

УДК 332.14:378.1(571.122)

Безуевская В. А., Грошев А. Р., Каратаев А. С.
Bezuevskaya V. A., Groshev A. R., Karataev A. S.

**НАУЧНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА
«РАЗРАБОТКА ТИПОВЫХ РЕШЕНИЙ ВНЕДРЕНИЯ И СОПРОВОЖДЕНИЯ
ЛИН-ТЕХНОЛОГИЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ОБРАЗОВАНИЯ
И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ОКРУГА»**

**RESEARCH AND PRACTICAL INTERESTS
OF PROJECT IMPLEMENTATION
“DEVELOPMENT OF STANDARD SOLUTIONS OF IMPLEMENTATION
AND MAINTENANCE OF LEAN TECHNOLOGIES IN EDUCATIONAL
AND MEDICAL ORGANIZATIONS IN OKRUG”**

В статье авторы определяют и обосновывают научные и практические интересы реализации исследовательского проекта Сургутского государственного университета «Разработка типовых решений внедрения и сопровождения лин-технологий в организациях образования и здравоохранения округа».

In this article the authors define and justify research and practical interests of the “Development of standard solutions of implementation and maintenance of lean technologies in educational and medical organizations in the okrug” project implementation by the Surgut State University.

Ключевые слова: гармонизация отношений, берегающие технологии, социально-экономическое развитие, согласование целей

Keywords: harmonization of relations, lean technologies, socio-economic development, goal coordination.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016 г. принята Концепция «Бережливый регион» [5]. Реализация Концепции осуществляется в два этапа. На первом этапе в период с 2016 по 2017 гг. завершено формирование нормативной правовой базы и системы мониторинга результатов внедрения Концепции. Созданы научно-образовательные центры и пилотные площадки внедрения бережливых технологий, разработаны методические рекомендации по реализации проектов совершенствования и применению инструментов бережливого производства в органах государственной власти автономного округа, органах местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, предприятиях с государственным и муниципальным участием. Создан портал «Бережливый регион» (<http://leanregion.admhmao.ru/>), на котором размещается актуальная информация о ходе реализации Концепции, представлен для внедрения проект «Бережливая поликлиника». Разработаны поправки в региональное налоговое законодательство, направленные на стимулирование внедрения бережливых технологий, реализованы мероприятия популяризации бережливого производства среди студентов и жителей округа.

На втором этапе в период с 2018 по 2020 гг. планируется практическая реализация Концепции в исполнительных органах государственной власти, государственном и частном секторе с использованием положительного опыта пилотных проектов.

В рамках реализации Концепции в бюджетном учреждении высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Сургутский государственный университет» (СурГУ) создан базовый научно-образовательный центр по обучению бережливому производству, реализуется проект «Разработка типовых решений внедрения и сопровождения лин-технологий в организациях образования и здравоохранения округа».

Философия проекта. В условиях реструктуризации экономики и формирования региональной инновационной системы образование и наука приобретают важную дополнительную функцию – формирование методической базы для разработки и реализации наиболее устойчивых социально-экономических решений, способных обеспечить полновесное развитие инновационных процессов. В соответствии с приоритетами социально-экономического развития автономного округа, внедрение технологий бережливого производства является одним из ключевых элементов повышения эффективности бюджетных расходов и призвано способствовать устойчивости социально-экономического развития округа, развитию инновационных процессов.

Официально признано, что концепция бережливого производства зародилась в 50-е годы прошлого века в производственной системе Toyota в рамках общей философии вовлечения производственного персонала в управление. В сочетании с системой менеджмента качества технологии бережливого производства позволили японским компаниям совершить прорыв в элиту мирового машиностроения, что не могло остаться незамеченным научным сообществом. Термин “Lean production” («Бережливое производство») впервые был использован в книге «Машина, которая изменила мир» [2], хотя сама философия бережливого производства имеет значительно более долгую историю и, пожалуй, основоположником ее следует считать Генри Форда. Таиши Оно, автор производственной системы Toyota, прямо указывал [7], что идеи он почерпнул в книге Генри Форда. Однако основное преимущество концепции бережливого производства, предложенной и реализованной Таиши Оно, заключается в следовании своему собственному «золотому правилу»: **«Максимальный эффект достигается лишь при непрерывном совершенствовании».**

Концепция бережливого производства, зародившись в отраслях с дискретным производством, прежде всего в автомобилестроении, была успешно адаптирована. В настоящее время технологии бережливого производства применяются в торговле, сфере услуг, секторе государственного управления и многих других видах деятельности.

