

**S.S. Dymniy**

## **MODELS OF IMPROVING QUALITY OF STATE INSTITUTION'S ACTIVITY**

**Sergey Dymniy** – chief accountant; Moscow State University of Geodesy and Cartography, Moscow; **e-mail:** [ydss@mail.ru](mailto:ydss@mail.ru).

*We reveal the concept of the quality of state institutions' activity as a non-profit organization providing state services and introduce a conceptual model of the quality of state institutions' activity taking into consideration the effectiveness of budgetary expenditures. We define the characteristics of the elements of the model and show the most promising directions concerning quality improvement, including those connected with the introduction of quality management systems, internal quality control and self-assessment of quality of institution's activity.*

**Keywords:** quality; activity of state institutions; model of quality improvement; quality of state service; state sector of economy; complex management systems.

**С.С. Дымный**

## **МОДЕЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЧЕСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

**Сергей Сергеевич Дымный** – главный бухгалтер, Московский государственный университет геодезии и картографии, г. Москва; **e-mail:** [ydss@mail.ru](mailto:ydss@mail.ru).

*В статье раскрыто понятие качества деятельности государственного учреждения как некоммерческой организации по оказанию государственных услуг и предложена концептуальная модель качества деятельности государственного учреждения с учетом эффективности бюджетных расходов. Определены особенности элементов модели и показаны наиболее прогрессивные направления, связанные с повышением качества, в том числе с внедрением систем менеджмента качества, внутреннего контроля качества и проведением самооценки качества деятельности учреждения.*

**Ключевые слова:** качество; деятельность государственных учреждений; модель совершенствования качества; качество государственной услуги; государственный сектор экономики; комплексные системы менеджмента.

Развитие административной реформы в Российской Федерации, принятие законов и нормативных документов в области государственного и муниципального управления [1; 2; 3] определили необходимость совершенствования качества государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями (далее – ГУ). Вместе с тем во многих организациях бюджетной сферы, в том числе и учреждениях, пока ещё отсутствуют четко сформулированная политика в области качества, понятная руководству и исполнителям; целевая обратная связь с потребителями по формированию

их удовлетворенности и лояльности; ясные стандарты качества предоставления услуги и обслуживания потребителей; сформированная система процессов в учреждении, нацеленная на качество результата; система внутреннего контроля, учета рисков и другие элементы управления качеством. В связи с этим разработка моделей совершенствования качества деятельности государственных учреждений, позволяющих повышать качество государственных услуг, является своевременной и **актуальной**.

В теоретическом плане для построения моделей совершенствования качества не-

обходимо сформулировать понятия, связанные с качеством деятельности ГУ. Несмотря на многочисленные исследования в данной области [5; 7; 9; 10; 12] следует уточнить некоторые определения, до сих пор недостаточно четко идентифицированные в научной литературе, а именно такие понятия, как: «качество государственной услуги», «качество процессов предоставления услуги» и в целом «качество деятельности государственного учреждения» как самостоятельных и взаимосвязанных объектов категорий качества. В данном исследовании автор будет исходить из установки, принятой многими учеными [6; 8; 11], что понятие качества объектов деятельности государственных организаций должно аккумулировать в себе: наработки теории Всеобщего менеджмента качества и рассматриваться в соответствии с принятой международной и отечественной базой стандартов; установки моделей сферы услуг как предмета экономической науки; положения теории государственного и муниципального управления, а также основы формирования бюджетных отношений и государственного сектора экономики, обуславливающих специфику процессов деятельности государственных учреждений. Поэтому категория качества в области деятельности государственных учреждений будет рассматриваться с позиции характеристик государственного управления и предоставления государственных услуг в рамках бюджетного процесса и управления качеством ГУ.

В соответствии с Гражданским Кодексом учреждения, в том числе и государственные, являются некоммерческими организациями, созданными для осуществления социально-культурных, управленческих или других функций некоммерческого характера и финансируемыми полностью или частично из государственного бюджета. В ФЗ-210 [1] установлено, что в ходе реализации функций формируются государственные услуги, которые осуществляются по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами РФ, и которые являются основным результатом деятельности ГУ. В мировой практике выделяются особенности оказа-

