

Особенности сопряжения процесса разработки стандартов качества в рамках БОР с внедрением СМК в органах местного самоуправления

© 2009 С.Н. Непейвода

Сибирский государственный технологический университет, г. Лесосибирск

E-mail: nepeyvoda2007@rambler.ru

В статье рассматриваются особенности применения результатов работы по повышению эффективности бюджетных расходов в соответствии с действующим законодательством и стандартов качества муниципальных услуг для разработки системы менеджмента качества в муниципалитетах.

Ключевые слова: стандарты качества, муниципальные услуги, система менеджмента качества.

Деятельность органов местного самоуправления (ОМС) по решению вопросов местного значения, определенных федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, возможно рассматривать как деятельность некой компании (системы), которой присущи общие черты хозяйствующего субъекта (распоряжение финансовыми, материальными, людскими ресурсами, наличие механизмов внутреннего и внешнего контроля, подчинение правилам, определенным действующим законодательством). Существенным отличием от иных рыночных систем является жесткое регламентирование бюджетного процесса в целях рационального и эффективного расходования средств муниципального бюджета. Произошедшие в последние годы изменения бюджетного законодательства требуют на местном уровне перехода от затратного принципа бюджетного финансирования к финансированию конкретных услуг, оказываемых населению. При этом Бюджетным кодексом РФ (БК РФ) в 2007 г. определены термины “муниципальные услуги” и “муниципальное задание”. Муниципальные услуги предоставляются в соответствии с муниципальным заданием – документом, устанавливающим требования к их составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания услуг. Для установления требований к качеству муниципальных услуг ОМС разрабатываются стандарты качества муниципальных услуг. Вступившие в действие с 1 января 2009 г. положения статей 69, 69.1, 69.2 БК РФ вводят в практику бюджетного процесса нововведения, связанные с планированием, мониторингом и оценкой результативности реализации муниципальных заданий на предоставление муниципальных услуг. В целях повышения эффективности бюджетных расходов находит широкое применение внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Под БОР принято считать такую систему организации бюджетного процесса и государственного или муниципального управления, при которой планирование бюджетных расходов осуществляется в непосредственной связи с определенными достигаемыми результатами. Применение БОР стало актуальным с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса (постановление Правительства Российской Федерации “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов от 22 мая 2004 г. №249). Тема БОР неоднократно озвучивалась как приоритетная в посланиях Президента Российской Федерации и активно поддерживается Министерством финансов РФ и на региональном уровне. Так, в бюджете Красноярского края на протяжении последних трех лет бюджетам муниципальных образований края выделяются субсидии, направленные на реформирование муниципальных финансов. В соответствии с законом Красноярского края “О стандартах качества муниципальных услуг” от 10 июля 2007 г. №2-392 муниципальные образования края в 2009 г. разработали стандарты качества муниципальных услуг в сфере образования, здравоохранения, дорожного хозяйства и др. Аналогичные процессы прошли и в других субъектах Российской Федерации.

Построение системы управления качеством муниципальных услуг основывается на выделении трех групп макропроцессов: процессов управления развитием территории; процессов предоставления административных услуг, вспомогательных (обеспечивающих) процессов деятельности муниципалитета, а также процедур контроля и коррекции действующих процессов. В настоящее время законодательство и большинство авторов акцентируют свое внимание на предоставлении именно административных услуг (административных решений). К ним можно отнести выдачу гражданам (физическим лицам) разрешений на осуществление определенного вида

деятельности и (или) конкретных действий, регистрацию актов, документов, прав, объектов, издания индивидуальных правовых актов и т.п. По данному направлению имеется значительное количество законов субъектов Российской Федерации, опубликована информация о разработке федерального законопроекта “Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций”. Такая работа проводится в контексте общей административной реформы и призвана унифицировать административные процессы в соответствии с регламентами и стандартами. Процесс носит обязательный для всех характер и исключает инициативу муниципалитетов внесения своих коррективов, поиска резервов для улучшения работы и внедрения системы менеджмента качества при предоставлении таких услуг. В данном контексте такого рода муниципальные услуги не рассматриваются. Представляет интерес деятельность муниципалитета по управлению территорией и, соответственно, предоставление управленческих муниципальных услуг по организации жизнедеятельности муниципального образования требуемого качества. Процессы предоставления таких услуг можно рассматривать как независимые процессы в рамках процесса деятельности муниципалитета в целом.