Сургутский государственный университет, являясь крупнейшей государственной образовательной организацией автономного округа и проводником передовых технологий, в том числе в области управления [4], может выступать вначале в качестве пилотной площадки, а впоследствии в качестве экспертного, научно-методического и образовательного центра внедрения бережливого производства в автономном округе. Именно в университете могут быть опробованы лучшие мировые практики и практики регионов России по внедрению берегающих технологий [6], в том числе бережливого отношения к финансовым ресурсам региона [1], ведь одно из правил лин-технологий гласит: **«Внедрять в производство можно только хорошо проверенные технологии».**

Выявление существующих проблем внедрения лин-технологий в деятельность организаций образования и здравоохранения округа. В мировой практике бережливые технологии в секторе государственного управления применяются не только для оптимизации процессов деятельности самих органов государственной и муниципальной власти, но и для повышения эффективности некоммерческих учреждений здравоохранения и образования. Однако сразу следует указать, что на практике применение бережливых технологий на уровне органов государственной власти и учреждений в нашей стране по-прежнему преследует разные, хотя и однонаправленные цели. Если основная цель применения лин-технологий на уровне органов государственной власти – сокращение бюджетных расходов с сохранением качества и объема предоставляемых государственных услуг, то целями учреждений является улучшение качества предоставляемых услуг (сокращение времени обслуживания и ожидания, улучшение условий оказания услуги и т. д.) в рамках выделенных бюджетных ресурсов. К сожалению, несмотря на проводимые реформы отношения в нашей бюджетной системе сформировались таким образом, что «неосвоение» бюджетных средств на практике является значительно большим «грехом», чем их неэффективное использование.

В очередной раз обратимся к одному из правил лин-технологий, которое гласит: **«Избавляясь от коренных причин проблем, вы гарантированно предотвращаете возникновение этих проблем в будущем»**, и попытаемся выявить причины данной, коренной, по нашему мнению, проблемы, поскольку только поняв причины, можно найти их решение.

В рамках реформы сети бюджетных учреждений были созданы все необходимые инструменты для преодоления этого противоречия. Бюджетные и, в большей степени, автономные учреждения получили свободу использования бюджетных средств. Переход на субсидирование выполнения государственных (муниципальных) заданий вывел бюджетные и автономные учреждения из состава получателей бюджетных средств. Экономия субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания может быть использована учреждениями на уставные цели. Именно этот факт согласно концепции реформы должен был стать стимулом роста бережливости в учреждениях. На практике, в силу ряда обстоятельств, идеи концепции не были реализованы в полной мере.

Обозначим три фактора, затрудняющих, на наш взгляд, достижение целей бюджетной реформы в части стимулирования роста бережливости учреждений: бюджетные ограничения; сбой элементов системы государственных закупок; менталитет администрирования.

Начало реформы пришлось на благоприятный для бюджета период, когда котировки на углеводороды превышали 100 долларов США за баррель нефти. В разгар ее реализации бюджетные доходы резко сократились. Главные распорядители бюджетных средств – учредители, оказались в ситуации, когда остатки средств субсидий на лицевых счетах подведомственных учреждений стали едва ли не единственным резервом латания все увеличивающихся дыр. В условиях, когда формально требовать возврата неиспользованных субсидий учредитель права не имеет, естественным решением ситуации стал повсеместный пересмотр размера базовых нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сторону уменьшения. В некоторых случаях учредитель уменьшал субсидию на очередной финансовый год на размер сэкономленной субсидии. Такая практика свела к нулю стимулы к бережливости бюджетных средств, предусмотренные бюджетной реформой.

Контрактная система в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд включает элементы нормирования и обоснования закупок. С точки зрения эффективности управления закупками это вполне закономерно. Однако при проведении конкурентных процедур выбора поставщика работа этих элементов дает существенный сбой. Государство во все времена являлось пусть не самым доходным, но вполне надежным и, главное, платежеспособным заказчиком. Действующие сейчас ограничения на рынке существенно повысили привлекательность государственных закупок. Практика показывает, что участники торгов готовы существенно «упасть» в цене, желая во чтобы то ни стало получить государственный заказ, улучшив тем самым имиджевую составляющую своего бизнеса и получив опыт выполнения государственных поставок, так необходимый для дальнейшего продвижения на рынке. Часто демпинговое поведение участника закупок обусловлено недобросовестностью. Так или иначе, закон требует от государственного заказчика (государственного учреждения) заключить контракт по предложенной участником закупки цене, которая в такой ситуации может достигать меньше половины реальной стоимости товаров (работ, услуг). Заложенные в законе антидемпинговые меры не защищают рисков заказчика. Риск же состоит в невозможности обоснования аналогичной закупки по реальной цене на будущее. Нормирование закупок со стороны учредителя несет в себе те же риски, что и расчет нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). При необходимости учредитель может пересмотреть нормативы в сторону уменьшения.

