

УДК 338.46:351/354

ББК 65.050

С-13

*Савицкая Инна Михайловна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и региональной экономики ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет»; 385000, г. Майкоп, ул. Первомайская, 191; e-mail: [saviinna@yandex.ru](mailto:saviinna@yandex.ru);

*Горбанев Сергей Викторович*, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и региональной экономики ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет», заместитель декана факультета управления по научной работе; 385000, г. Майкоп, ул. Первомайская, 191; e-mail: [sergei\\_gorbanev@mail.ru](mailto:sergei_gorbanev@mail.ru);

*Андреева Ирина Витальевна*, сотрудник МБОУ «Майкопская гимназия №22»; e-mail: [school2211@yandex.ru](mailto:school2211@yandex.ru)

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ «БЕРЕЖЛИВОЕ ПРОИЗВОДСТВО»  
В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

(рецензирована)

*Цель публикации данных материалов состоит в определении основных направлений совершенствования процесса оказания услуг государственного и муниципального управления и адаптации известных принципов теории «бережливого производства» к работе МФЦ. Методологическую основу исследования составили теории управления, теории управления качеством. На основе выполненного исследования обосновано, что концепция «бережливого производства» в деятельности МФЦ может оказать значительное влияние на качество его функционирования. Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности их использования для совершенствования работы Многофункционального центра.*

**Ключевые слова:** управление качеством государственных и муниципальных услуг, бережливое производство, МФЦ, эффективность.

*Savitskaya Inna Mikhailovna*, Candidate of Economics, an associate professor of the Department of Management and Regional Economics of FSBEI HE “Maikop State Technological University”; 385000, Maikop, 191 Pervomayskaya str.; e-mail: [saviinna@yandex.ru](mailto:saviinna@yandex.ru);

*Gorbanev Sergey Victorovich*, Candidate of Economics, an associate professor of the Department of Management and Regional Economics of FSBEI HE “Maikop State Technological University”; 385000, Maikop, 191 Pervomayskaya str.; e-mail: [sergei\\_gorbanev@mail.ru](mailto:sergei_gorbanev@mail.ru);

*Andreyeva Irina Vitalevna*, an employee of Maikop Gymnasium No. 22; e-mail: [school2211@yandex.ru](mailto:school2211@yandex.ru)

**IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF “LEAN PRODUCTION”  
IN THE SPHERE OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES**

(reviewed)

*The purpose of the research is to identify main directions for improving the process of providing public and municipal government services and adapting the known principles of “lean*

*production” to MFC functioning. Theories of management and theories of quality management have made the methodological basis of the research. The conducted research has justified that the concept of “lean production” in MFC activities can have a significant impact on the quality of its functioning. The practical significance of the research results lies in the possibility of using them to improve the work of the Multifunctional Center.*

**Key words:** *quality management of state and municipal services, lean production, MFC, efficiency.*

Задача повышения качества государственных и муниципальных услуг постоянно решается в системе управления на различных уровнях ответственности. В настоящее время реализован большой комплекс мероприятий по совершенствованию системы предоставления государственных и муниципальных услуг в различных сферах деятельности. В рамках программы электронного правительства постоянно расширяется перечень действующих многофункциональных центров, в которых заявитель может оформить заявку на получение практически любых услуг. Большая работа проделана по автоматизации взаимодействия различных органов власти между собой в процессе оказания услуг населению и субъектам хозяйствования. Существует ряд проблем, решение которых может обеспечить дальнейшее повышение качества государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, задача повышения качества государственных и муниципальных услуг является не только теоретически важной, но и практически востребованной в современных условиях реформирования системы государственного и муниципального управления.

Теоретическую основу исследования составили современные положения: теории управления, теории управления качеством, теории управления качеством услуг, в том числе в сфере государственного и муниципального управления, а также положения теории «бережливое производство» [1], [2], [3]. Терминологическая база исследования основывается на необходимой адаптации существующих понятий и определений, которые опубликованы в широко известных научных источниках.

