модернизируется старый механизм.

В органах власти таких «конструкторов» практически нет. Равно как и нет отдельного подразделения, постоянно занимающегося данной проблемой.

Решая эту задачу для ФАС, были взяты международные стандарты серии ИСО 9000, поскольку стандарт требует создание полного набора процессов, «агрегатов» и «механизмов», формирующих систему наиболее полным, качественным образом.

Кроме того, стандарты серии ИСО 9000 включают в себя лучшие идеи и решения, отработанные в бизнес-среде, некоммерческих организациях, представляющие собой базовые

требования, методы, необходимые для выверки системы, ее реформирования, доведения до уровня слаженного, результативного и эффективного механизма.

Но, как и в любом деле есть нюансы. Рассуждая над внедрением методов семейства стандартов ИСО 9000 в нашу работу, пришлось бы опять вернуться к специфике органов власти по сравнению с бизнес-системами. Понимая, как наличие или отсутствие конкуренции влияет на деятельность власти и бизнеса, были сформулированы эти различия. Именно итоговые выводы определили специфику внедрения международных стандартов управления качеством в ФАС России и также будут определять в любом органе власти.

Итак, ключевых различий четыре:

1. Власть не выбирает себе миссию, она предопределена сутью и смыслом органов власти.

2. Власть не конкурирует внутри страны.

3. Власть находится над отраслью, а не внутри нее как бизнес.

4. Власть не может сегментировать клиента, а работает со всеми участниками государственных отношений как внутренними, так и внешними.

Вопрос отсутствия конкуренции рассмотрен достаточно подробно, осталось понять специфику остальных трех.

Что означает – власть не выбирает себе миссию? Эта тема одна из наиболее сложных и спорных в современной России. Поиск национальной идеи, миссии народа, ключевых задач власти и т.п. позволяют формировать туман неясности в приоритетах, а следовательно, в целях и стратегиях. Системный менеджмент исключает такую неясность, требуя дать ясные и четкие ответы на вопросы миссии, ценностей и трансформации их в политики различных уровней, цели, стратегии, планы. Между тем для органов власти миссия предопределена природой и смыслом власти, суть которых заключается в том, что органы власти созданы народом и наделены функциями и полномочиями народом только с одной целью – развивать благополучие своего народа.

Миссия органов власти заключается именно в этих трех словах: развитие благополучия граждан!

Каждое министерство и ведомство решает эту задачу в своей части: Минздрав – посредством реализации политики в сфере здравоохранения; Минэк – посредством реализации экономической политики, ФАС России – посредством развития конкуренции, так формируя благополучное будущее для граждан, для России в целом.

Органы власти, каждый в своей сфере, должны раскрыть свое видение благополучия граждан посредством измеримых целей, показателей, сроков, планов как федерального уровня так и местного, которые в сумме ясно и четко дают понимание, как, в каком объеме это благополучие вырастет и не в среднем по стране, а в конкретном районе, поселке, округе. Таким образом, Миссия становится не пустым звуком, а ясным ориентиром, четко связанным со всей деятельностью системы чиновников, обеспечивая интересы граждан.

Власть не сегментирует потребителя. Этот тезис о том, что бизнес может позволить себе определить своего потребителя, выбрать сегмент и сфокусироваться на удовлетворении именно его потребностей. Все остальные потребители, граждане могут его не интересоваться, и работу с ними он может не производить. Власть такого себе позволить не может. Она работает со всеми участниками государственных отношений, выстраивая между ними иерархию и балансы. Искусство балансирования интересов различных групп потребителей внутри страны и вовне – один из важнейших навыков власти. Эта специфика власти говорит о том, что количество рисков, аспектов, которыми вынуждена управлять власть, значительно больше, чем в бизнесе, а следовательно, требования к системе управления в органах власти к кадрам, их уровню профессионализма должны быть максимальными.

Власть над отраслью. Надотраслевой характер определяет масштаб системы менеджмента органов власти. Построение системы управления страной – самая сложная задача в сфере менеджмента, более сложная, чем создание транснациональной бизнес-корпорации. Система органов власти – это сложнейшая корпорация, управляющая развитием отраслей, обеспечивая тем самым развитие бизне-