ния услуг как продукта особого вида, которые включают: нематериальную сущность услуг, то есть невозможность вещественного измерения и предварительного оценивания фактического результата; наличие некоторых материальных элементов, сопровождающих услугу, например, помещения, оборудования и другое; «процессность» услуги, то есть ее протекание во времени в ходе ее предоставления и создания окончательного результата только при завершении предоставления услуги; невозможность возврата предоставленной услуги и обслуживания (ремонта) после ее оказания; участие самого потребителя услуги в процессе ее оказания, субъективизм восприятия услуги потребителем в соответствии с его ожиданиями. Такие особенности формируют специальные подходы и методы в менеджменте сферы услуг. Некоммерческий характер предоставления государственных услуг так же обуславливает дополнительные сложности с планированием, контролем и оценкой получаемого результата как с количественной, так и с качественной точки зрения. Также важно отметить, что услуги, создаваемые в государственном секторе экономики, связаны с финансированием деятельности из государственного бюджета, что также накладывает множество ограничений на содержание и качество услуг такого рода. Следовательно, модели совершенствования качества деятельности ГУ должны опираться на мировой и отечественный опыт в области совершенствования качества некоммерческих услуг общественной сферы, а также учитывать проблемы эффективности использования бюджетных расходов как финансовой основы деятельности ГУ и его качества. Поэтому известные модели качества услуг типа SERVQUAL, SERVPERF и подобные, в основном нацеленные на маркетинговые методы коммерческих организаций, могут быть использованы только частично с корректировкой на особенности предоставления учреждениями государственных услуг и формирования качества в бюджетной сфере.

По мнению автора, концептуальная модель формирования качества деятельности ГУ должна содержать взаимосвязь обя-

зательных элементов, соответствующих базовым положениям теории Всеобщего менеджмента качества (TQM) [6; 11] с учетом специфики бюджетной сферы государственного управления, а именно: подробное содержание требований и ожиданий заинтересованных сторон в отношении государственных услуг, предоставляемых учреждениями, и его деятельности; выявление целевых результирующих характеристик услуги и показателей процессов (функций) деятельности государственных учреждений; формирование системы процессов (функций), бюджетных процедур по достижению результирующих показателей с соблюдением норм бюджетных расходов; постоянный мониторинг и оценка качества различных объектов (услуг, процессов, деятельности в целом), включающий такие комплексные показатели, как удовлетворенность (лояльность) качеством всеми заинтересованными сторонами и эффективность использования бюджетных средств; реализация обратной связи и актуализация; разработка мероприятий для повышения комплексного качества деятельности ГУ.

Автором раскрыто содержание каждого такого элемента для деятельности государственных учреждений. Специфика бюджетной сферы в части состава заинтересованных сторон при оказании государственных услуг учреждениями, их ожиданий и требований состоит в том, что для потребителей (физических и юридических лиц) важно высокое качество предоставления государственных услуг по возможности на безвозмездной основе; для государства в лице органов государственной власти как поставщика государственных услуг и учредителей деятельности государственных учреждений важно соблюдение необходимых потребителям (гражданам, организациям) требований в рамках бюджетных возможностей; для бизнес-сообщества, участников бюджетного процесса и любых других партнеров важно высокое качество деятельности государственного учреждения, надежность в его обязательствах и взаимовыгодность; для международного сообщества должны выполняться международные нормы и развитие сотрудничества; для работников бюджетной сферы необходимы

внутренние условия мотивации для достижения результатов деятельности. В этом отношении надо отметить, что требования заинтересованных сторон могут быть разнонаправленные, что обуславливает решение оптимизационной задачи, которая может иметь две постановки, а именно: достижения максимального качества государственных услуг при ограничениях на максимальный уровень бюджетных расходов или минимизации бюджетных расходов при ограничениях на минимальный уровень качества государственных услуг. Выбор целевой функции определяется существующими на определенный момент условиями внешнего окружения и приоритетов государственного развития.

Выявленные требования определяют основу для формирования показателей качества характеристик услуг и процессов. Так, показатели качества госуслуг могут включать: целевое содержание услуги, профессионализм представления, быстроту и своевременность обслуживания и многое другое, что отражается в индикаторах удовлетворенности заинтересованных сторон как обобщающего показателя качества госуслуги. В этом отношении категория качества госуслуг является сложно идентифицируемой, что может потребовать экспертных методов анализа и многокритериального квалиметрического подхода.

После установления четкого перечня показателей качества услуг необходимо обратиться к пониманию того, каким образом услуга создается, т.е. перейти к анализу системы функций и процессов государственного учреждения. Понятия качества процессов деятельности ГУ также имеют особенности, определяемые спецификой предоставления госуслуг и менеджмента самого ГУ. В общем случае для определения качества процессов надо идентифицировать и установить такие характеристики, как: вход, выход и управляющие внешние воздействия. Требования к качеству процессов ГУ устанавливаются на основе так называемого в теории TQM развертывания функции качества, отталкиваясь от требований всех заинтересованных сторон, а именно: от требований потребителей к качеству госуслуг; от требований партнеров и

поставщиков по безопасности, надежности, гарантий и взаимному сотрудничеству; от требований государства по установлению показателей в рамках бюджетных возможностей и приоритетов; от требований работников бюджетной сферы по мотивации персонала. Необходимо отметить, что сами услуги и процесс предоставления услуги в большинстве случаев являются неразрывными и тесно взаимосвязаны, что необходимо учитывать при управлении и оценки качества.