На современном этапе одним из основных элементов инфраструктуры оказания государственных и муниципальных услуг является, многофункциональный центр (МФЦ), в котором процесс оказания государственных и муниципальных услуг основывается на основополагающем принципе «одного окна». Основные приоритеты развития системы МФЦ реализуются в следующих направлениях:

- непрерывное увеличение количества предоставляемых услуг;
- широкая реализация принципа экстерриториальности оказания государственных и муниципальных услуг;
- сокращение времени ожидания услуг в очереди;
- разработка и внедрение технологических схем оказания государственных и муниципальных услуг;
- развитие системы мониторинга работы центров государственных и муниципальных услуг в режиме реального времени.

Сегодня МФЦ предоставляет в среднем 110-130 видов услуг, ежедневно обслуживается порядка 300тыс. человек и показатель этот ежегодно увеличивается.

Например, услуги, касающиеся выдачи паспортов могут быть, безусловно, расширены. Сегодня документы на получение и замену паспорта принимаются в МФЦ, хотя получение непосредственно паспорта производится самим ведомством. Имеются технологические сложности с загранпаспортами нового образца, однако в перспективе и этот вид работы будет реализован через МФЦ.

Широкая реализация принципа экстерриториальности оказания государственных и муниципальных услуг может быть решена посредством её разделения на 2 технологических блока: экстерриториальность федеральных услуг и экстерриториальность региональных и муниципальных услуг. В настоящее время только около 100 видов государственных услуг из 600 можно назвать экстерриториальными. Что касается региональных услуг, то на этом уровне принцип экстерриториальности реализуется достаточно просто, основываясь на организации общих информационных баз и эффективной системы межведомственных взаимодействий.

На сегодняшний день услугами, которые предоставляет МФЦ, удовлетворены более 80% граждан. Майским указом президента 2012 года показатель ожидания услуг обозначен как 15 мин. Опрос граждан, получивших услуги в 2016 году показал, что только чуть более 40% обратившихся за услугами находились в очереди менее 15 мин., а среднее время ожидания услуги по стране составляет 26 мин. Решение задачи по сокращению времени ожидания видится в переводе услуг в электронный вид, а также в развитии интернет-портала госуслуг.

Разработка технологических схем ориентирована на детализацию процесса оказания услуг, что крайне необходимо как для органов власти, так и для организаций смежников. При этом обеспечивается и стандартность (одинаковость) и непрерывность оказания услуги независимо от того, где услуга территориально и организационно оказывается. Кроме того при этом обеспечивается универсальность экспертной поддержки специалистов МФЦ в процессах их взаимодействий с потребителями услуг.

Развитие системы мониторинга работы центров государственных и муниципальных услуг в режиме реального времени предполагает отслеживание таких параметров, как: количество предоставленных услуг, сроки их выполнения, время ожидания, качество и многие другие. По-сууществу это позволит создать механизм управления по изменениям (выявление отклонений от заданных нормативов и стандартов и принятие решений по корректировке функционирования МФЦ). К этой же системе необходимо отнести и инструменты оценки гражданами эффективности деятельности управленцев, ответственных за функционирование МФЦ. Мониторинг деятельности «тайных покупателей» сайтов МФЦ, сбор и анализ отзывов потребителей государственных и муниципальных услуг. Планируется к контролю качества работы центров привлекать и сторонние организации (например, Российский народный фронт и др.).

В условиях быстроизменяющейся внешней среды и возросшего количества различного рода ограничений актуализируется проблема повышения эффективности организации. Решить ее может адаптированная к организации концепция управления – «бережливое производство».

В настоящее время большое внимание уделяется интерфейсам взаимодействия органов власти и потребителей услуг, тогда как критический анализ цепочек создания

ценности для потребителя не проводится. Максимальная глубина анализа цепочки заканчивается только на этапах непосредственного взаимодействия потребителя и органа власти в реальном или электронном формате. Поэтому требуется разработка или адаптация соответствующих технологий для внутреннего анализа цепочки создания ценности для потребителя и выявления шагов и этапов предоставления услуги, которые могут и должны быть изъяты из цепочки для повышения ее качества [4].

В основу концепции «бережливое производство» заложен принцип устранения в процессе функционирования организации различного рода потерь и непроизводительных расходов, не ориентированных на создание организационных ценностей. Безусловно, принципы «бережливого производства» могут быть использованы и в деятельности МФЦ. «Бережливый офис» – современная концепция организации работы МФЦ, позволит значительно повысить эффективность и качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

Система «бережливого производства» представляется собой комплекс взаимодополняющих и согласованных между собой методических подходов, обеспечивающих процесс оптимизации изготовления продукции или предоставления услуг. В основу этих подходов и методов положен основополагающий принцип устранения в процессе функционирования организации расходов ресурсов и действий, не ориентированных на создание ценности. Цель концепции «бережливого производства» – избавиться от потерь, не создающих ценность операций в процессе оказания услуг или производстве [5].

Изначально принципы «бережливого производства» нашли применение при производстве изделий. Известно, что больше 60% затрат ресурсов приходится на административно-управленческие процессы. В настоящее время методология «бережливого производства» используется в отделах по работе с клиентами, бухгалтериях, финансовых компаниях, IT-структурах, функционирующих в различных отраслях. Введено в научный оборот понятие «бережливый офис». Алгоритм использования инструментов концепции «бережливое производство» в офисе реализуется на тех же принципах, что и на производственных предприятиях, но с определенной спецификой [6].

При детализации производственных процессов и процессов, которые выполняются в офисе, можно увидеть, что между ними нет большой разницы в их характеристиках. Например, процессы получения заказов, в том числе и через интернет, или прием на работу нового сотрудника идентичны для предприятий и МФЦ. Таким образом, можно утверждать, что в центре концепции «бережливый офис» находится связка клиент (потребитель) и человек (сотрудник). Учитывая, непрерывный рост количества услуг, реализуемых МФЦ и количество обращений граждан на оказание государственных и муниципальных услуг на современном этапе важно сокращение затрат МФЦ или хотя бы закрепление их на прежнем уровне при неизменном или повышающемся качестве обслуживания. Это может быть решено за счет применения в организации и деятельности МФЦ принципов «бережливого производства» [7].

Установлено, что существуют четыре модели перехода организации к принципам бережливости: «поведение – взгляд и культура»; «экономическое обоснование»; «семь видов потерь»; «приверженность руководства» [8].

Реализация первой модели устраняет сопротивление персонала к переходу к концепции бережливый офис. В этом случае возможен принудительный подход или формальный. Данные подходы предполагают, что в первом случае руководство в принудительном смысле осуществляет соответствующие организационные изменения, во втором – руководство только формально участвует в процессе перехода к «бережливому офису». В связи с этим результативным вариантом внедрения концепции «бережливый офис» является совместная работа руководства и сотрудников в обсуждении проблем и трудностей в организации и формулировка приоритетных ценностей для улучшения ее работы.

Второе модельное условие перехода к «бережливому производству» связано с экономическим обоснованием. Концепция «бережливого производства» предполагает, что на такие экономические параметры как «прибыль» и «рыночные условия» являются переменными величинами в отличие от величины затрат на производство продукции или услуг. Применительно к МФЦ экономическое обоснование перехода к «бережливому офису» состоит в расчете стоимостной характеристики потерь организации при реализации данного количества услуг.

Реализация модели «семь видов потерь» позволяет выявить, проанализировать и устранить потери в ходе реализации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг. Теория «бережливого производства» акцентирует внимание на следующих видах потерь:

- перепроизводства – составление невостребованных отчетов, производство лишних копий документов, многократная пересылка одного документа по электронной почте, повтор одной и той же информации в разных документах, проведение большого количества совещаний и собраний;

- ожидания (людей, подписи, информации и т.д.) – потери временного ресурса. К ним относятся: большое количество обязательных подписей и разрешений, взаимозависимость сотрудников при выполнении одной задачи, задержки разного рода в получении информации, простои из-за программно-технологического обеспечения, отсутствие ответственных за выполнение задачи;

- движение – перемещение людей, документов, обмен электронными сообщениями, не создающие организационной ценности. К потерям данного вида относятся: поиск файлов, документов в картотеке, считывание справочной информации, передача вручную документов на следующий этап, решение одной задачи разными структурными подразделениями;

- перемещение – отправка не нужных документов, излишнее количество адресов рассылки, неправильная расстановка приоритетов;

- излишняя обработка – дублирование отчетов или информации, ввод повторяющихся файлов, распространение нерелевантной или недостоверной информации, неоднократно повторяющаяся правка документов, неэффективные совещания, отсутствие планирования работы;

- запасы (время) – ожидание подписей или визы на документах, время для завершения ранее начатых процессов для начала новой работы, поиск документов взамен устаревшим, малопроизводительное офисное оборудование, потери времени для консультации вспомогательного персонала и других сотрудников участвующих в данной работе;

- брак – ошибки при вводе данных, при установлении стоимости услуги, передача неполной документации, потери документов и информации, некорректная информация, содержащаяся в документе, неэффективная организация файлов, неправильный подбор сотрудников для решения задачи.

Виды потерь в офисе сконцентрированы в таблице 1 [9].

Модельное условие «приверженность руководства» предполагает реализацию комплекса действий: определение и выделение ресурсов для решения задачи перехода к «бережливому офису»; обязательное присутствие на стартовом совещании по реализации проекта «бережливый офис»; консультация членов проектной группы по мере необходимости; проявление интереса к результатам действий проектной группы; поощрение членов проектной группы.

Второй этап реализации концепции «бережливый офис» в МФЦ связан с непосредственным использованием методов и инструментов для вовлечения в процесс формирования «бережливого офиса» каждого сотрудника МФЦ. К таким инструментам относятся методические материалы для оценки роли руководства, обоснования предсказуемого результата, исследования результативности организационных совещаний, институционализация проекта «бережливый офис», понимания поэтапного плана внедрения методов «бережливого производства».

Совокупность методов и инструментов включает: вопросник для самооценки руководства; вопросник по удовлетворению потребителей услуг и организационных смежников; форма для оценки эффективности организационных совещаний; институты проектной группы – уставы группы, отчеты о совещании, текущем статусе проекта, итоговых результатов; стратегический план создания бережливого офиса.

**Таблица 1** - Виды потерь в офисе

«Виды» потерь	Примеры из области офисного труда
1. Перепроизводство	1. Распечатка документов заранее (на всякий случай) 2. Повторная работа с документом (ненужная проверка) 3. Массовые рассылки информации сотрудникам 4. Подготовка документов заранее
2. Ожидание	1. Неисправность офисной техники 2. Ожидание информации 3. Ожидание принятия решения, согласования, подписания документа 4. Опоздания на совещания, встречи
3. Лишние перемещения	1. Неудобная планировка офиса 2. Множительная и печатная техника расположены далеко от рабочего места 3. Плохо организованные рабочие места 4. Отсутствует визуализация названий подразделений, мест хранения канцелярских принадлежностей и документов и проч.

4. Лишние хождения, движения	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Поиски нужных предметов</li> <li>2. Нерациональная организация рабочего пространства – хождения за документами, бланками</li> <li>3. Работа выполняется исходя из опыта сотрудника, а не по стандартной процедуре</li> </ol>
5. Излишняя или неправильная обработка	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дублирование информации на разных носителях (бумажных, электронных, факсимильных)</li> <li>2. Повторение одной и той же информации в разных формах документов</li> <li>3. Использование разных версий инструкций по заполнению документов, разного программного обеспечения</li> <li>4. Повторный ввод данных разными службами</li> </ol>
6. Избыток запасов	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закупка впрок, на всякий случай, со скидкой за количество – без учета потребностей</li> <li>2. Загромождение рабочих столов стопками папок, ожидающих своей обработки, проверки</li> <li>3. «Вечное» хранение документов</li> </ol>
7. Дефекты и их исправление	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Нет стандартных форм документов, стандартных процедур выполнения операций</li> <li>2. Информация недостоверна или недостаточна</li> <li>3. Несовместимое программное обеспечение</li> </ol>
8. Неиспользуемый творческий потенциал	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Нет четкой системы требований, непонятны критерии и перспективы квалификационного роста (освоения новых компетенций)</li> <li>2. Высокая текучесть, отсутствие команды, слабая мотивация улучшений</li> <li>3. Нет системы обучения персонала»</li> </ol>

Вопросник для самооценки руководителя представлен в таблице 2.

**Таблица 2** - Вопросник для самооценки руководителя

Вопрос	Да	Нет
Есть ли у вас сотрудники, быстро адаптирующиеся к переменам?		
Довольны ли вы производительностью работы офиса?		
Есть ли у вас система показателей для оценки текущего положения дел?		
Есть ли у вас рабочие стандарты?		
Правда ли, что большая часть процессов и знаний в вашей организации доступна сотрудникам (т.е. может ли каждый из них совмещать несколько специальностей)?		
Документированы ли рабочие процессы и доступна ли эта информация сотрудникам?		
В вашем офисе спокойная рабочая атмосфера?		
Когда объем работы резко увеличивается, легко ли вы адаптируетесь?		
Сможет ли ваша организация функционировать, если сотрудники не будут работать сверхурочно и, если время от времени, вы не будете привлекать дополнительную рабочую силу?		
Довольны ли ваши клиенты уровнем обслуживания?		