са, экономики и в итоге – благополучия населения. Кстати, это важный профессиональный стимул для многих чистоплотных специалистов, переходящих зачастую из бизнеса в органы власти, теряя в доходах именно для профессионального роста, масштаба, выхода на уровень надотраслевых решений, приобретая знания, которые внутри отрасли получить крайне сложно, только если подняться на самый верх. Мы используем это свойство власти для мотивации наших сотрудников, молодых специалистов, приходящих на крайне низкие зарплаты, особенно в регионах, где в ряде случаев текучка кадров больше 100%, т.е. за год меняется весь состав территориального управления, не выдерживая нагрузки и низкой стоимости труда. Получив серьезные знания, такие ребята резко возрастают в стоимости на рынке труда и, соответственно, уходят на большие зарплаты. С этим мы ничего поделать не можем. И эта проблема активно разрушает власть изнутри, необходимо срочно пересматривать систему мотивации чиновников всех уровней в органах власти, учитывая риски, ответственность и последствия их решений, влияющих на жизнь населения, с учетом рисков по коррупции.

Влияет ли эта специфика на разработку и внедрение системы менеджмента качества в органах власти? Безусловно, да! Будет ли система менеджмента качества для органов власти отличаться от системы менеджмента качества для бизнеса? Очевидно, что будет.

В чем заключаются данные отличия, тем более что они существенные и именно они определили разработку и внедрение системы менеджмента качества в ФАС России.

Прежде чем раскрыть эту специфику, необходимо прояснить, какие именно действия конкуренция заставляет предпринимать бизнес системы, и, соответственно, к чему нет стимулов в органе власти, поскольку власть внутри страны монополист. Очевидно, что с этими «белыми пятнами» при построении системы менеджмента в органе власти необходимо работать особо внимательно, их усиливать и обеспечивать их эффективную работоспособность.

Итак, конкуренция заставляет бизнес:

1) ориентировать деятельность на требования потребителя;

2) постоянно повышать результативность, эффективность каждого звена;

3) создавать эффективную кадровую политику, систему подбора, ротации, развития кадров;

4) разъяснять внешней среде мотивы своей деятельности, цели, формировать лояльную внешнюю среду (адвокатировать).

Наличие этих четырех стимулов, возникающих благодаря конкуренции, создает условия для постоянного движения бизнес-систем вперед. Стандарты серии ИСО 9001, ИСО 9004 указывают на необходимость работы с данными аспектами, но при этом не выделяют их в числе обязательных процедур, подразумевая, что они гарантированно будут находиться в поле управления деятельностью организации.

Так, стандарт ИСО 9001 выделяет шесть обязательных процедур, настаивая на их обязательной формализации:

1. Управление документацией.
2. Управление записями.
3. Управление несоответствующей продукцией.
4. Корректирующие действия.
5. Предупреждающие действия.
6. Внутренний аудит.

Данный набор обязательных процедур для органов власти должен быть расширен и дополнен исходя из принципа: «Все, что может быть не сделано, будет не сделано». Этот принцип является следствием специфики органов исполнительной власти, в условиях низких стимулов к улучшению своей деятельности.

Какие необходимы дополнения и усиления стандарта:

1. Необходимо вводить **требование к разработке и внедрению миссии** органа власти исходя из универсального принципа для всех ведомств – «развитие благополучия граждан», с уточнением специфики сферы деятельности ведомства. Единая миссия для всех органов исполнительной власти полезна еще и тем, что обеспечивает консолидацию усилий, проектов, программ, позволяет методологически формировать единую управленческую систему для всего аппарата исполнительной власти.

2. Необходимо конкретизировать **ценности органа власти, выделяя две группы**

ценностей: ориентированные на личностные качества сотрудника и ориентированные на профессиональные качества сотрудника. Дать расшифровку ценностей. В качестве примера таких ценностей можно взять базовые четыре, на которых в большинстве своем строится современный HR: уважение; эффективность; сотрудничество; открытость.

3. Разработать и внедрить **политику в области качества управления государственными/муниципальными функциями, услугами, кадровую политику**. Если политика в области качества отражена в международных стандартах, то кадровая политика как документ там не описана. Между тем, для органов власти такой акцент крайне важен, кадры по-прежнему решают всё! Кадровая политика основывается на ценностях организации и содержит в себе описание базового понимания сотрудника как синтез высоких профессиональных и личностных качеств. Данный подход является основополагающим при подборе, ротации, развитии персонала. Целесообразно рассматривать гендерную специфику сотрудников с целью повышения эффективности реализации кадровой политики, построения эффективной корпоративной культуры.

