

Менеджмент качества и современные административные реформы

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России»), проект № 07-03-00553а.

Основой современных административных реформ, проводимых в странах Запада с конца 70-х гг. XX века по настоящее время, явилось осознание фундаментальной неадекватности традиционных административных механизмов государственного управления и бесперспективности продолжения курса на совершенствование исполнения государственных функций за счет увеличения налогов и социальных расходов. Подобное осознание, в условиях неразрывной связи демократии и производительности госсектора, и вызвало волну административных реформ, направленных на повышение эффективности и продуктивности государственного управления.

Теоретико-методологической базой данных реформ стала концепция нового публичного менеджмента, подразумевавшая переосмысление «теории государственного управления на основе предпосылок менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике» (Сморгунов, 2002, 23) и использование «ремесла, науки и искусства менеджмента людьми, находящимися на государственной службе» (Гай, 2001, 144). В рамках указанной стратегии в практику государственного управления было имплантировано множество различных организационно-управленческих инноваций: передача отдельных публичных функций частному сектору, установление конкуренции между провайдерами услуг, трансформация громоздких бюрократических структур в полуавтономные агентства, управление и оценивание по результатам, проведение тендеров, заключение субконтрактов и т.д., которые предназначались для стимулирования эффективности государственного сектора.

Одной из инноваций подобного рода стало внедрение принципов менеджмента качества (Quality Management) в систему государственного управления, которое, на фоне все возрастающих требований к объему и качеству публичных услуг, призвано было дать возможность одновременно повысить эффективность, улучшить качество работы и сократить расходы государственных организаций.

В этой связи целью настоящей статьи является рассмотрение основных принципов менеджмента качества, анализ общей методологии и отдельных составляющих внедрения концепции менеджмента качества в государственное управление, а так же изучение возможности применения менеджмента качества в ходе современных административных реформ в России.

Фундаментальные принципы менеджмента качества. Базовым постулатом концепции менеджмента качества, возникновение которой относится к середине XX века и связано с именами таких ученых как У. Шухарт, Э. Деминг, А. Фейгенбаум, Дж. Джуран и Ф. Кросби, является положение о том, что рассматривать с точки зрения достижения качества следует не только конечный результат, но и каждый этап производственного процесса. Подобный анализ позволяет не ограничиваться констатацией брака посредством традиционного сравнения запланированного показателя качества с его действительным значением в конечном изделии, а выявлять и анализировать причины возникновения отклонений от заданных показателей качества и разрабатывать меры по стабилизации уровня качества. Данный подход создал предпосылки для управления качеством, что стало основой перехода от традиционной концепции контроля качества к концепции менеджмента качества, в рамках которой задача по выявлению дефектов продукции была заменена целью предупреждения дефектов и производства стопроцентно качественной продукции («ноль дефектов»).

Смысл применения менеджмента качества состоит в том, что в условиях жесткой экономической конкуренции компании, непрерывно выпускающие высококачественную продукцию, получают существенные преимущества, выражающиеся в целом ряде позиций: 1) продукты и услуги, которые превосходят запросы потребителя, имеют большую ценность для потребителя, чем про-

дукты и услуги конкурентов; все больше потребителей склонны платить за такое качество, а это увеличивает долю рынка и доходы; 2) меньшие затраты и большая производительность приводят к снижению себестоимости, что, в свою очередь, улучшает прибыли и дает конкурентное преимущество; 3) более высокие доходы и более убедительные прибыли, лучшее использование активов и конкурентное преимущество улучшают финансовый результат (см.: Джордж, Ваймерскирх, 2002, 22). Фактически, фирмы – лидеры в области качества – извлекают тройную выгоду в виде: более низких производственных затрат, более высоких чистых доходов и больших долей рынка (см.: Харрингтон, 1990, 27–28).