В деятельности по разработке стандартов качества муниципальных услуг используются понятия “процесс”, “процессный подход”. При этом органы местного самоуправления должны определить процессы, установить их последовательность и взаимодействие, определить необходимые ресурсы, критерии оценки как при осуществлении, так и при управлении этими процессами, осуществлять мониторинг, измерение и анализ процессов, принимать меры для достижения запланированных результатов и очень важное требование - постоянное улучшение процессов. Такая деятельность, по мнению отдельных авторов, приводит к улучшению процессов и улучшению системы менеджмента ОМС в целом, а также тождественна деятельности по подготовке к внедрению системы менеджмента качества (далее СМК) в ОМС. Возможно сопряжение процессов внедрения СМК и разработки стандартов качества муниципальных услуг в рамках совершенствования бюджетного процесса. Используя Руководство по применению ИСО 9001:2000 в органах местного самоуправления (IWA 4:2005) в виде Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 52614.4-2007 “Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001:2001 в органах местного самоуп-

равления”, можно сделать вывод о возможности и необходимости использования рассмотренных выше стандартов качества муниципальных услуг при разработке и внедрения СМК на основе международного стандарта ISO 9001:2000 в сфере муниципального управления. Внедрение СМК на основе международных стандартов ИСО 9001:2008 и рекомендаций IWA 4:2005 является всемирно признанным механизмом обеспечения качественного предоставления услуг ОМС. Цель настоящих рекомендаций - предоставить ОМС всеобъемлющее руководство по добровольному внедрению международного стандарта ИСО 9001¹. В 2009 г. опубликован документ IWA 4:2009 “Системы менеджмента качества. Руководство по применению ИСО 9001:2008 в местных органах власти” (Quality management systems - Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government), который является пересмотренной версией IWA 4:2005. IWA 4:2009 не содержит каких-либо изменений или дополнений к ИСО 9001:2008, но предлагает инструментарий для проверки эффективности работы системы менеджмента². Использование руководства IWA 4 стимулирует и облегчает использование стандарта ИСО 9001:2008. Все рекомендации, приведенные в данном документе, носят общий характер и предназначены для применения в любых ОМС независимо от их размера, вида или номенклатуры предоставляемых муниципальных услуг. Пользователи вправе применять данное руководство, по мере необходимости исходя из выбранных целей для достижения максимальной эффективности деятельности ОМС.

Как отмечалось выше, в деятельности ОМС имеются аналогии основным функциям управления типичной компании, а именно:

- 1) целеполагание и стратегическое планирование;
- 2) организация структур для различных целей;
- 3) управление бизнес-процессами;
- 4) управление персоналом³.

Любая организация в своем развитии проделывает путь, улучшая свою деятельность в предоставлении услуг, востребованных потребителями. При этом в ходе совершенствования она повторяет смену парадигм управления, положенных в основу стандартов менеджмента качества (см. таблицу).

¹ “Системы менеджмента качества для местного самоуправления” по IWA 4:2005. URL: <http://www.butam.ru/article9.htm>.

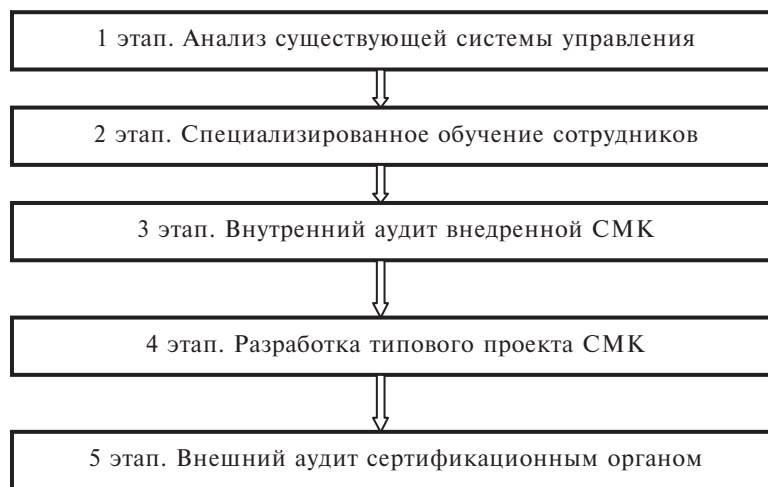
² IWA 4:2009 “Системы менеджмента качества. Руководство по применению ИСО 9001:2008 в местных органах власти”. URL: <http://www.uicc.ru/132>.

³ Концепция проекта постановки системы менеджмента качества в органах государственной власти и местного самоуправления. URL: <http://bigc.ru/government/concepts/qms>.

Стадии перехода к современной модели управления и развитие стандартов ISO 9000

Стадии перехода организации к эффективной модели управления	Развитие стандартов менеджмента качества
1. Начальное структурирование деятельности на основе матричной модели. Процессы идентифицированы в "свернутом" виде - в виде "дерева функций", распределена ответственность за их реализацию	ISO 9000:1987 Функциональный менеджмент за счет распределения ответственности
2. Горизонтальное описание и оптимизация "ключевых" процессов (как правило - процессов жизненного цикла предоставления продукции и услуг, а также базовых управленческих контуров)	ISO 9000:1994 Поэлементный подход к управлению процессами - определено 20 ключевых процессов
3. Точная формализация миссии и стратегии. Переход к управлению динамично изменяющейся структурой и системой процессов на основе стратегического замысла и стремления к совершенству	ISO 9000:2000/2008 Ориентация на принципы менеджмента качества, как основы стратегии. Реализация философии "постоянного совершенствования" деятельности и устойчивого развития