Изучение практики, анализ ежедневных операций подведомственных учреждений с учредителями, контролирующими органами говорит о необходимости рассмотрения еще одного ограничителя проведения реформы бережливости, который выше обозначен как «менталитет администрирования». Реформы в бюджетном секторе идут непрерывно, сменяя одна

другую. Кадры, обладающие профессиональными компетенциями в области экономики и управления, – прерогатива финансово-экономических департаментов. Они же, как правило, лучше обеспечены информационными системами. Анализ кадрового и информационного обеспечения финансово-экономических блоков профильных ведомств говорит о существенной нехватке:

а) профессиональных кадров (на одного работника финансово-экономической службы Департамента образования ХМАО – Югры, например, в штатном режиме приходится 11 учреждений, но достаточно часто из-за нехватки специалистов нагрузка возрастает до 20 учреждений, при этом учреждения могут быть разных типов);

б) адекватной информационной системы, интегрированной с подведомственными учреждениями и другими ведомствами (в том же Департаменте образования разработка такой системы ведется не один год и еще не завершена).

Работники не в состоянии полноценно оценить идеи реформы в комплексе, понять ее цели и овладеть инструментарием их достижения, изучить современные подходы и методы управления. В учреждениях ситуация складывается еще сложнее. В школах и детских садах, домах культуры вопросами финансов ведает заместитель директора по хозяйственной части, по совместительству – бухгалтер. В учреждениях среднего профессионального и высшего образования, поликлиниках и больницах, наоборот, можно встретить случаи, когда в отсутствие нормативного штатного расписания штат финансистов и бухгалтеров излишне раздут, при этом уровень квалификации недостаточен, мотивации к его повышению, равно как и к повышению производительности труда не заложены в системы оплаты и стимулирования труда [3].

Проведенный анализ позволяет утверждать, что основными интересами реализации проекта должны являться поиск методов и передовых международных и отечественных практик гармонизации отношений «учредитель – подведомственные учреждения», направленных не просто на устранение барьеров и согласование целей внедрения лин-технологий, а на синергетическое объединение действий органов государственной власти и подведомственных учреждений, обеспечивающих снижение бюджетных расходов с сохранением объема и одновременным повышением качества предоставляемых государственных услуг.

Учитывая значительную социальную направленность бюджета округа – доля расходов на образование и здравоохранение в консолидированном бюджете ХМАО – Югры превышает 70 %, разработка решений, обеспечивающих сокращение бюджетных расходов с сохранением объема и одновременным повышением качества предоставляемых государственных услуг, является не только теоретически, но и практически важной задачей. При этом нужно не просто найти возможные решения, но и обеспечить научно-методическую поддержку органов государственного управления и организаций образования и здравоохранения округа, добиваясь следования «золотому правилу» Таиши Оно – непрерывного совершенствования, поскольку только так можно обеспечить реальный эффект от внедрения сберегающих технологий.

Литература

1. Безуевская В. А., Грошев А. Р. Проектная деятельность в университете // Вестн. Сургут. гос. ун-та. 2017. № 2 (16). С. 21–26.
2. Вумек Д. П., Джонс Д. Т., Рус Д. Машина, которая изменила мир. М. : Попурри, 2007. 384 с.
3. Каратаева Г. Е. Совершенствование оплаты труда работников бюджетных учреждений высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры // Вестн. Сургут. гос. ун-та. 2016. № 2 (12). С. 4–8.
4. Косенок С. М., Грошев А. Р., Пелихов Н. В. Роль университета в развитии инновационных процессов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры // Университ. управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 3 (109). С. 19–26.

5. Об утверждении Концепции «Бережливый регион» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19 августа 2016 г. № 455-рп. URL: <https://leanregion.admhmao.ru/> (дата обращения 12.12.2017).

6. Пелихов Н. В., Каратаева Г. Е., Грошев А. Р., Безуевская В. А., Каратаев А. С., Косенок С. М. Университет в регионе: как есть и как надо // Университ. управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 4. С. 116–129.

7. Ohno's T. Workplace Management by Taiichi Ohno. Gemba Press, 2007. P. 146.