4. **Введение двух групп потребителей:** внешние и внутренние. Внешние потребители: граждане, хозяйствующие субъекты, органы власти, СМИ, экспертное сообщество, международное сообщество и т.п. Для внешних потребителей необходимо водить иерархию потребителей, относя прямых заявителей (граждане, хозяйствующие субъекты) к первому уровню потребителей, тем самым выделяя ориентацию организации на требования граждан. Все остальные потребители относятся ко второму уровню, в том числе другие органы власти, международное сообщество и т.п. К внутренним потребителям отнести сотрудников, структурные подразделения организации. Выделение потребителей и иерархия важны еще и для того, чтобы держать верные акценты в чиновничьей среде. Зачастую все силы чиновник отдает в пользу лояльности начальства, а не граждан. Главное, чтобы начальство было довольным, люди потом. Этот принцип может работать, если то самое начальство ставит задачу работать для гражданина, а если нет?

5. Введение **мониторинга удовлетворенности потребителей как обязательной процедуры**, обеспечивающей процессы анализа и планирования информацией для принятия необходимых решений, формирования улучшений деятельности. Понимая значение и статус этой процедуры, мы формируем для органа власти ясный сигнал приоритетов и основ их деятельности. Мониторинг удовлетворенности потребителей должен касаться как потребителей внешних, так и внутренних. Анализ мониторинга удовлетворенности потребителей должен заканчиваться рейтингом органов власти, структурных подразделений. Эта мысль как раз и отражена в последних Указах, Постановлениях руководства нашей страны.

6. Необходимо **модернизировать процесс анализа деятельности**, уточняя его требованием по формированию рейтинга структурных подразделений по всем показателям деятельности органа власти, а также формируя суммарный рейтинг. В системе рейтинговых оценок данные о мониторинге удовлетворенности внешних потребителей первого уровня (граждане, хозяйствующие субъекты) должны иметь решающее значение при выставлении суммарных рангов. Отдельная задача – формирование международного рейтинга как системы внешних стимулов по улучшению своей деятельности. Эта задача решена. Несколько лет мы участвуем в международном рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств издания «Всемирный Обзор по Конкуренции» (Global Competition Review), и в настоящее время мы входим в двадцатку лучших антимонопольных ведомств мира и ставим целью пройти в десятку в ближайшие три года. Такой рейтинг невозможно купить или фальсифицировать, это независимая оценка коллег из других стран, и конечно – это уникальная возможность обмена лучшими практиками, опытом.

7. Необходимо **модернизировать требования к человеческим ресурсам**, рассматривая данный процесс как часть единой системы подбора, ротации и развития кадров. Во главе этого крайне значимого процесса для власти стоит миссия организации, ценности, кадровая политика, синхронизированная с политикой в области качества. Важно рассматривать сотрудника в органе власти, его

компетенцию, личностные качества как главный фактор риска, влияющий на качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг, результативность и эффективность деятельности.

8. **Адвокатирование деятельности.** Необходимо вводить как обязательный процесс «внешнее информирование», «взаимодействие с потребителем» раскрывая инструменты адвокатирования и требования к ним: общественная приемная; экспертные советы; общественные консультативные советы, рабочие группы; взаимодействие со СМИ и т.п. Адвокатирование включает разъяснение своей позиции во внешней среде, выстраивание диалога, сверку мнений, оттачивание и совершенствование позиции в условиях конкуренции идей, критического анализа. Именно адвокатирование решает вопрос диалога власти и граждан, организаций всех типов.

9. **Обязательно внедрение и управление эффективностью деятельности**, а не только результативностью. Тем самым обеспечивая синтез стандартов ИСО 9001 и ИСО 9004. Управление целями без управления затратами выглядит весьма странно, тем не менее для органов исполнительной власти управление эффективностью – тема, которую еще предстоит осваивать. Во многих нормативных актах часто путают эффективность с результативностью и качеством, и это не просто путает деятельность, но не позволяет в итоге верно ставить цели и задачи, а следовательно, и достигать необходимых результатов адекватными затратами. При внедрении стандарта ИСО 9001 в ФАС России были внедрены и элементы ИСО 9004, в том числе управление эффективностью.

***Вывод:** Внедрение описанных девяти обязательных элементов, определяющих специфику работы органов власти, в дополнение к шести обязательным процедурам стандарта ИСО 9001, на наш взгляд, формирует наиболее полный подход к созданию системы менеджмента в органе власти, учитывающий максимально количество рисков и особенностей его деятельности.*

Таким образом, требования к системе менеджмента качества органов власти должны состоять минимум из пятнадцати обязательных процедур, описанных выше.

Следует отметить, что именно такой подход был реализован ФАС России при разработке и внедрении системы менеджмента качества в ведомстве. В настоящее время в ФАС России существует развитая система адвокати́рования деятельности, система рейтинговых оценок, в том числе международного уровня, кадровая политика, миссия, ценности, система процессов и КРІ по каждому из них, система мониторинга потребителя, управления оценки качества предоставляемых услуг и многое другое. Такой подход позволил в значительной мере повысить эффективность и результативность работы службы.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Внедряя полный набор системных решений в управления ведомством, нам удалось выдержать стремительный рост нагрузки и не потерять качество своей работы. За последние пять лет в ФАС России нагрузка возросла в разы: по количеству рассматриваемых дел в 8 раз; по сбору штрафов за нарушение законодательства в 45 раз!; документооборот вырос в 3 раза. Количество законов, попадающих в сферу надзора ФАС России, также возросло значительно (см. график). При этом штатная численность сотрудников сокращается, бюджетные расходы на осуществление деятельности ФАС России крайне жесткие и, несмотря на рост задач и нагрузки в последние годы, практически неизменны.

При этом большинство заявителей, обратившихся в наше ведомство, удовлетворены качеством исполнения нами государственных функций, предоставленных государственных услуг. Так мониторинг потребителей, проводимый независимыми экспертами, показал:

- ♦ Средняя оценка удовлетворенности качеством реализации функций сотрудниками антимонопольного органа составила 6,69 балла из 10 возможных (распределение оценок по каждому подразделению службы).

- ♦ Больше половины опрошенных – 51,2% – считают, что антимонопольный орган эффективно пресекает нарушения, и по этой причине их с каждым годом становится меньше.

- ♦ Большинство респондентов – 72,1% опрошенных – считает, что представители

бизнеса хорошо осведомлены о деятельности антимонопольного органа в регионе и обращаются в орган, чтобы защитить свои права.

- ♦ Около двух третей (67,4%) опрошенных отмечает, что деятельность ФАС России по исполнению своих государственных функций не создает избыточных административных барьеров для деятельности организаций.

- ♦ По мнению 65,5% респондентов, сроки исполнения своих функций сотрудниками ФАС России во время рассмотрения их заявлений нарушены не были.

- ♦ Примерно половина опрошенных отметила, что информация о процедурах и порядке исполнения функций антимонопольным органом доступна и легка для восприятия.

- ♦ Почти две трети респондентов (64,8%) считают, что информация о том, к кому и как необходимо обращаться для решения возникшего у них вопроса, легко доступна и понятна.

Безусловно, у нас есть информация и о том, где и почему мы не достигаем 100% результата, в разрезе каждого структурного подразделения, именно она и позволяет принимать решения по улучшению своей деятельности.

В заключение хотелось бы отметить, что описанный подход в значительной мере уточняет требования международного стандарта ИСО 9001 и обладает спецификой отличной от трактовки стандарта IWA4 и фактически претендует на самостоятельный национальный стандарт управления качеством государственных и муниципальных функций, услуг.

В нашей стране особенно сейчас необходимо внедрение системных методов в органы власти всех уровней, и тянуть с этим нельзя, но и делать это нужно, понимая специфику работы власти, модернизируя современные методики, используемые в бизнесе и других странах.

Должны ли для органов власти такие требования носить рекомендательный характер? Наверное, нет. Рекомендательность позволительна для бизнеса. Там все акценты расставит конкуренция.

Анализ специфики работы органов власти, особенностей внедрения системных решений в среду чиновников, позволяет сделать основной вывод:

Одной из главных задач административной реформы нашей страны, на наш взгляд, должна стать форсированная работа по обязательному внедрению национальных требований к управлению качеством государственных/муниципальных функций, услуг по всем уровням исполнительной власти, требований, выстроенных в логике современного системного менеджмента. Благо у нас есть понимание как это делать, опыт, результаты.

Системный менеджмент основанный на описанных выше принципах, в органах исполнительной власти федерального и регионального уровней, позволит обеспечить построение современного, эффективного аппарата исполнительной власти, работающего в интересах наших граждан не «в среднем по

стране», а в каждом муниципальном районе, поселке, округе, в каждом ведомстве.

СПРАВКА

В 2011 г. ФАС России проведена работа по разработке методических рекомендаций по разработке и внедрению международного стандарта ИСО 9001 в органах власти. Во многом по инициативе ФАС России и РАН на базе Росстандарта создан технический комитет «Устойчивое развитие административно-территориальных образований» (ТК 115), посвященный данной проблематике, на рассмотрение которого предложен проект национального стандарта. В настоящее время Проект Национального стандарта одобрен техническим комитетом.

© М. В. Федоренко