Таким образом, нацеленность на повышение качества усиливает эффективность коммерческих организаций и напрямую выражается в росте их прибылей (по данным исследований высококачественная продукция приносит примерно на 40% больше дохода на инвестированный капитал, чем продукция низкого качества (см.: Харрингтон, 1990, 28)). Подобное положение делает использования менеджмента качества стратегическим ресурсом и решающим фактором сохранения и повышения конкурентоспособности в развитых рыночных экономиках.

В этой связи в современных условиях концепция менеджмента качества приобретает тотальный характер (Total Quality Management), превращаясь в принципиально новую философию управления организацией, центральное место в которой отводится удовлетворению запросов потребителя, посредством непрерывного совершенствования организационных процессов и вовлечению всех сотрудников в осуществление различных организационных функций (см.: Джордж, Ваймерскирх, 2002; Холмс, 2000, Dahlgaard, 2005; Evans, 2004; Ross, 2004; Davis, 2002; Pall, 1987). По существу, всеобщее управление качеством становится новым типом организационной культуры, «имеющим своей целью постоянное улучшение функционирования всех звеньев компании для точного соблюдения всех требований и для непрерывного совершенствования качества путем командного стиля работы и вовлечения всех в процесс улучшения показателей качества продукта на благо клиента» (Холмс, 2000, 22).

Наиболее емко и четко принципы нового подхода к управлению качеством были сформулированы основоположником и одним из авторитетнейших теоретиков менеджмента качества Э. Демингом в виде знаменитых 14 пунктов (Деминг, 2007, 46–47):

1. Добивайтесь постоянства цели – непрерывного улучшения продукции и услуг для достижения конкурентоспособности, сохранения бизнеса и создания рабочих мест.
2. Примите новую философию. Мы находимся в новой экономической эре. Западный менеджмент должен принять вызов и осознать свою ответственность, став лидером перемен.
3. Покончите с зависимостью от контроля качества. Устраните потребность в массовых проверках, прежде всего встраивая качество в продукцию.
4. Положите конец практике оценки и выбора поставщиков только на основе цены. Вместо этого минимизируйте общие затраты. Стремитесь найти единственного поставщика для каждого вида поставок на основе долговременных отношений лояльности и доверия.
5. Постоянно и непрерывно совершенствуйте систему производства и обслуживания, чтобы улучшать качество и производительность, а значит, беспрестанно снижать затраты.
6. Введите обучение на рабочих местах.
7. Учредите лидерство. Целью руководителей должна стать помощь людям, совершенствование станков и приспособлений, чтобы они работали лучше. Нужно пересмотреть методы руководства по отношению как к менеджерам, так и к производственным рабочим.
8. Изгоняйте страх, чтобы все могли работать эффективнее на компанию.
9. Разрушайте барьеры между подразделениями. Сотрудники исследовательских, проектных, торговых и производственных подразделений должны работать как команда, чтобы предвидеть возможные проблемы при производстве и эксплуатации продукции и предоставлении услуг.
10. Откажитесь от лозунгов, призывов и установления целей для рабочих, требующих «нуля дефектов» и выхода на новый уровень производительности. Такие призывы лишь вызывают враждебность, поскольку в большинстве случаев низкое качество и производительность на совести системы и, следовательно, не подвластны рабочим.

11. а) Устраните количественные нормы и задания для рабочих в цехе. Замените их лидерством.
12. б) Исключите управление по целям. Перестаньте управлять по числам и количественным результатам. Замените его лидерством.
13. а) Разрушайте барьеры, которые лишают постоянных рабочих права гордиться своим мастерством. Мастера должны быть ответственны не за числовые показатели, а за качество.
14. б) Ломайте барьеры, которые лишают менеджеров и инженеров их права гордиться своим мастерством. Это значит, между прочим, отказ от ежегодных аттестаций или рейтингов и от управления по целям.
15. Учредите широкую программу обучения и самосовершенствования.
16. Сделайте так, чтобы все в компании работали вместе над коренными изменениями.

Преобразование – это работа для всех.