В итоге совокупность требований к качеству услуг и процессов должна быть четко идентифицирована и отражена в соответствующих документах. В настоящее время действующим законодательством закреплен ряд правил и требований, касающихся различных сторон деятельности ГУ по предоставлению госуслуги, в частности, для госуслуг должны быть разработаны административные регламенты [2], содержащие стандарты, устанавливающие критерии и нормы качества услуг, последовательность процессов (функций) предоставления услуг, формы контроля и порядок обжалования решений. Данные регламенты должны лежать в основе деятельности по обеспечению качества, однако они могут периодически пересматриваться в связи с изменяющимся внешним и внутренним условиями.

Среди важнейших и наиболее отработанных направлений совершенствования качества в организациях можно выделить создание систем менеджмента качества и использование моделей совершенствования на базе самооценки [6; 11]. Эти направления актуальны и для государственных учреждений.

Улучшение качества обеспечивается внедрением систем менеджмента качества на основе стандартов ИСО серии 9000 [4]. Для этого необходимо определить взаимосвязанные процессы и определить их характеристики. Для менеджмента качества в учреждениях важно выделить ключевые процессы (функции), от которых в большей степени зависит качество государственной услуги, их взаимосвязь и характеристики. Такими процессами для ГУ могут выступать: процессы планирования (формирова-

ния государственного задания) и анализа рисков его выполнения, формирование объема государственных услуг и финансирования, процессы создания и предоставления услуг; заключение договоров с потребителями и партнерами, управление бюджетными ресурсами, формирование удовлетворенности потребителя.

Еще одним из общих принятых направлений совершенствования качества является внедрение модели самооценки, например, САФ (Common Assessment Framework), хорошо зарекомендовавшей себя и широко применяемой в Европе для самооценки организаций бюджетной сферы. Эта модель позволяет проводить постоянное улучшение во всех областях деятельности организации по предлагаемым девяти критериям (лидерства, стратегии, персонал, ресурсов, процессов, удовлетворенности персонала потребителей, общества и основных результатов). Модель дает возможность анализировать, сравнивать, а также включает: методы для самооценки органов власти, анализ лучшей практики и выявление направлений, совершенствования деятельности, в том числе и повышение качества предоставляемых государственных услуг [10].

В связи со сложностью создания комплексных систем менеджмента качества и реализации самооценки в государственных учреждениях возможно внедрение некоторых отдельных важных элементов менеджмента качества, например, систем внутреннего контроля, позволяющего выявить наибольшие риски деятельности и провести мероприятия по их предотвращению. Так, в настоящее время наиболее актуальны мероприятия по внедрению внутреннего финансового контроля как самого востребованного в бюджетной сфере [8]; в дальнейшем контроль надо распространить на все процессы для обеспечения качества деятельности учреждения в целом.

**В результате** можно сделать основные выводы, связанные с развитием моделей совершенствования качества деятельности государственных учреждений.

1. Важно сформировать базовую концептуальную модель формирования качества деятельности ГУ с учетом бюджетных



отношений государственного управления, включающую взаимосвязь ключевых элементов TQM, таких как требования сторон, процессов выполнения требований и реализацию обратной связи на основе мониторинга для достижения соответствия требованиям.

2. Исходя из базовой модели, определять направления дальнейшего совершенствования в том числе такие, как внедрение систем менеджмента качества, применения самооценки или любых других локальных моделей, например, построения системы внутреннего контроля в деятельности ГУ, которые позволят повысить качество их деятельности и, в итоге, качество государственных услуг.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru) (дата обращения: 15.05.2018).
2. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 (ред. от 25.01.2018 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 197 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. ГОСТ Р ИСО 9001-2015. Системы менеджмента качества. Требования. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Булышева Л.А., Лосева Н.В., Катаев М.Ю. Методика оценки качества оказания услуг в государственном учреждении на основе бизнес-процессов // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17. № 3. С. 170–178.
6. Горбашко Е.А. Повышение качества управления на основе менеджмента качества // Стандарты и качество. 2009. № 3. С. 88–89.
7. Костина С.Н. Современные проблемы оценки качества оказания государственных услуг (на примере УрФО) // Вопросы управления. 2016. № 2. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2016/02/07/?print> (дата обращения: 15.05.2018).
8. Леонова Т.И., Жукова А.Г. Развитие внутреннего финансового контроля при выполнении бюджетных процедур в исполнительных органах государственной власти на основе процессного подхода // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2016. № 4. С. 43–49.
9. Наумова И.В., Борисова Д.С. Проблемы оценки качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг // Лучшая студенческая статья – 2018: сб. статей XIII Международного научно-практического конкурса. В 2 ч. Ч. 2. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. С. 56–60.
10. Маслов Д.В. Методы и модели менеджмента качества в сфере государственного и муниципального управления в Российской Федерации // Реформы и право. 2008. № 3.
11. Окрепилов В.В. Повышение качества государственных услуг посредством внедрения систем менеджмента качества // Теория и философия хозяйства. 2012. № 6. С. 9–12.
12. Савина М.Ю. К вопросу о качестве услуг, оказываемых государственными учреждениями // Научная интеграция: сб. научных трудов. М.: Перо, 2016. С. 767–772.