После определения в МФЦ названных видов потерь проектная группа должна ориентироваться по работе в следующих направлениях.

1. Сокращение количества журналов, форм, бланков, образцов документов и т.д.
2. Концентрация и централизация канцелярской работы.
3. Стандартизация и обучение персонала к выполнению смежных функций.
4. Обеспечение чистоты и системности в офисе.

Заключительным этапом внедрения концепции «бережливый офис» является реализация процесса непрерывного совершенствования при этом необходимо разработать и ввести систему поощрений для стимулирования организационных изменений.

Таким образом, исходя из результатов проведенного исследования, предлагается следующие множество принципов формирования «бережливого офиса» применительно к МФЦ:

- приоритетный объект для оптимизации деятельности – процесс, а не сотрудники;
- формализованная передача профессиональных и методических знаний от одного сотрудника к другому;
- детализация процессов в целях совершенствования их контроля и оптимизации;
- стандартизация максимального количества процессов;
- ориентация сотрудников МФЦ на выявление и устранение бесполезных затрат и потерь при их возникновении.

Использование большого разнообразия инструментов и способов выявления и устранения потерь позволит повысить эффективность работы МФЦ.

#### ***Литература:***

1. Гапоненко А.Л., Савельева М.А. Теория управления. Москва: Юрайт. 2014. 352 с.
2. Анастасиади Г.П. Управление качеством. Санкт-Петербург: Питер, 2010. 312 с.
3. Котикова Г.П. Применение менеджмента качества в органах государственного управления [Электронный ресурс] // Известия. 2010. № 6. Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru>
4. Царенко А.С. Бережливое государство: перспективы применения бережливых технологий в государственном управлении в России и за рубежом // Государственное управление. 2014. Вып. 45. С. 74-109.
5. Ключков Ю.П. Бережливое производство: понятия, принципы, механизмы // Инженерный вестник Дона. 2012. Т. 20, №2. С. 429-437.
6. Лившиц В. Принципы бережливого мышления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.proza.ru/2007/01/28-273>
7. Лутцева В.А. Применение принципов бережливого производства в государственных учреждениях [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ria-stk.ru/mmqa/detail.php?ID=7596>
8. Албастова Л.Н., Хашева И.А. Технология бережливого производства как фактор повышения эффективности деятельности органов власти // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. №2. С. 85-96.
9. Чвилёв Д.Д. Качество государственных и муниципальных услуг как объект оценки и управления // Транспортное дело России. 2014. №4. С. 325-340.



### **Literature:**

1. Gaponenko A.L., Savelyeva M.A. *Theory of Management*. Moscow: Yurayt. 2014. 352 p.
2. Anastasiadi G.P. *Quality management*. St. Petersburg: Peter, 2010. 312 p.
3. Kotikova G.P. *Application of quality management in government bodies [Electronic resource]* // *Izvestia*. 2010. № 6. Access mode: <http://eizvestia.isea.ru>
4. Tsarenko A.S. *Lean State: Prospects for Application of Lean Technologies in Public Administration in Russia and Abroad* // *Public Administration*. 2014. Issue. 45. P. 74-109.
5. Klochkov Yu. P. *Lean production: concepts, principles, mechanisms* // *Engineering Bulletin of Don*. 2012. Vol. 20, No. 2. P. 429-437.
6. Livshits V. *Principles of lean thinking [Electronic resource]*. Access mode: <http://www.proza.ru/2007/01/28-273>
7. Luttseva V.A. *Application of lean production principles in state institutions [Electronic resource]*. Access mode: <http://ria-stk.ru/mmq/adetail.php?ID=7596>
8. Albastova L.N., Khasheva I.A. *Lean production technology as a factor of increasing the efficiency of government activities* // *State and Municipal Administration. Scholarly notes*. 2014. № 2. P. 85-96.
9. Chvilev D.D. *Quality of state and municipal services as an object of evaluation and management* // *Transport business of Russia*. 2014. № 4. P. 325-340