Реализация данных принципов в управлении организацией подразумевает, и это чрезвычайно важно, что не столько служащие, сколько сама организация, «как система взаимосвязанных процессов в цепи поставщик – клиент» (Боуман, 2001, 234), является объектом управления. И именно применение процессного подхода, предполагающего, что «любая деятельность или комплекс деятельности, в которой используются ресурсы для преобразования входов в выходы, может рассматриваться как процесс» и «чтобы результативно функционировать, организации должны определять и управлять многочисленными взаимосвязанными и взаимодействующими процессами» (ГОСТ, 9000-2001) и устанавливающего «непрерывность управления, которое обеспечивается на стыке отдельных процессов в рамках их системы, а также при их комбинации и взаимодействии» (ГОСТ, 9001-2001), придает тотальный характер всеобщему менеджменту качества, благодаря чему качество становится «не каким-то конкретным заданием», а «укореняется и официально закрепляется в каждом процессе» (Джордж, Ваймерскирх, 2002, 84).

Основой для применения процессного подхода в менеджменте качества стал цикл PDCA (Plan – Do – Check – Act) или цикл Деминга, целью которого является непрерывное улучшение качества продукции посредством постоянного поиска новых возможностей совершенствования процессов деятельности. Данный цикл дает алгоритм управления в области качества, указывая на наличие четырех принципиально важных и последовательных этапов в руководстве и управлении организацией применительно к качеству: 1) планирование (plan) – разработка цели и процессов, необходимых для достижения результатов в соответствии с требованиями потребителей и политикой организации; 2) осуществление (do) – внедрение процессов; 3) проверка (check) – контроль и измерение процессов и продукции в сравнении с политикой, целями и требованиями на продукцию, анализ результатов; 4) действие (act) – пересмотр и исправление целей плана, осуществление действий по постоянному улучшению показателей процессов. Таким образом, на первом этапе менеджмент разрабатывает план, включающий описание целей и желаемых результатов, затем, указанный план осуществляется (второй этап), полученные результаты измеряются и анализируются (третий этап), на основе чего предпринимается коррекция плана и изменения в процессах деятельности. Постоянное повторение приведенного цикла действий и позволяет достичь систематического и всеобщего управления процессами в целях улучшения качества продукции.

В целом, концепция управления качеством, представляя собой «единую комплексную систему качества с опорой на непрерывное совершенствование и активное заинтересованное участие сотрудников» (Боуман, 2001, 235), произвела подлинную революцию в теории и практике менеджмента и стала моделью для управления бизнес организациями на современном этапе.

Методология внедрения менеджмента качества в практику государственного управления. Несомненный успех менеджмента качества, выразившийся в значительном повышении производительности организаций коммерческого сектора, с неизбежностью в условиях кризиса традиционных стратегий и механизмов государственного управления актуализировал вопрос о переносе технологий управления качеством в практику государственного администрирования.

Универсальный характер принципов управления качеством и их способность позитивно влиять на работу публичных организаций не вызывают сомнений, однако имплантация технологий менеджмента качества в публичный сектор требует кардинальной трансформации всей системы государственного управления.

Первой мерой в этой связи следует признать отказ от всеохватывающего, гомогенного и иерархически организованного правительства. Необходимо четко определить и разграничить государственные функции (попутно избавившись от излишних и необязательных) и на основе данного анализа формировать правительство так, чтобы структура органов власти, объем их полномочий, взаимоподотчетность, характер ответственности и пр. напрямую определялись спецификой выполняемых ими конкретных функций.

Современные исследователи выделяют пять основных типов подобных функций, подразумевая, что каждая из этих функций должна выполняться особым образом, а функции выработки курса, регулирования и предоставления услуг обязательно были разделены (Маннинг, 2002, 64):

1. Политические функции – стратегическое планирование, составление проектов юридических документов, разработка контрактов о достижении результатов деятельности, минимальных стандартов и норм, анализ и оценка политики, прогнозирование. Эти функции обычно считаются «неотъемлемо государственными» и требующими специальных навыков и обычно осуществляются основными министерствами центрального правительства.

2. Функции координации, надзора и мониторинга результатов деятельности – координация отношений между различными органами, мониторинг результатов деятельности дочерних органов, содействие и обеспечение возможности дочерним органам для достижения ими своих плановых показателей результативности деятельности. Эти функции также, как правило, считаются «неотъемлемо государственными» и осуществляются основными министерствами.

3. Функции предоставления услуг – предоставление товаров или услуг внутренним (другие государственные органы) или внешним (фермеры, работники лесного хозяйства, рыбаки) клиентам. Функция предоставления услуг часто осуществляется вне центрального правительства посредством механизмов заключения контрактов или субнациональным правительством. Если эта функция реализуется центральным правительством, ее обычно осуществляют контролируемые организации или исполнительные органы.

4. Вспомогательные функции – финансовое управление, кадровое управление, информационные системы, инфраструктура, подготовка кадров, анализ эффективности, ревизия управления, а также секретарские услуги. Эти функции все чаще передаются на стороны, кроме случаев, когда по соображениям безопасности или другим причинам они считаются «неотъемлемо государственными».

5. Функции регулирования – лицензирование, сертификация, выдачи разрешений, аккредитация, инспектирование, проверка выполнения действующих требований и финансовый аудит. Эти функции также часто относятся к «неотъемлемо государственному» и осуществляются статутными учреждениями и другими официальными органами внутри центрального правительства.

Последовательное и всеобъемлющее применение данного подхода при разработке структуры правительства позволяет предметно сформулировать цели и задачи каждого органа власти, закрепив за ним конкретный и непротиворечивый набор функций и полномочий.

Следующим шагом по внедрению концепции менеджмента качества в систему государственного администрирования следует признать тотальную регламентацию всех политико-управленческих процедур. То есть помимо наделения государственных органов четким набором функций, необходимо еще и строго регламентировать порядок осуществления данных функций.

Удачным примером подобной регламентации может служить Хартия граждан (1991 г.), разработанная правительством Великобритании. Указанная Хартия установила принципы, которые должны лежать в основе деятельности предоставляющих услуги населению государственных структур и обязательства правительства в данной области. Ключевыми принципами Хартии были: 1) стандарты – установление, мониторинг и публикация ясно определенных стандартов в отношении услуг, которые могут ожидать пользователи; обнародование фактических показателей работы в сравнении со стандартами; 2) гласность – предоставление клиентам полной и точной информация, в которой должна просто и доступно объясняться работа коммунальных и общественных служб, указываться стоимость их услуг и имена руководителей; 3) консультации – регулярное и систематическое изучение нужд потребителей общественных услуг; учет мнения пользователей и их приоритетов в отношении улучшения работы служб и принимаемых решениях, относительно стандартов; 4) вежливость – проявление вежливости к потребителям услуг; оказание публичных

услуг равно всем, кто имеет право на их получение, в удобной для клиентов форме; 5) жалобы – обязательное извинение перед клиентами в случаи отклонения от стандартов при предоставлении услуг; объяснение причин случившегося и быстрый поиск эффективного средства для исправления недостатков; установка простого порядка внесения жалоб и независимых процедур пересмотра дел; 6) отдача – эффективное и экономное предоставление услуг общественности в пределах ресурсов, которые страна может себе позволить; объективная проверка и подтверждение показателей в сравнении со стандартами (См.: Зинченко, 1996).

Исходя из принципов Хартии граждан министерства и ведомства Великобритании разработали 40 хартий, охватывающих основные области государственных услуг. Каждая из них устанавливала стандарты услуг, которые потребитель мог получить от конкретных государственных учреждений в таких сферах, как образование, социальное обеспечение, трудоустройство, отдых, налогообложение и т.д. Дополнительно к ним местные органы власти создали с учетом конкретных условий различных районов свои хартии услуг в области здравоохранения, общественной безопасности, пожарной охраны и др., которые они обязались соблюдать (См.: Садлер, 2000).

Таким образом, явственное определение функций и тотальная регламентация политико-административных процессов позволяют внедрить систему менеджмента качества в практику управления государственными структурами, установив четкий набор целей и задач для всех уровней управления: организации, агентства, отдела, подразделения и рядового сотрудника, где ответственность за принятие решения передается на тот уровень, который его реализует, работники подконтрольны и несут ответственность за свои решения, постоянно ведется мониторинг качества работы отдельного сотрудника, подразделения и всей организации.

Указанные меры создают основу системы менеджмента качества в государственных организациях, которую постепенно следует дополнить такими типичными для концепции управления качеством элементами как ориентация на потребителя, постоянное совершенствование процессов деятельности организации, расширенные программы обучения, использование командных методов работы, подключение всех сотрудников организации к деятельности по улучшению качества ее функционирования и т.д.

В целом, последовательное и комплексное внедрение отмеченных выше подходов и принципов способно перестроить систему государственного управления в соответствии с концепцией менеджмента качества, значительно повысив эффективность и результативность государственного администрирования.

Менеджмент качества и новый подход к оцениванию государственного управления. Отдельно в связи с рассмотрением методологии имплантации менеджмента качества в публичную сферу необходимо остановиться на анализе проблематики оценивания государственного управления.

В настоящее время оценивание как «комплекс мероприятий, направленный на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия решений» (Измерение, 2005, 5) находит все более широкое применение в государственном управлении, превращаясь в одно из приоритетных направлений современных административных реформ. Однако использование концепции менеджмента качества применительно к государственному управлению предъявляет существенно иные требования к технологии оценивания, чем традиционные уже на сегодняшний день концепции управления по результатам, бюджетирования, ориентированного на результат, оценивания по удовлетворенности потребителей и пр.

Сущность проблемы заключается в том, что все отмеченные выше концепции исходят из оценивания результатов государственного управления, в то время как менеджмент качества подразумевает прежде всего оценку самого политико-административного процесса и сопоставление данной оценки с измерением вложенных ресурсов и получаемых результатов в целях максимизации эффективности функционирования системы государственного управления.

То есть отмеченная нами ранее тотальная регламентация всех политико-управленческих процедур должна подкрепляться созданием эффективной системы их оценивания, в рамках которой каждый элемент и процесс системы государственного управления был бы определен соответствующим набором индикаторов. Например, функция обеспечения правопорядка фиксируется таки-

ми множественными показателями как количество совершаемых правонарушений, число сотрудников полиции на тысячу человек, скорость реагирования на обращения граждан, скорость принятия судебных решений, отношение граждан к правоохранительной системе и т.д.

При этом данный подход подразумевает, что все выделенные индикаторы сведены в единую систему, постоянно подвергаются мониторингу и нацелены на обеспечение соответствия политико-административных процессов предписанным к этим процессам требованиям. В этой связи множественные процессуальные индикаторы позволяют сопоставить результаты осуществления той или иной функции не с организацией в целом, но с отдельными процессами внутри организации, которые, в случае их негативного влияния на общий итог деятельности, исходя из специфики методологии данного подхода можно легко скорректировать.

Таким образом, концепция менеджмента качества предопределяет необходимость применение нового подхода к оцениванию государственного управления, который предполагает тотальное оценивание и постоянный мониторинг всех политико-административных процессов, нацеленный на обеспечение соответствия данных процессов предписанным к ним требованиям. Причем, без разработки эффективной процессуальной системы оценивания внедрение менеджмента качества в государственное управление не представляется возможным.

Трудности внедрения менеджмента качества в государственное управление.

Главной методологической сложностью внедрения в практику государственного управления менеджмента качества (как и прочих экономико-центрических инноваций) традиционно считается то, что целью деятельности государства в отличие от коммерческих структур является не максимизации прибыли или захват новых рынков, но выполнение социально ориентированных функций, которые не поддаются ни четкому определению, ни адекватному оцениванию. Подобное объективное положение препятствует, по мнению критиков, использованию менеджмента качества в государственном управлении. Однако выше мы уже доказали, что последовательное применение менеджмента качества, включающее реорганизацию правительства на основе функционального анализа, тотальную регламентацию всех политико-административных процедур и процессуальное оценивание деятельности органов государственной власти, способно снять отмеченную проблему и заставить государство работать в соответствии с принципами менеджмента качества.

Прочие выделяемые препятствия на пути интеграции технологий управления качеством в сферу публичного администрирования связаны скорее с патологиями, нежели с объективными свойствами государственного управления. К их числу относятся забюрократизированность, дефицит ответственности, привычка мыслить кратковременными категориями, текучесть кадров, управление на основе поверхностной статистики, ориентация на общественное мнение, законодательные и судебные ограничения, привычка к решению проблем путем создания новых структур, а не содержательных изменений самой организации и пр. (см.: Эммонс, 1998, 171–194). Данные препятствия не являются непреодолимыми, а снимаются путем элементарной рационализации системы государственного управления, в том числе и с помощью технологий управления качеством.

Действительной же проблемой на пути внедрения менеджмента качества в систему государственного управления следует признать то, что подобная реформа требует радикальной перестройки всей системы публичного администрирования, а соответственно – значительных финансовых затрат и жесткой политической воли.

Однако, не смотря на неизбежные издержки, есть все основания полагать, что указанные реформы принесут многократную отдачу в форме значительного повышения производительности системы государственного управления. Так, в частности, в научной литературе приводятся многочисленные примеры успешного использования концепции управления качеством в государственном секторе (см.: Cohen, Brand, 1993).

Вместе с тем необходимо отметить, что принципы управления качеством представляют собой общие руководящие установки и их эффективное применение требует учета специфики конкретных сфер государственного управления, в том числе: 1) ветви власти, к которой принадлежит учреждение (исполнительная, законодательная или судебная); 2) типа органа управления (выборный или назначаемый); 3) размеров учреждения; 4) его функций (например, здравоохранение, образование, транспорт, гражданское учреждение или военное); 5) уровня администрации (федеральная,

региональная или местная); 6) источников финансирования (формируемые полностью за счет налогов или «смешанные»); 7) уровня необходимой технологии; 8) взаимоотношений учреждения с частным сектором и т.д. (см.: Майлакович, 1998, 734).

В целом же следует подчеркнуть, что несмотря на все разнообразие организаций госсектора система управления качеством универсальна и при последовательном применении может быть эффективна во всех типах государственных организациях.

Перспективы применения концепции менеджмента качества в государственном управлении России. Рассматривая возможности использования концепции менеджмента качества в российском государственном управлении необходимо отметить, что хотя данная концепция никогда не называлась в качестве идейной программы политико-административных преобразований (в отличие, например, от нового государственного менеджмента), многие близкие к указанной концепции положения были воплощены в жизнь в ходе административных реформ 2004–2007 гг.

Так, в 2004 году была проведена реорганизация структуры российских федеральных органов исполнительной власти на основе принципов функционального анализа и разделения функций между различными типами ведомств. Была создана трехуровневая система исполнительной власти, состоящая из: федеральных министерств, разрабатывающих политику в определенной сфере государственного регулирования (концепции, программы, федеральные целевые программы, бюджет), принимающих нормативные правовые акты, а также осуществляющих международное сотрудничество (переговоры, международные договоры и соглашения), федеральных служб, осуществляющих контрольно-надзорные или правоохранительные функции и федеральных агентств, специализирующихся на исполнении функций управления государственным имуществом, реализации государственных программ и оказании государственных услуг. При этом количество министерств и членов правительства было сокращено (до 15 министерств и 18 членов кабинета министров), федеральные службы укрупнены, а количество агентств расширено (см.: Шаров, 2006, 3–12; Шадрин, 2003, 59–60; Указ, 09.03.2004).

В 2005–2007 гг. осуществлялась регламентация и стандартизация политико-управленческих процедур посредством создания множественных административных регламентов, определяющих «последовательность действий органов исполнительной власти», «обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций» (Концепция, 2005).

Так же в отмеченный период проводились мероприятия по созданию систем оценки качества государственного управления, стандартизации публичных услуг, совершенствованию механизмов контроля и надзора, повышению информационной открытости органов государственной власти, автоматизации административных процессов с помощью технологий электронного правительства и мн. др.

Все вышесказанное может привести к выводу, что в стране идут широкомасштабные административные реформы. Причем, складывается впечатление, что все описанные выше мероприятия данных реформ вполне соответствуют философии менеджмента качества и, исходя из этого, неизбежно должны дать эффект в виде значительного повышения эффективности функционирования российского государства. Однако видимых результатов указанные реформы не принесли.

В этой связи возникает вопрос о том, является ли причиной провала данных реформ то, что менеджмент качества не применим в отношении отечественной политико-административной системы. Ответ на указанный вопрос, несомненно, является отрицательным. Более того, концепция менеджмента качества может помочь нам понять, почему достаточно разумные действия в области административного реформирования привели к нулевому или, в некоторых отношениях – к отрицательному результату.

Прежде всего, следует сказать, что менеджмент качества предполагает системное и последовательное проведение управленческих преобразований. Все указанные преобразования связаны между собой и требуют полного воплощения. Выпадение одного элемента приводит к дезорганизации всей системы управления, максимизации издержек и откату данной системы к прежним принципам функционирования.

Смысл данного тезиса, не смотря на всю его кажущуюся категоричность, достаточно прост. Например, переход к управлению качеством в организации без создания надежной системы процессуального оценивания не имеет смысла, так как в этом случае мы не сможем связать результат деятельности организации с конкретным процессом внутри организации, а соответственно, и применить технологию управления процессами. То есть в данной ситуации вся деятельность по переводу организации на новую модель функционирования бесполезна, так как ключевое условие подобного перехода – надежная система оценивания – отсутствует.

В этой связи положения о системности и последовательности преобразований являются основополагающими как для отдельной организации, так и, в гораздо большей степени, для системы государственного управления в целом.

Естественно, что ни о какой системности и последовательности в случае российских административных реформ вести речь не приходится. Именно внесистемный, отрывочный, фрагментарный характер данных реформ – деструктивный, с точки зрения принципов менеджмента качества – и предопределил их плачевный результат, а точнее его полное отсутствие.

В частности, структурно-функциональный принцип организации правительства не был выдержан даже в течение одного года: уже в мае 2004 года Указом президента произошло разделение Министерства транспорта и связи РФ на Министерство транспорта РФ и Министерство информационных технологий и связи РФ, были образованы новые агентства и службы, а министерства утратили монополию по принятию нормативных правовых актов (см.: Указ, 20.05.04). Кроме того, данный подход не был распространен, как изначально предполагалось, на уровень отдельных государственных организаций (министерств, служб, агентств) и властных структур в субъектах Российской Федерации (см.: Парисон, 2004). Но даже на уровне правительства методика разделения функций и ответственности не смогла изменить привычные иерархические модели власти и подчинения.

Столь же малоэффективной мерой стало и создание административных регламентов. Привлеченные четко определять все процедуры деятельности органов государственной власти с целью повышения качества их функционирования данные стандарты по существу были отданы на разработку тем самым структурам, для регулирования работы которых они и предназначались (см.: Лексин, 30). Естественным следствием подобного подхода стало содержательное выхолащивание административных регламентов, которые лишь зафиксировали неэффективный и привычный для соответствующих организаций порядок административных процедур.

Прочие указанные выше управленческие инновации – создание систем оценки качества, повышение открытости органов власти, внедрение информационных технологий и др. – так же не получили сколь либо широкого развития и не смогли позитивно повлиять на качество государственного управления.

В целом, все выделенные нами меры административного реформирования, так или иначе связанные с проблематикой управления качеством, не смогли дать эффект в виде повышения эффективности и производительности российской системы государственного управления. Значит ли это, что изначальный курс административной реформы был выбран неверно? Разумеется, нет. Общее направление административной реформы, как и ее отдельные элементы, представляются правильным с точки зрения современной теории государственного управления. Однако сама специфика проведения реформы в жизнь, связанная с отсутствием системности, отрывочностью, непоследовательностью и т.д., с неизбежностью предопределяет ее негативные результаты.

В этой связи концепция менеджмента качества может и должна стать системообразующей основой для проведения административной реформы в России, так как философия данной концепции позволяет разработать логичную и непротиворечивую стратегию реформирования, соединив множество разнородных административных действий в единую систему, работающую на общий результат в виде повышения функциональной способности российского государства.

В заключении статьи необходимо сделать несколько выводов, касающихся сущности менеджмента качества и перспектив его использования в ходе современных административных реформ:

1. Концепция менеджмента качества носит универсальный характер и может быть эффективно применена в практике государственного управления.

2. Внедрение концепции менеджмента качества в систему государственного управления требует целого ряда административных преобразований: функциональноориентированной реформы структуры органов государственной власти, тотальной регламентации всех политико-административных процедур и создания системы процессуального оценивания деятельности государства.

3. Применение принципов и технологий менеджмента качества в публичной сфере может дать значительный подъем эффективности и производительности системы государственного управления.

Все вышесказанное дает основания полагать, что концепция менеджмента качества в ближайшее время будет все в большей степени востребована при проведении административных реформ во всех странах мира, в том числе и в России.

Литература

- Боуман Дж. Комплексное управление качеством // Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). СПб.: «Издательство "Петрополис"», 2001.
- Гай М. Государственный менеджмент // Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). СПб.: «Издательство "Петрополис"», 2001. С. 144–150.
- ГОСТ Р ИСО 9000-2001
- ГОСТ Р ИСО 9001-2001
- Деминг Э. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.
- Джордж С., Ваймерскирх А. Всеобщее управление качеством: стратегии и технологии, применяемые сегодня в самых успешных компаниях. (TQM). СПб.: «Виктория плюс», 2002.
- Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту (опыт реформ государственной службы в Великобритании) // Полис. 1996. №1.
- Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. М: Издательство «Высшая школа экономики», 2005.
- Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р.
- Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Административная реформа в Российской Федерации: нормативная база, проблемы реализации, рекомендации // Отчет №5. 2006. ARCADIS BMB / GOPA / VNG International / ILPP.
- Майлакович М. Всеобщее управление качеством в целях повышения производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. – М.: Фонд «За экономическую грамотность, Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998.
- Маннинг Н., Парисон Н. Реформа государственной службы: методика проведения функциональных обзоров / Пер. с англ. М: Издательство «Высшая школа экономики», 2002.
- Парисон Н., Еванс Г. Административная реформа. Аналитическая записка, подготовленная для правительства РФ. Май 2004.
- Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 2000. №3.
- Сморгунов Л.В. Концепция нового государственного менеджмента // Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб., 2002. С. 23–35.
- Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
- Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов и исполнительной власти».
- Харрингтон Дж. Х. Управление качеством в американских корпорациях. – М.: Экономика, 1990.
- Холмс К. Тотальное управление качеством. М.: Издательство МГУП, 2000.
- Шадрин А.Е. Направления и параметры Российской административной реформы // Полис. 2003. №4. С. 59–70.
- Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Реформа государственного управления в России: взгляд изнутри. Сборник статей под редакцией А.В. Шарова. М.: ООО «Гендальф», 2004. С. 3–14.
- Эммонс Д. Препятствия на пути повышения производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. – М.: Фонд «За экономическую грамотность, Российский экономический журнал, Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. С. 171–194.
- Cohen S., Brand R. Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- Dahlgard J.J., Kristensen K., Khanji G.K. Fundamentals of Total Quality Management. Routledge, 2005.
- Davis S.B., Goetsch D.L. Quality Management: Introduction to Total Quality Management for Production, Processing, and Services. Prentice Hall, 2002.
- Evans J.R. Total Quality: Management, Organization and Strategy. South-Western College Pub, 2004.
- Pall G. Quality process management. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, cop. 1987.
- Ross J.E. Total Quality Management. Vanity Books International, India, 2004.