Представляется интересным опыт компаний “Бизнес Инжиниринг Групп- СПб”, “Эркон” и других различных инжиниринговых, консалтинговых, аудиторских компаний, специализирующихся в области разработки и внедрения СМК в ОМС. Они самостоятельно выстраивают поэтапно свою деятельность, различным образом определяя сущность каждого этапа. По нашему мнению, основными этапами такой работы является последовательность действий, отраженная на рисунке:



В нашем исследовании на первых двух этапах такого процесса рассматривается необходимость использования результатов работы по разработке стандартов качества в рамках БОР. При этом на первом этапе необходимо описать существующую деятельность администрации муниципального образования в действующем виде (“как есть”) в формате организационно-функциональной модели, что позволяет системно представить деятельность ОМС - однозначно зафиксировать все виды требуемых муниципальных услуг, ключевые функциональные процессы и существующую организационно-штатную струк-

туру, сопоставить деятельность ОМС с требованиями стандарта ISO 9001:2000 и выявить области оптимизации функций и структуры. На данной стадии постановки менеджмента качества необходимо выполнить следующие действия:

- 1) уточнение исполняемых ОМС функций - определение оказываемых муниципальных услуг для решения вопросов местного значения;
- 2) создание перечня оказываемых муниципальных услуг (формирование реестра муниципальных услуг);

3) выявление и паспортизацию ключевых (или требуемых) административных процессов, обеспечивающих работу ОМС.

Выполнение данных действий позволяет проанализировать существующую организацию деятельности ОМС на предмет соответствия требованиям, содержащимся в стандарте ISO 9001:2000 и выявить области, требующие оптимизации. В дальнейшем, как правило, работа по созданию СМК строится на системной перестройке деятельности ОМС и документировании требуемой системы процессов.

Этап специализированного обучения сотрудников должен включать проведение семинаров

для руководящего состава администрации муниципального образования, создание рабочей группы из сотрудников ОМС и привлеченных специалистов. Результатом этапа должна стать разработанная основная документация (Политика и основные Цели ОМС в области качества, основные процессы деятельности ОМС, последовательность, взаимосвязь процессов и услуг, а также критерии и методы их измерения и др.). На данном этапе проводятся оценка и при необходимости ревизия разработанных стандартов качества муниципальных услуг, процесс предоставления которых и описывается данными стандартами. Остановимся подробнее на типовых процессах в ОМС. Задачей специалистов на данном этапе является горизонтальное описание ключевых процессов - процессов предоставления муниципальных услуг. Кроме того, необходимо описать базовые процессы в обеспечивающих функциональных областях управления в ОМС (финансовое управление, кадровая работа, дело-производство и др.) и провести первичную оптимизацию процессов с применением стандартизованных техник (IT-методик). Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52614.4-2007 "Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления" (далее Указания), являющийся российским аналогом IWA 4, в самом общем виде устанавливает руководящие указания по добровольному применению ИСО 9001 в ОМС. Он разделяет типовые процессы системы менеджмента качества ОМС на процессы менеджмента, рабочие процессы, вспомогательные процессы⁴. Все процессы являются жизненно необходимыми для успешной деятельности ОМС и составляют единую неделимую систему, отвечающую потребностям и ожиданиям всех заинтересованных сторон. Рабочими процессами производства продукции и предоставления услуг являются: предоставление услуг населению, управление здравоохранением, управление образованием,

управление жилищно-коммунальным хозяйством, защита граждан, обеспечение общественной безопасности, юридическая защита граждан, управление налогообложением, построение гражданского общества, экологический менеджмент. К требованиям к муниципальным услугам с точки зрения стандартов качества необходимо добавить требования с точки зрения внедряемой СМК. Раздел 7 Указаний "Процессы жизненного цикла услуги в органе местного самоуправления" формулирует такие требования. Существенными, не рассматриваемыми ранее требованиями, на наш взгляд, являются следующие:

1. Должна быть создана всесторонняя информационная система, включающая в себя объективную идентификацию верификации, валидации, мониторинга, контроля, опытных и экспериментальных испытаний и тестирования услуг, так же как анализ выходных данных и хронологические записи о предоставлении услуг.

2. ОМС должен анализировать и быть в состоянии удовлетворить требования потребителей (граждан) до принятия организацией обязательства предоставлять им услуги.

3. ОМС, если потребители (граждане) не выдвигают документированных требований, должны подтвердить их у потребителей (граждан) до принятия к исполнению.

4. ОМС должен повысить участие потребителей (граждан) в процессах, связанных с предоставлением услуг, проводить оценку процесса связи с потребителями (гражданами) для улучшения деятельности ОМС вне зависимости от потребности в проведении корректирующих действий и необходимости предупреждения повторного появления проблем. Эта деятельность непосредственно связана с понятием улучшения в Указаниях.

Данные требования дополняют нормы, зафиксированные в стандартах качества.

Изложенные особенности могут быть использованы ОМС при разработке и внедрении СМК.

Поступила в редакцию 03.12.2009 г.

⁴ ГОСТ Р 52614.4-2007 "Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления".