

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

Д. В. Маслов

канд. экон. наук, научный сотрудник кафедры теории управления Ивановского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

М. Э. Дмитриев

докт. экон. наук, главный научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

В. Б. Крапиль

научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА НОВОМ ЭТАПЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ БИЗНЕС-МЕТОДЫ В ВЕРТИКАЛЬНЫХ ГОССТРУКТУРАХ¹

Введение

Вступая в середине 1990-х гг. в эпоху административной реформы, Россия ориентировалась на подходы Нового государственного управления (*New Public Management*, далее – *NPM*), которые успешно зарекомендовали себя в ряде стран. Однако при этом не было принято во внимание, что основные успехи на базе этого подхода были достигнуты в странах англосаксонского мира (США, Великобритания, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и др.), где принципы *NPM* достаточно гармонично вписывались в логику реформ. В то же время в тех странах, где в основе правовой системы лежит римское право (континентальная Европа и Россия), эта модель столкнулась с культурными, политическими и этическими барьерами, не позволяющими полностью раскрыть потенциал *NPM*.

Постепенно в разных странах обозначились две альтернативы *NPM*. Первая из них – неовеберизм – является в определенной мере консервативной и предполагает отказ от «предпринимательского» государства в пользу профессиональной бюрократии «с человеческим лицом». Фактически этот подход означает возврат к построенной еще Максом Вебером модели (*Weberian*), хотя и с более четким видением ее этической природы.

Вторая альтернатива, получившая название общественно-государственного управления (*Good Governance – GG*), наоборот, представляет собой эволюционное (неолиберальное) развитие *NPM* и строится на сетевых взаимосвязях между государством, гражданами и обществом (общественными организациями), которые совместно принимают решения и разделяют ответственность (Барабашев, 2016).

Модель *NPM* – это горизонтальное процессное государственное управление «от потребителя» (в первую очередь, от гражданина-потребителя), где государство

¹ Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта «Разработка и сопровождение внедрения подходов к оптимизации рутинных процессов в системе государственного управления» в рамках государственного задания РАНХиГС.

стремится *«делать правильные вещи»*. В то же время современное неовебериянство (как и исходная модель по М. Веберу) – это вертикальное функциональное государственное управление «от производителя», где миссия государства *«делать вещи правильно»*. Модель Good Governance предполагает участие граждан в государственном управлении, сетевые платформенные модели взаимодействия государства и общества, распределение полномочий и ответственности между гражданами и государством. Реформирование в фарватере общественно-государственного управления предполагает *«делать правильные вещи правильно»*.

Несмотря на то, что обе альтернативы новому государственному управлению зародились на рубеже тысячелетий, концепция NPM до сих пор преобладает в административных реформах многих стран. Однако она все меньше рассматривается в качестве универсального решения для всего круга проблем государственного сектора. Внедрение бизнес-практик в государственный сектор поднимает дискуссии о смерти нового государственного управления (Dunleavy et al., 2005; De Vries, 2010) и возможном наступлении эпохи «пост-NPM» (De Vries, Nemes, 2013; Christensen, 2012). Однако следует признать, что эта третья волна в сфере реформирования государственного управления, нагнетаемая проблемами глобализации, сетевого взаимодействия, технологического развития, прозрачности и доверия, за 20 лет не набрала надлежащую силу, чтобы стать новым мощным течением.

Несмотря на эволюционный характер появления новых моделей государственного управления, они не сменяют последовательно друг друга, а продолжают существовать параллельно. Текущую неопределенность можно охарактеризовать, с одной стороны, как кризис государственного управления (Барабашев, 2016, с. 182–183), с другой стороны, объяснить разнообразием: стартовых позиций государств, проводящих реформы; правовых традиций; политического и исторического контекста; темпов реформирования.

В России волна реформ начала 2000-х гг. положила начало продолжительному периоду инерционного проведения изменений. В рассматриваемый период основными ориентирами, регулярно озвучивавшимися российскими реформаторами, были:

- курс на рыночный тип государства, нацеленный на снижение бюрократии;
- повышение эффективности государственных институтов;
- переход от финансирования бюджетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг;
- уход от противопоставления «государства» и «граждан» как «управляющих» и «управляемых»;
- создание сервисного государства.

При этом многие алгоритмы NPM так и не были реализованы в силу противоречий, обусловленных функциональной вертикально ориентированной системой государственного управления, что не позволило новейшим административным реформам достичь желаемого результата.

В настоящий момент административная реформа в России постепенно смещается в новое русло, причем меняются не только направление и приоритеты, но и практические методы, в которых идет освоение новых идей и их практическое применение. Однако первые попытки по модернизации государственного и муниципального управления с применением бизнес-методов разбивались о вертикаль функциональной системы. Например, апробация европейской общей схемы оценки CAF (Common Assessment Framework) и модели совершенства EFQM в органах исполнительной власти Ивановской области (Common Assessment Framework..., 2011) показала, что инструменты, предлагаемые моделями менеджмента качества,

могут внедряться лишь «факультативно», параллельно основной деятельности, поскольку не вписываются ни в традиционное организационное устройство, ни в имеющуюся нормативно-правовую базу.

Подобное искусственное внедрение имеет смысл для инициаторов только с целью внешнего признания (модель совершенства EFQM такую возможность предлагает через сертификацию по уровням совершенства EFQM – EFQM Levels of Excellence) и/или демонстрации властью своего стремления быть на передовых рубежах инновационного развития. Основной целью при этом является не столько реальное улучшение государственного и муниципального управления, сколько получение впоследствии выгод, связанных со статусом пионера в той или иной сфере: привлечение инвестиций, перспективы получения федерального финансирования, личные мотивы руководства, связанные с продвижением по службе, или формирование имиджа.

В последние полтора года интерес к широкому применению бизнес-практик управления в системе российского государственного управления вновь оживился и стал наполняться новым содержанием. Новая повестка заметно отличается от предшествующих не только содержанием политики, но подходами к ее реализации. От движения «сверху вниз», характеризующегося идеологическим выбором парадигмы с дальнейшей попыткой широкого внедрения связанных с ней практических решений (например, управление и бюджетирование по результатам), осуществляется переход к деидеологизированному движению «снизу вверх», выражающемуся в осторожном, порой эклектичном, поиске и экспериментальной отработке управленческих решений, заимствуемых из бизнеса, без попыток их быстрого внедрения «широким фронтом».

В основе этого подхода лежит прагматичный трансфер на основе проб и ошибок успешных практик из корпоративного сектора. Он опирается на сложившуюся к настоящему времени критическую массу опыта и компетенций по применению современных методов управления в корпоративном секторе, которая отсутствовала в начале 2000-х гг. В системе государственного управления постепенно формируется корпус сотрудников с опытом работы в корпоративном секторе, которые уже не понаслышке, а на практике успели познакомиться с современными методами управления и убедились в их преимуществах.

Трансфер бизнес-методов в публичный сектор

До появления NPM, которое датируется серединой 1980-х гг., когда эта модель впервые начала внедряться в США и Великобритании, в публичном секторе бизнес-методы практически не использовались. Еще в середине XX в. задачи модернизации государственного управления относились скорее к техническим или юридическим, чем к политическим или экономическим вопросам, а их решение требовало механических организационных и процедурных изменений государственного аппарата. Как правило, административные реформы не были предметом дебатов политических лидеров или шумного обсуждения в средствах массовой информации. По существу, каждое государство решало задачи реформирования административного управления, основываясь исключительно на внутренних потребностях и традициях (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 5–6).

В 1960–1970-е гг. на волне научно-технического прогресса в сочетании с ростом интереса к социальным наукам вопросы рационализации механизмов государственного управления получили экономическую окраску – на Западе наступила «золотая эра планирования», а административные реформы начали выходить за рамки национальной повестки, сначала в США, затем в Великобритании, Франции и других странах.

Но если в 1960-х гг. стимулом к реформам был модернистский оптимизм, то в 1970-х главной движущей силой реформ стало желание предотвратить финансовый кризис и избавиться от излишнего вмешательства государства. Глобальные экономические потрясения 1970-х гг. вызвали вторую волну переосмысления работы государственного аппарата, сопровождавшуюся распространением убеждений, что правительства слишком «перегружены», а развитые западные государства становятся неэффективными и чрезмерно ограничивают как работодателей, так и граждан. Эта вторая волна, начинавшаяся во времена глобального экономического спада и продолжившаяся затем в период подъема, получила широкое распространение в развитых странах, а в 1990-е гг. начала охватывать государства постсоветского пространства Центральной и Восточной Европы (The Past..., 2013).

Именно эта вторая волна и получила название нового государственного управления (NPM), или американской перестройки в режиме переизобретения правительства – *Re-inventing Government*, где государство представляет собой систему сервисов, настроенную на оказание государственных услуг. Пришедшая на смену веберовской модели государственного управления, модель NPM предполагает создание «предпринимательского государства». В ее основе лежит бизнес-философия, позволяющая правительству экономить деньги, повышать эффективность и одновременно действовать более ответственно перед своими гражданами. В 1980-е гг. в Великобритании и США параллельно началась реализация масштабных программ реформирования государственного (публичного) сектора.

Именно внедрение нового государственного управления положило начало применению в публичном секторе бизнес-методов. Кристофер Поллитт и Герт Букарт определили характерные черты практического внедрения NPM следующим образом (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 10):

- акцент на эффективность, в первую очередь через измерение результатов деятельности;
- преобладание экономичных, горизонтальных, компактных, специализированных организационных форм над громоздкими, многофункциональными формами;
- отказ от иерархических механизмов координации деятельности;
- повсеместное внедрение рыночных методов, включая конкурсные процедуры, эффективный контракт и т. д.;
- потребитель государственных услуг рассматривается как «клиент», развиваются системы улучшения качества, например на основе принципов всеобщего менеджмента качества (Total Quality Management, TQM).

В период зарождения NPM (то есть в конце 1970 – начале 1980-х гг.) менеджмент корпораций ведущих экономик мира, таких как США и Великобритания, нуждался в перезагрузке (Деминг, 2012) под давлением японских компаний, которые еще в 1950-х гг. сделали ставку на менеджмент качества, где ключевым фактором успеха в конкурентной борьбе является способность максимально полно удовлетворить нужды и ожидания потребителя. Новые бизнес-методы и модели, формировавшиеся в этот период, практически сразу (или с небольшим отставанием от частного сектора) были интегрированы в практику государственного управления, что и стало основой NPM.

Первое время новое государственное управление опиралось на японские методы: всеобщий менеджмент качества TQM (Shiba, Graham, Walden, 1993), производственную систему Toyota TPS (Оно, 2012), Кайдзен (Имаи, 2011). Однако постепенно появлялись адаптированные к западному стилю менеджмента модели, методы, инструменты: бережливое производство Lean (Вумек, Джонс,

2011), шесть сигм (Джордж, 2005), реинжиниринг бизнес-процессов BPR (Хаммер, Чампи, 1997), бенчмаркинг (Camp, 1989), модели премий по качеству (Маслов, Белоколовин, 2005) и модели организационной самооценки CAF (Общая схема оценки..., 2013) и EFQM (Маслов, 2008), сбалансированная система показателей BSC (Каплан, Нортон, 2003).

Эти управленческие подходы, получившие распространение в 1990-х гг. сначала в частном, а затем и публичном секторе, опираются на следующие базовые принципы:

- ориентация на потребителя;
- процессный подход;
- принятие решений на основе фактов;
- лидерство;
- вовлечение работников;
- непрерывное совершенствование деятельности.

Перечисленные принципы согласуются с принципами менеджмента качества, формирующими основу международных стандартов на системы менеджмента качества ISO серии 9000 (ГОСТ Р ИСО 9001–2015).

Развитие процессных подходов в англосаксонских странах повлекло за собой и новую волну экспериментов в бюджетировании. В Великобритании, Южной Африке и ряде других стран Британского содружества начали применяться методы управленческого учета затрат по видам деятельности (Activity Based Costing – ABC), а также бюджетирование и менеджмент по видам затрат (Activity Based Budgeting – ABB и Activity Based Management – ABM).

Развитие информационных технологий подтолкнуло государственный аппарат многих стран к имитации и адаптации к потребностям государственного управления новых технологических решений из сферы бизнеса. Прежде всего это касается широкого применения больших данных, автоматизированных обучающих систем и облачных технологий, включая облачные цифровые платформы. Применение сходных цифровых решений в государственном и в корпоративном секторах подталкивает к дальнейшему сближению управленческих практик. Новые информационные технологии задают вполне определенный набор совместимых с ними управленческих методов и препятствуют воспроизводству устаревших административных практик, например межведомственных и внутриведомственных взаимодействий, унаследованных от эпохи бумажного документооборота.

Займствования коснулись и кадровых технологий. Внедрение в систему государственного управления полного HR-цикла привело к заметному сближению практик управления человеческими ресурсами в государственных органах и крупных компаниях.

Эта «ползучая конвергенция» управленческих практик государства и бизнеса движима отнюдь не идеологическими установками, а технологическим прагматизмом и очевидными, доказанными на практике преимуществами новых технологий. В сфере государственного управления, так же как и в бизнесе, их внедрение открывает новые, ранее недоступные возможности роста производительности, ускорения работы и повышения результативности.

Барьеры и противоречия при внедрении методов корпоративного менеджмента в практику государственного управления

Изучение опыта административной реформы в России показывает, что с самого начала были сделаны неоднократные попытки внедрения сферу государственного

управления новых для нее бизнес-практик. Однако усилия такого рода, осуществившиеся в виде не критических и поспешных попыток массового внедрения модных технологий, давали скорее отрицательный результат, поскольку порождали большей частью волны имитационной активности, большое количество бесполезных нововведений, а в итоге — падение производительности и ухудшение качества работы государственных органов.

Скепсис от предыдущих неудач привел к тому, что в настоящее время идея применения бизнес-практик в государственном управлении принимается с большой осторожностью и властями, и экспертным сообществом.

Однако низкая результативность использования заимствованных у бизнеса технологий в значительной степени объясняется недооценкой того обстоятельства, что внедрение современных моделей менеджмента невозможно без фундаментальных изменений в организации. Во-первых, необходимо отказаться от безусловного доминирования функциональных вертикально-ориентированных бюрократических структур и осуществить постепенный переход к горизонтальным процессным моделям, ориентированным на создание ценностей для потребителей, независимо от того, кто выступает в этом качестве. Во-вторых, следует избавляться от административно-командных методов, делегируя полномочия, переходя к командной работе и принципам вовлечения работников в процесс управления. В-третьих, принятие управленческих решений должно быть основано на фактах и системном подходе к непрерывному улучшению деятельности. В концепцию административной реформы в России, сформированную в первой половине 2000-х гг., такие решения не закладывались.

Так, большие надежды эксперты связывали с внедрением системы регулирования деятельности госаппарата на низовом уровне через административные и должностные регламенты. Однако на практике эта попытка вылилась в сильно забюрократизированную кампанию по массовому утверждению документов, написанных «под копирку» и имеющих мало общего с реальным содержанием административной деятельности, которую они в теории были призваны регулировать.

Проведенный нами в рамках диагностики административных процессов выборочный анализ административных и должностных регламентов показывает, что эти документы, как правило, не содержат даже минимально необходимой информации, позволяющей получить представление о регулируемых ими процессах. Очень часто написанное в них в принципе не соответствует реальной деятельности в рамках процесса. Например, нередко встречаются случаи, когда административные регламенты описывают не те процессы, которым они формально посвящены, а в отдельных случаях неверно идентифицируют даже орган исполнительной власти, в котором реализуется процесс. Должностные регламенты содержат в основном перечисление прав и обязанностей сотрудников, в том числе не нуждающихся в закреплении подзаконными актами (например, обязанность соблюдать Конституцию РФ), но не содержат даже поверхностного описания конкретных действий, выполняемых в рамках соответствующего процесса. В силу их слабой связи с содержанием административной деятельности, административные и должностные регламенты превратились в ненужный нормативный балласт, оторванный от реальности. Трудоемкая многомесячная процедура согласований регламентов сделала невозможной их оперативную адаптацию к реалиям регулируемой деятельности.

На качестве их разработки и последующего применения отрицательно сказался острый дефицит компетенций в сфере процессного управления, который сохраняется вплоть до настоящего времени. Именно в силу недостатка таких компетенций

большинство государственных служащих до сих пор уверены, что существующие регламенты в целом адекватно описывают административные процессы и могут применяться как основной инструмент регулирования и оптимизации процессов. В то же время некоторые заимствования из бизнеса в систему государственного управления «прижились» и оказались успешными. В частности, это касается методов организации фронт-офиса при оказании услуг населению (методы управления очередями и принцип «единого окна», реализованный в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг).

Другим примером «опасного внедрения» бизнес-методов в органах власти служат попытки применения международных стандартов ISO (ИСО) серии 9000, описывающих требования к системе менеджмента качества (СМК) организаций и предприятий. В российской практике есть ряд регионов, где проводились попытки построения системы менеджмента качества по стандарту ISO 9001 в исполнительных органах власти субъекта РФ и органах местного самоуправления: Чувашская Республика, Ростовская и Калининградская области и ряд других. Нельзя не отметить и опыт Федеральной антимонопольной службы, где требования ISO 9001 внедрялись во всех подразделениях центрального аппарата службы (Федоренко, 2011). В концепции проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» (Южаков, 2016) предлагается официально придать внедрению стандартов ISO в органах исполнительной власти рекомендательный характер. Кроме того, в 2016 г. введен ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти. Требования», адаптирующий требования стандарта ISO 9001 к деятельности органов власти всех видов, уровней и размеров, а также ГОСТ Р ИСО 18091-2016 «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ISO 9001:2008 в местных органах власти».

Появление подобных документов, с одной стороны, свидетельствует о проявлении интереса к систематизации практики менеджмента качества в государственном управлении, с другой стороны, следует помнить, что накопленный опыт (не только российский, но и международный) по внедрению стандартов ISO на системы менеджмента качества (не только в государственном, но и в частном секторе) говорит о значительном количестве возникающих проблем. Во-первых, система менеджмента качества часто строится и функционирует автономно, отдельно от системы управления, что создает параллельный контур управления, не интегрированный в реальную деятельность. Это ведет к росту организационных расходов и неизбежно вызывает сопротивление со стороны персонала, поднимая волну сомнений в организации относительно эффективности и целесообразности нововведений. Во-вторых, сертификация по ISO требует постоянного поддержания системы и регулярного проведения внешних и внутренних аудитов, что в случае формального внедрения системы менеджмента качества отвлекает немалые объемы организационных ресурсов всех видов – финансовых, человеческих, временных.

Стандарты ISO часто внедряются формально для получения сертификата, который будет использоваться в имиджевых, маркетинговых целях или для участия в тендерах, где наличие сертификата является обязательным требованием. Возникающий искусственный спрос на сертификаты порождает предложение со стороны недобросовестных компаний по сертификации, а также формирования теневого рынка сертификатов.

Все эти процессы не имеют никакого отношения к реальному реформированию системы управления. Перегрузка организаций (особенно в сфере государственного управления) посредством внедрения стандартов ISO, особенно, если спрос на внедрение будет сформирован сверху (например, через норму в законе,

или даже через устную рекомендацию, высказанную публично первыми лицами государства) с большой долей вероятности принесет больше вреда, чем пользы, поскольку внедрение стандартов требует изменений концептуальных основ менеджмента, в первую очередь, перехода на процессный принцип организации деятельности.

На протяжении последних лет в России наблюдается рост интереса к концепции «бережливого производства» (Lean Production / Lean manufacturing), вызванный ожидаемым экономическим эффектом за счет устранения всех видов потерь, который способна дать эта американская интерпретация идей производственной системы Toyota (TPS). В Соединенных Штатах бережливое производство как модель менеджмента качества получило широкое распространение не только в частном секторе, но и в сфере государственного управления, где инструменты Lean объединены с методикой Six Sigma (Maleyeff, 2007). В отечественную практику государственного управления бережливое производство постепенно заходит через регионы: Республику Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югру и другие, где разворачиваются соответствующие программы по внедрению бережливого производства. Эти инициативы поддерживаются и на федеральном уровне: так, по словам Дмитрия Медведева, «повышение эффективности государственного управления должно осуществляться за счет применения новых управленческих технологий, как это и происходит сегодня во всем мире. Многие из них – а это ... и так называемые Lean-технологии – пришли из бизнеса и с успехом там применяются» (цит. по: Царенко, 2014, с. 74). Однако не стоит забывать, что бережливое производство также в своей основе предполагает процессную модель, а инструменты и методы Lean появились и работают только в среде менеджмента качества, поэтому при импорте «бережливых технологий» в практику государственного управления надо четко понимать, что для получения ожидаемого результата государству необходимо решиться на переключение вертикального функционального режима на режим горизонтальный – процессный.

Возникает резонный вопрос о том, в какой степени переход к модели «снизу вверх» с ее постепенным распространением лучших бизнес-практик поможет избежать ошибок и неудач предыдущего этапа реформы российского государственного управления? Но те вызовы, с которыми столкнулось применение современных методов управления в государственном секторе, в значительной мере характерны и для корпоративного сектора. Наиболее полно эти вызовы отражены в 14 пунктах Эдвардса Деминга (Деминг, 2012; Нив, 2005), которые полностью применимы и к сфере государственного управления.

1. Добивайтесь постоянства цели. Целью организации должно стать непрерывное улучшение результата ее деятельности, причем не эпизодически, а непрерывно и планомерно. При этом целью организации ни в коем случае не должно становиться достижение какого-то показателя (количественного индикатора, KPI), потому что в этом случае он неизбежно становится объектом для манипуляций. В Великобритании еще на начальном этапе развертывания нового государственного управления был принят принцип Гудхарта, суть которого заключается в том, что когда экономический показатель становится целью для проведения экономической политики, он неизбежно теряет достоверность.

2. Примите новую философию. Этот принцип предполагает отказ от привычных, но устаревших подходов, таких как административно-командные методы управления; многочисленные «бюрократические колодцы», в которых работа движется по вертикали без продвижения к конечному результату; коллективная ответственность, фактически означающая ее отсутствие. В условиях традиционной

механистической бюрократии, когда чиновник непрерывно оказывается в состоянии выбора между начальником и потребителем (и, как правило, выбирает начальника), современные методы менеджмента, ориентированные именно на удовлетворение требований граждан и организаций, не работают.

3. *Покончите с зависимостью от массового контроля.* Качество достигается не многочисленными проверками и инспекциями, которые требуют дополнительных ресурсов, при этом бюрократический абсурд останется единственным инструментом контроля качества (Федюкин, 2017). Качество должно быть встроено в процессы, только тогда можно повысить его уровень, сокращая при этом затраты.

4. *Покончите с практикой закупок по самой низкой цене.* В государственном секторе обязательным (за исключением незначительного числа случаев) является выбор поставщика на основе тендера, который призван воспрепятствовать неоправданному завышению цен поставщиком. Однако тендер, по словам Деминга, является «фиговым листком на теле коррупции». В действительности гораздо более эффективным является выстраивание долгосрочных отношений с одним поставщиком для одного вида продукции на основе принципа доверия. Кроме того, когда главным фактором является цена, то неизбежно страдает качество. Не следует забывать и о стоимости самого тендера, расходы на проведение которого могут съесть и даже превышать возможный выигрыш.

5. *Постоянно улучшайте каждый процесс.* Улучшение процессов должно происходить в логике цикла непрерывного совершенствования Деминга — цикла PDCA (P[lan] — планируй; D[o] — делай; C[heck] — проверяй; A[ct] — действуй) с применением методов статистического контроля, в первую очередь, контрольных карт Шухарта (Уилер, Чамберс, 2009). Этот принцип является, возможно, самым принципиальным для системы государственного управления, поскольку невозможно улучшать процессы, когда они не определены, то есть без перехода на процессно-ориентированную модель. А это значит, что необходим разворот от привычной функциональной деятельности государственных органов в горизонтальную плоскость, плоскость создания ценности для потребителя. В свою очередь это означает, что необходимо определить круг потребителей, причем не только внешних, но и внутренних (включить главный принцип процессного подхода «следующий процесс — мой потребитель»).

6. *Введите в практику подготовку и переподготовку кадров.* Реальное, а не формально (как это зачастую происходит сейчас) обучение и повышение профессионального уровня государственных служащих — залог успешной реализации предыдущего пункта. Непрерывное улучшение предполагает вовлечение всех работников в деятельность по совершенствованию, что невозможно без специальных знаний в области управления процессами, менеджмента качества, бережливого производства и т. п.

7. *Учредите лидерство.* Лидер в новой философии менеджмента — это не начальник, а наставник, который глубоко понимает организацию как систему взаимосвязанных процессов, знает процессы изнутри и может отличать особые причины изменчивости процессов от вариаций, вызванных общими причинами внутри системы. Лидер понимает, что жесткий контроль подчиненных не приведет к улучшению качества, и осознает, что до 98% сбоев и дефектов системы вызывается системными факторами (Нив, 2005, с. 85).

8. *Изгоняйте страхи.* Во-первых, работник должен не бояться изменений, а стремиться к ним. Во-вторых, контроль и страх наказания должны перестать быть главными мотивационными инструментами, как это происходит во всех механистических бюрократиях, где приоритетом остается дисциплина — к ним,

безусловно, относятся и традиционные структуры государственного управления. Страх порождает ложь, а система, основанная на страхе, создает условия для фальсифицированных данных. А поскольку на основе ложных фактов может получить только ложный результат, ложную эффективность и ложное качество, то основанная на страхе система не может быть устойчивой и конкурентоспособной в условиях, когда главным судьей является потребитель.

9. Разрушайте барьеры. Сегодня в сфере государственного управления организационная структура представляет собой набор «шахт» (или «колодцев»), в которых находятся различные отделы, подразделения, ведомства, и разделены эти шахты прочными барьерами. Процессная модель требует объединения всех сотрудников в одну команду, где каждый работает не только на итоговый результат (интересный внешнему потребителю), но и на промежуточный, потребителем которого является другой государственный служащий. В условиях, когда потоки создания ценностей для граждан-потребителей требуют тесного межведомственного взаимодействия, разрушение функциональных барьеров является обязательным условием модернизации.

10. Откажитесь от пустых лозунгов и призывов. Такие призывы, как правило, носят кратковременный эффект и не могут в действительности привести к желаемым результатам, потому что отсутствие такого результата почти всегда является следствием не нежелания отдельного сотрудника, а системных факторов, таких как отсутствие заинтересованности, время, ответственность, которые не позволяют ему повысить качество своей деятельности.

11. Устраните произвольные количественные нормы и задания. Для государственного сектора этот пункт особенно сложен, как для понимания, так и для реализации на практике, поскольку количественные показатели красной нитью пронизывают всю систему государственного управления, при этом на провозглашение произвольных целевых ориентиров (таких как, например, увеличить уровень удовлетворенности населения на 10%, снизить число жалоб граждан на 15%) существенное влияние оказывают политические мотивы. Не случайно для России неэффективная результативность является традиционным парадоксом управления (Прохоров, 2014). Нормы и задания, установленные произвольно, без указания метода их достижения, приводят к объективной невозможности их получения, что влечет, с одной стороны, желание начать «срезать углы» и манипулировать цифрами с помощью отчетов, с другой – увеличение доли брака и отклонений в процессах, рост затрат, деморализацию исполнителей, а также неуважение к руководству. Другая опасность количественной оценки – ранжирование по результатам, которое без статистического анализа опирается на презумпцию виновности исполнителя при абсолютной непогрешимости системы, остается слепо к ее вариабельности и в итоге приводит к появлению «палочной» модели, пагубной тем, что погоня за «палками» отменяет реальное стремление к росту эффективности.

12. Дайте сотрудникам возможность гордиться своей работой. До тех пор, пока постулат «инициатива наказуема» остается одним из главных принципов работы чиновника, он не может в полной мере ощутить связь своей работы с работой всего органа, почувствовать свой вклад в итоговый результат. И не сможет, пока иерархия, бюрократия и патернализм будут цениться выше, чем инициативность, непрерывное совершенствование, клиентоориентированность. Необходимо «выдавливаться из чиновника бюрократа», раскрывать его творческий потенциал, используя такие методы, как делегирование полномочий и вовлечение в деятельность по улучшению, которые таят огромные резервы эффективности для сферы государственного управления.

13. Поощряйте стремление к образованию. Самообразование каждого человека ведет к приумножению его интеллектуального потенциала, который организация, где он работает, может использовать его в собственных интересах. Для работника реальный уровень знаний и компетенций должен стать основой продвижения по карьерной лестнице, тогда совокупное стремление работников к самосовершенствованию обеспечит возможность построения самообучающейся организации.

14. Добейтесь приверженности к совершенствованию и постоянному улучшению качества и производительности всех, включая высшее руководство. В настоящий момент руководители государственных органов не уделяют должного внимания целеполаганию в области качества. В то же время это понятие охватывает целый спектр социально-экономических категорий: качество жизни, качество государственных услуг, качество образования, качество здравоохранения и т. п. Необходимо, чтобы каждый руководитель заботился о повышении качества, и не просто заботился, но и непосредственно участвовал в процессе повышения качества. Этот завершающий пункт является и отправной точкой нового менеджмента, в том числе, нового государственного управления.

Необходимо отметить, что соблюдение этих принципов, в частности, освобождение от «приказов и контроля», дается нелегко даже компаниям частного сектора: 80% усилий по реинжинирингу бизнес-процессов не увенчалось успехом (Seddon, 2003). Нетрудно предположить, что сфера государственного управления столкнется с еще более серьезными барьерами, поскольку бюрократические корни у нее прочнее, а иерархический скелет еще жестче. И если в бизнес-секторе бухгалтера и контролеры крайне неохотно отдают власть менеджерам, то можно представить себе сопротивление в государственном секторе, где властью придется поделиться практически каждому.

Вероятно, существуют и противоречия, которые не представляется возможным разрешить в рамках существующих механизмов модернизации государственного управления, например, конфликт между юридическим и управленческим подходами к построению процессов государственного управления или выбор между рыночным и надзорным подходом к контролю за предоставлением государственных услуг (Hood, 1998).

Препятствия на пути внедрения процессного подхода: результаты предварительной диагностики

В течение последних двух лет в рамках проектов РАНХиГС и Аналитического центра при Правительстве РФ мы проводили практический анализ и диагностику процессов в различных органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Целью нашей работы было предварительное изучение возможностей оптимизации деятельности государственных органов на основе процессного подхода. В общей сложности мы проанализировали более 20 процессов в сфере предоставления государственных услуг и исполнения контрольно-надзорных функций, провели десятки глубинных интервью и анкетный опрос, охвативший свыше 1200 государственных служащих.

Собранные нами данные указывают на то, применение процессного подхода в сфере оказания государственных услуг (в том числе и контрольно-надзорными органами) в целом сталкивается с меньшими препятствиями, чем в сфере исполнения контрольно-надзорных функций, где внедрение процессно-ориентированного подхода дает менее быстрые результаты. Так, практически все государственные услуги, предоставляемые контрольно-надзорными органами, рассмотренные

в рамках настоящей работы, могут быть преобразованы в процессный формат. Но некоторая часть контрольно-надзорной деятельности для преобразования в процессный формат требует серьезных ресурсов.

Проведенная диагностика процессов органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях, выявила ряд дополнительных проблем и препятствий на пути оптимизации процессов, особенно при исполнении контрольно-надзорных функций:

1. Полномочия большинства органов власти в целом определены в нормативных актах очень широко и используют формулировки, предусматривающие административное усмотрение. Так, один и тот же контрольный орган при обнаружении признаков нарушения (например, в информации, полученной из средств массовой информации) законодательства может как возбудить дело о нарушении законодательства, так и назначить проверку, в ходе которой будет проверено реальное наличие признаков нарушения, а может ограничиться и предупреждением. Если учесть, что само понятие «признаки нарушения законодательства» достаточно расплывчато, то степень усмотрения становится действительно слишком большой для рядового сотрудника.

2. Невысокий уровень заработной платы государственных служащих ведет к тому, что для многих из них компенсатором низкой оплаты труда служит искаженное представление о «престиже органа», в котором они работают. Например, таким образом оправдывается практика многократного визирования документа и подписания его на высоком уровне в тех случаях, когда в действительности осуществляется только технический (отсутствие ошибок в написании), а не содержательный контроль.

3. Каждая проверка, особенно плановая, ставит перед проверяющим массу вопросов, каждый из которых сложно свести не только к дихотомии «да»/«нет», но зачастую и к шкале разумной длины. Количество развилочек, проходимых при проверках, столь велико, что это затрудняет создание дееспособного процессного алгоритма. Основой этой проблемы служит принципиально неверный подход к контрольно-надзорным мероприятиям, точнее – к их цели, зачастую формулируемой как «нахождение наибольшего количества нарушений законодательства и их устранение». Предлагаемый к внедрению «риск-ориентированный» подход на самом деле является модификацией существующего, преимущественно снижающий частоту проверок, но не меняющий саму суть проверочных мероприятий.

4. Затруднительно выделить процессную составляющую даже в процедуре назначения проверки. Комплексный характер этих мероприятий, слишком широкий спектр проверяемых объектов, специфика каждого из них не позволяют подходить к процессу формирования состава комиссии как к процессу, поскольку требуют учета существующих фактических ресурсов. В результате издание приказа о назначении проверки в большинстве случаев представляет собой функциональную активность: основываясь на предложениях руководителей более низкого уровня, руководитель верхнего уровня формирует команду.

5. Большой проблемой контрольно-надзорных органов являются обращения граждан. Большинство из них носит характер жалобы, информации о нарушении законодательства или неверной правоприменительной практике. Однако типизация таких обращений затруднена тем, что каждое из них несет ярко выраженный индивидуальный характер, поэтому задача определения сотрудника или даже отдела, к которому относится обращение, становится нетривиальной для технических сотрудников, занятых на приеме.

6. Значительным препятствием для процессной оптимизации служат ограничения, которые порождены доминирующей культурой системы государственного

управления. Она основана на принципах линейно-функциональной вертикали, которая вступает в конфликт с горизонтальной ориентированностью процессного подхода. Преодоление типичных проблем требует существенных усилий, в том числе и потому, что должна измениться психология государственного служащего, а это задача не одного дня.

В рамках проведенной работы нами были сформулированы возможные подходы к решению перечисленных проблем.

В частности, вопрос, который необходимо более или менее единообразно решить для большинства контрольно-надзорных органов, — формирование общих установок «сверху вниз» на снижение уровня принятия решений, с расширением прав и повышением ответственности низовых исполнителей.

Необходимость нисходящих колодцев (распределение заданий между низовыми исполнителями) часто оправдывается госслужащими в связи с неравномерностью загрузки исполнителей. На важность проблемы неравномерной загрузки для госслужащих указывают не только результаты групповой работы, но и материалы анкетного обследования. Но в рамках процессной организации деятельности обеспечение равномерности загрузки исполнителей решается с помощью стандартных методов управления очередями, которые исключают перекаldывание этой задачи на руководителей путем каскадного распределения заданий сверху вниз.

Работа с обращениями граждан, скорее всего, полностью в процессный формат не преобразуется, однако отдельные ее элементы могут быть оптимизированы. Наличие восходящих колодцев при рассмотрении обращений граждан связано с традиционными представлениями госслужащих, которые полагают, что ответ должен выражать мнение госоргана, а потому подписан на уровне не ниже руководителя подразделения. Это означает, что мнение сотрудника, но с визой руководителя подразделения, отражает уже не личное мнение госслужащего, а позицию государственного органа. Но с точки зрения эффективного взаимодействия с гражданами и организациями важно не мнение государственного органа, а однозначность и обоснованность представленного заключения. В то же время исполнитель должен нести перед руководителем ответственность за правильность принятого решения, а не перекаldывать это решение на него, за исключением особо сложных и нестандартных ситуаций. При этом проведенный нами опрос указывает на значительную обременительность и трудоемкость согласований исходящих документов с вышестоящим руководством, которую сами госслужащие отчетливо осознают.

Следующим шагом должен стать вопрос о целях, которые достигает орган, осуществляя ту или иную деятельность. В частности, сегодняшнее законодательство о работе с обращениями граждан гарантирует, что гражданин получит ответ, и не дает никаких гарантий ни качества ответа, ни принятия мер, направленных на решение вопросов, поставленных в обращении.

Во всех случаях, когда у органа есть право принять разные решения, должны быть максимально разработаны правила (алгоритмы) принятия этих решений. В частности, это относится к «вилкам», устанавливающим диапазон санкций, в пределах которого величина санкций определяется сотрудниками соответствующего органа. Для интеграции этих решений в процессный механизм необходимо дискретное установление величины санкций с увязкой их с размером с характером нарушения: для каждого уровня нарушения величина санкции должна быть фиксированной и заранее определенной. По мере возможности следует вообще уходить от «вилок» во всех случаях, кроме наложения наказания судом.

На пути алгоритмизации деятельности можно найти простые и быстрые решения, которые позволят существенно повысить эффективность деятельности

государственного органа. Например, возможно полное преобразование в процессный формат деятельности по планированию проверок и разрешительной работы.

Во многих случаях процессная оптимизация должна осуществляться совместно с автоматизацией, причем в отдельных случаях эффективность оптимизации без сопутствующей автоматизации будет недостаточной.

В связи с тем, что работы по диагностике и оптимизации процессов развертываются параллельно с широким внедрением проектных методов управления, проблема разграничения процессной и проектной деятельности приобретает особую актуальность. Процессная форма организации деятельности в целом является менее затратной по сравнению с проектной деятельностью. Проведенная нами диагностика деятельности контрольно-надзорных органов по проведению проверок позволяет проиллюстрировать проблему разграничения проектов и процессов. Назначение проверки в некоторых случаях может рассматриваться как мини-проект. Но проектная деятельность не поддается процессной формализации. Сфера распространения проектных механизмов в части текущей деятельности должна касаться в основном уникальных одноразовых мероприятий. Но на практике встречаются попытки выполнять рутинные задачи проектным способом. Эта тенденция встречается не только в России, но во многих других странах.

Но с точки зрения эффективности использования ресурсов контрольно-надзорных органов затраты на проектный менеджмент, по сути, рутинных мероприятий во многих случаях чрезмерны и не оправдываются сколько-нибудь существенным улучшением результативности. В большинстве случаев гораздо дешевле было бы проводить такие мероприятия в процессном формате. Их реализация в проектом формате обусловлена слабостью риск-ориентированной системы и механизма приоритизации. По мере развития риск-ориентированных механизмов, в планировании проверок может быть усилена процессная составляющая.

«Работа над ошибками» в рамках новой повестки административной реформы

Сегодня административная реформа (если говорить о ее содержательной, а не декларативной стороне – неизбежном спутнике любой попытки обновления системы государственного управления) является важной составной частью более широкой повестки реформ, которая преследует достаточно узкие, технократически интерпретируемые цели, главная из которых – обеспечить ускорение долгосрочных темпов экономического роста на несырьевой основе. При этом неэффективность государственного управления рассматривается как один из основных барьеров на пути к поставленной цели, а наиболее перспективным направлением на пути его преодоления видится именно совершенствование системы управления посредством современных методов бизнес-менеджмента в сочетании с уже давно задекларированными, но слабо реализованными установками на снижение административной нагрузки на бизнес.

В попытках улучшить результаты деятельности (особенно в сфере управления изменениями и инвестициями), снизить административное давление на бизнес и добиться снижения удельных затрат предпринимается поиск любых методов и подходов. Несмотря на то, что этот поиск носит во многом спонтанный характер, можно выделить следующие наиболее заметные инновации последнего времени:

– начало широкого внедрения принципов проектного управления (прежде всего с целью повышения результативности деятельности в сфере управления изменениями и инвестициями);

– переход к риск-ориентированному контролю и надзору (с целью снижения административной нагрузки на бизнес при одновременном повышении результативности контрольно-надзорной деятельности);

– попытки более последовательного внедрения принципов процессного управления (с целью снижения затрат при одновременном повышении результативности рутинной деятельности).

Основной причиной надеяться на то, что внедрение новых механизмов пройдет успешнее, чем раньше, является то, что по всем трем указанным направлениям предусмотрено осознанное отступление от традиционных линейно-функциональных принципов.

Система управления проектами (СУП), которая рассматривается как основной инструмент инфраструктурной инвестиционной политики, содержит основы матричного управления. При ее внедрении прямо предусматривается автономия органов СУП (проектных офисов, проектных комитетов и проектных команд) от традиционной иерархической вертикали и закладываются предпосылки для их наделения необходимыми кадровыми, финансовыми и иными ресурсами (это установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050).

Переход на риск-ориентированные методы в сфере контроля и надзора дает возможность принципиально изменить порядок принятия оперативных решений путем существенной децентрализации, поскольку большая часть таких решений приобретает отчасти автоматический характер в зависимости от объективных критериев. Ее большой рост автоматически принимаемых решений в области выбора субъектов контроля и надзора и планирования контрольно-надзорной деятельности может обеспечить использование алгоритмов обработки «больших данных». Все это приводит к существенному сокращению зоны усмотрения (которая в рамках традиционной управленческой культуры и порождает восходящие и нисходящие «колодцы» поручений и согласований) и расширению доли оперативных решений, принимаемых на низовом уровне (инспектора) без участия руководителей среднего и верхнего уровней.

Внедрение процессного управления пока еще делает первые шаги, хотя интерес к нему стремительно возрастает, поскольку затраты на оптимизированный процесс по сравнению с неоптимизированным снижаются весьма заметно. При этом уже понятно, что эффективно выстроенный процесс предполагает перенос тяжести принятия решений на самый низкий иерархический уровень, на котором они технически могут быть приняты. Вкупе с «бесшовным взаимодействием» исполнителей, находящихся в разных подразделениях и даже ведомствах, которое также является необходимым элементом полноценного процессного управления, возникает явное противоречие с традиционными принципами работы в рамках линейно-функциональной структуры, которые, скорее всего, будут «принесены в жертву» ради «быстрых побед» в части сокращения затрат на содержание госаппарата, разговоры о котором являются политически популярными.

Любопытно отметить тот факт, что традиционная система может не только мешать переходу к процессному управлению, но и в чем-то ему способствовать. В первую очередь речь идет о той довольно значительной части неоптимальностей, которая возникает из-за несовершенства нормативно-правовой базы. Многие правовые акты прямо закрепляют неэффективность процесса, включая необоснованный перенос решений «наверх», обязательный бумажный характер взаимодействий, большое число действий, документов и бизнес-ролей (во многом избыточных) и растянутые сроки выполнения отдельных действий. И именно

масштабный пересмотр нормативно-правовой базы проще организовать в рамках стандартных практик работы органов власти на функциональной основе, а впоследствии каскадировать оптимизированные решения методом «сверху вниз» путем приведения административных практик в соответствии с принятыми изменениями.

Однако неверно говорить, что процессная оптимизация всегда ведет только к децентрализации. Наоборот, при укрупнении обеспечивающих процессов (бухгалтерии, закупок, IT-сопровождения) оправданной может оказаться именно централизация. Наглядным примером здесь может служить механизм АВС/АВВ, который позволяет централизовать (например, на уровне казначейства) мониторинг и управление затратами на деятельность, организованную в процессном формате.

Существенным подспорьем в решении задачи отхода от неэффективной линейно-функциональной иерархии могут служить решения в области информационных технологий, также заимствованные большей частью из бизнес-менеджмента. Так, организация автоматизированного межведомственного обмена данными успешно начинает «рушить стены» вертикальных функциональных «колодцев», поскольку переводит традиционный обмен бумажными документами, осуществляемый (больше из политических соображений, чем исходя из реальных потребностей) на уровне «первых лиц», в горизонтальный, к тому же автоматизированный формат.

Несмотря на то, что межведомственному взаимодействию в последнее время уделяется особое внимание (так, в 2017 г. в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности была поставлена задача разработки регламентов межведомственного электронного взаимодействия) из-за невозможности справиться с информационными потоками в рамках существующего порядка обмена информацией, межведомственное взаимодействие является лишь незначительной частью тех возможностей, которые открываются, когда речь заходит о современных информационных технологиях.

Очевидно, что за этими технологиями будущее, хотя пока о практическом их внедрении в органах власти речь не идет. Хотя первые подвижки есть: так, в Генпрокуратуре осенью 2017 г. утвержден проект цифровой трансформации, который наряду с автоматизацией предусматривает и более широкое внедрение процессного подхода.

Возможно, проблемы с практическим внедрением как раз в том, что эти технологии не просто нанесут серьезный удар по традиционной иерархической модели: скорее всего, это будет вызов, который системы иерархического управления просто не переживут.

Наиболее перспективными с точки зрения внедрения в государственное управление представляются следующие технологии:

- работа с большими данными;
- распределенные реестры (технология блокчейн);
- обучающие автоматизированные системы;
- интернет вещей.

Использование облачных цифровых платформ, на которых базируются эти технологии, превращает государственных служащих, причем самых «низовых», в звенья сложных процессов, в которых наиболее существенную роль играют негосударственные субъекты. Эти процессы выстроены горизонтально, автоматизированы, а органы власти выступают в них координаторами и регуляторами, но при этом сами действуют в рамках требований, задаваемых режимом онлайн-взаимодействия. Более того, сами правовые нормы, регулирующие деятельность платформ, перестают быть «законами» в нынешнем их понимании, а

становятся алгоритмами. В результате даже нормотворчество плавно перемещается из привычного формата (все определяет государство) в сферу частного права, а бюрократический процесс замещается решениями на базе алгоритмов и анализа больших данных, которые интегрированы внутрь платформы.

Еще одним фундаментальным изменением должно стать решение о приоритете электронных документов над бумажными, которое включает себя также:

- приоритет данных над документом;
- равнозначность бумажного документа с «живой» подписью и электронного с ЭЦП;
- использование электронных реестров для юридически значимой фиксации совершаемых действий, в том числе правового характера.

Развитие цифровых технологий порождает и радикальные подходы к управлению изменениями, такие как технологии Agile, замещающие традиционные методы проектного управления и построенные на последовательном исключении иерархических взаимодействий.

В отличие от инициатив предшествующих этапов реформирования государственного управления, которые госаппарат всегда встречал настороженно, а преимущества новых практик были не всегда очевидны и подвергались сомнению, новые цифровые технологии, хотя являются гораздо более радикальными в части слома сложившихся устоев, не порождают таких противоречий, поскольку дают радикальный выигрыш в производительности и результативности. Если проводить исторические параллели, то этот рывок сопоставим с переходом от гужевого транспорта к железным дорогам. И встать на пути этого развития можно (что доказал фактический запрет на строительство железных дорог в эпоху Николая I), но это непременно приведет к тяжелым стратегическим потерям (какой стало поражение в Крымской войне). Поэтому, скорее всего, между внедрением передовых технологий или глобальным стратегическим отставанием российское государство будет вынуждено выбрать путь технологических перемен.

Заключение

Формально российская административная реформа никогда не рассматривалась как развертывание «нового государственного управления», а в многочисленных выступлениях на эту тему никогда не звучала аббревиатура NPM. Однако целевые установки реформы начала 2000-х гг. (ограничение вмешательства государства в экономику, инвентаризация и оптимизация функций органов власти, повышение доступности государственных и муниципальных услуг) показывают, что именно NPM было ориентиром для авторов тех преобразований. Как показано в ряде публикаций Д. В. Маслова (Маслов, 2013а; 2013б; Maslov, 2012), административные реформы в России, в особенности период с 2006 по 2010 г., во многом позиционировались как попытка создания системы менеджмента в масштабе страны с переходом к сервисному государству, где клиентом является гражданин. Вместе с тем практика государственного управления продолжала строиться на линейно-функциональных принципах и административно-командных методах, что лишь укрепило иммунитет системы к изменениям и повысило компетенции госслужащих по имитации изменений.

В то же время в основе стратегии построения «предпринимательского» (сервисного) государства был заложен механизм «управления по результатам» в его веберианском бюрократическом варианте, который жестко критикуется идеологами менеджмента качества, в первую очередь, Эдвардом Демингом. Управление по результатам закрепило вектор на тотальную KPIзацию государственного сектора,

где характерной чертой является подмена реальной деятельности погоней за «палками», цифрами и рейтингами.

Одной из причин конфликта между целью и средствами ее достижения в административных реформах России последних 15 лет является базовое противоречие между функциональной (вертикальной) и процессной (горизонтальной) моделями менеджмента, вариантом которого является противоречие между функциональной структурой государственного аппарата и процессной природой оказания государственных услуг. Это означает, что на смену функциональному административно-командному управлению должно прийти процессное управление, которое является необходимым каркасом для большинства инициатив по модернизации государственного управления. Именно перенастройка системы на процессной и проектной основе призвана стать главной движущей силой модернизации государственного управления в ближайшие годы (Дмитриев, Айвазян, Зуев, 2016; Дмитриев, Фондукова, Янков, 2016).

Функциональную вертикально-ориентированную модель, где заказчиком (клиентом, потребителем, пользователем) результатов работы на каждом участке государственной службы является вышестоящий руководитель, необходимо развернуть на 90 градусов и перевести в горизонтальную плоскость, где работа госслужащих представляется последовательностью взаимосвязанных процессов, создающих ценность для внешнего потребителя, — в конечном счете для гражданина. Любые попытки одновременного удовлетворения требований и ожиданий руководителя и гражданина приводят к построению неустойчивой системы «перпендикулярного» менеджмента с высоким уровнем энтропии и низкой управляемостью. В ситуации реального выбора государственный служащий почти наверняка отдаст предпочтение требованиям руководителя.

Понимание необходимости такого разворота постепенно завоевывает все более широкий круг сторонников. Линейно-функциональные принципы построения госаппарата постепенно утрачивают первоначальную незыблемость, а новые подходы начинают реализовываться — пока в виде пилотных инициатив.

Однако административная реформа не должна ограничиваться одним только переходом к процессному управлению. Необходимо сразу выстраивать его на высокотехнологичной основе. Это продиктовано в том числе очевидной потребностью в ускорении экономического роста, которое требует растущей отдачи от усилий государства во многих сферах социально-экономической политики.

Отмечая в качестве одной из главных проблем на горизонте 2018–2024–2035 гг. низкое качество государственного управления, Алексей Кудрин предлагает в качестве ее решения выбрать новую концепцию государства как высокотехнологичной «платформы» с цифровизацией процессов государственного управления (Кудрин., 2017). Такой подход позволит догнать развитые страны (или даже «обогнать не догоня»), совершив резкий рывок и начав делать то, чем другие страны занимаются в последние 2–3 года, пропустив при этом ряд предыдущих шагов (Россия будущего., 2017).

Понимая, с одной стороны, что новые технологии гораздо менее сочетаемы с традиционной иерархической структурой, что неизбежно должно вызвать отторжение со стороны сложившейся системы управления, а с другой стороны — что отказ от этих технологий приведет к настолько серьезному проигрышу в эффективности, что он будет почти равнозначен катастрофическому поражению страны в глобальной конкуренции, целесообразно попытаться облегчить предполагаемую трансформацию. Это можно сделать путем сочетания двух неальтернативных подходов:

– постепенного встраивания «новых практик» в зоны «наименьшего сопротивления», с дальнейшим, по мере накопления опыта и получения результатов, наглядно свидетельствующих о преимуществах нового подхода, их масштабированием;

– выстраивание параллельных высокотехнологичных решений вне существующей системы (например, в виде облачных цифровых платформ) с дальнейшим переносом на них исполнения значительной части государственных функций.

Такая стратегия позволяет смягчать инновационные перегрузки для существующей системы, не жертвуя при этом, в отличие от предыдущих этапов административной реформы, стратегической глубиной инноваций.

Источники

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.

Вумек Д. П., Джонс Д. Т. Бережливое производство. Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании. М., 2011.

ГОСТ Р ИСО 9001–2015 «Системы менеджмента качества. Требования». М., 2015.

Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. М., 2012.

Джордж М. Л. Бережливое производство + шесть сигм. Комбинируя качество шести сигм со скоростью бережливого производства. М., 2005.

Дмитриев М., Айвазян Э., Зуев С. Перспективы-2030: Процесс вместо функции // Ведомости. № 4029. 2016, 9 марта.

Дмитриев М., Фондукова Л., Янков К. Оптимизация административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 2. С. 7–21.

Имаи М. Кайдзен. Ключ к успеху японских компаний. М., 2011.

Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М., 2003.

Кудрин очертил программу экономического роста // Ведомости. 13.01.2017. [Электронный ресурс]. URL: www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/01/13/672888-kudrin-pokazal (дата обращения: 05.06.2017).

Маслов Д. В. Качество и власть: 10 лет противоречий. Часть 1 // Стандарты и качество. 2013. № 10. С. 68–71.

Маслов Д. В. Качество и власть: 10 лет противоречий. Часть 2 // Стандарты и качество. 2013. № 11. С. 68–71.

Маслов Д. В. От качества к совершенству. Полезная модель EFQM. М., 2008.

Маслов Д. В., Белокоровин Э. А. Сравнительный анализ мировых премий по качеству // Стандарты и качество. 2005. № 5. С. 88–94.

Нив Г. Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса. М., 2005.

Общая схема оценки Common Assessment Framework (CAF). Совершенствование организаций публичного сектора через самооценку / под ред. Д. В. Маслова // European Institute of Public Administration (EIPA) CAF Resource Centre. 2012, Казань, 2013.

Оно Т. Производственная система Тойоты: уходя от массового производства. М., 2012.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Прохоров А. Русская модель управления. М., 2014.

Россия будущего 2017–2035. Чиновники будущего переберутся в цифровые «облака» 16.04.2017. URL: <http://www.russia2035.ru/governance-future> (дата обращения: 05.06.2017).

Уилер Д., Чамберс Д. Статистическое управление процессами: Оптимизация бизнеса с использованием контрольных карт Шухарта. М., 2009.

Федоренко М. В. Повышение качества государственного управления – главная задача реформы аппарат исполнительной власти. Ч. 2 // Стандарты и качество. 2011. № 11. С. 66–69.

Федюкин И. Наука и жизнь: Степень управления // Ведомости. 2017. 2 июня. № 4334.

Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. СПб., 1997.

Царенко А. С. «Бережливое государство»: перспективы применения бережливых технологий в государственном управлении в России и за рубежом // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 45. 2014. С. 74–109.

Южаков В. Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта Федерального Закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 129–148.

Camp R. C. Benchmarking. The Search for Industry Best Practices That Lead to Superior Performance. Milwaukee; Wisconsin, 1989.

Christensen T. Post-NPM and Changing Public Governance // Meiji Journal of Political Science and Economics. 2012. N 1. P. 1–11.

Common Assessment Framework Good Practice Book / Adv. Dmitry Maslov. Regional Centre for Public Administration Reform of UNDP Bratislava Regional Centre, 2011.

De Vries J. Is New Public Management Really Dead? // OECD Journal on Budgeting. 2010. Vol. 1.

De Vries M., Nemeč J. Public Sector Reform: an Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths // The International Journal of Public Sector Management. 2013. Vol. 26. N 1. P. 4–16.

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory 2006. Vol. 16. N 3. P. 467–494.

Hood C. The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford, 1998.

Maleyeff J. Improving Service Delivery in Government with Lean Six Sigma. IBM Center for The Business of Government, 2007.

Maslov D. Internal Contradictions in Russian Reforms // Russian Analytical Digest. 2012. N 118. P. 11–13.

Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3 ed. Oxford, 2011.

Seddon J. Freedom from Command and Control: A Better Way to Make the Work Work. Vanguard Education. 2003.

Shiba S., Graham A., Walden D. A New American TQM: Four Practical Revolutions in Management. Portland, 1993.

The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe / Ed. by M. Vintar et al. Bratislava, 2013.

References

Barabashev A. G. Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnyye administrativnyye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The crisis of public administration and its impact on the basic administrative paradigms of the state and bureaucracy]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya [Issues of state and municipal management]*, 2016, N 3, pp. 163–194. (In Russian)

Camp R. C. *Benchmarking. The Search for Industry Best Practices That Lead to Superior Performance*. Milwaukee; Wisconsin, 1989.

Carenko A. S. «Berezhlivog gosudarstvo»: perspektivy primeneniya berezhlivykh tekhnologij v gosudarstvennom upravlenii v Rossii i zarubezhom [“Lean State”: Prospects for Lean Technologies in Public Administration in Russia and Abroad]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik [Public Administration. Electronic bulletin]*, 2014, N 45, pp. 74–109. (In Russian)

Christensen T. Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 2012, N 1, pp. 1–11.

Common Assessment Framework Good Practice Book. Adv. D. Maslov. Regional Centre for Public Administration Reform of UNDP Bratislava Regional Centre, 2011.

De Vries J. Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*, 2010, vol. 1.

De Vries M., Nemeč J. Public Sector Reform: an Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *The International Journal of Public Sector Management*, 2013, vol. 26, N 1, pp. 4–16.

Deming E. *Vyhod iz krizisa. Novaya paradigma upravleniya lyud'mi, sistemami i processami [The way out of the crisis. A new paradigm for managing people, systems and processes]*. Moscow, 2012. (In Russian)

Dmitriev M., Ajvazyan Z., Zuev S. Perspektivy-2030: Process vmesto funkcii [Perspectives-2030: The Process Instead of Function]. *Vedomosti [Vedomosti]*, N 4029, 09.03.2016. (In Russian)

Dmitriev M., Fondukova L., Yankov K. Optimizaciya administrativnyh processov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: predvaritel'nye rezul'taty ehmpiricheskogo analiza [Optimization of administrative processes in the system of public administration: preliminary results of empirical analysis]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2016, vol. 11, N 2, pp. 7–21. (In Russian)

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 16, N 3, pp. 467–494.

Dzhordzh M. L. *Berezhlivoe proizvodstvo + shest' sigm. Kombiniruya kachestvo shesti sigm so skorost'yu berezhlivogo proizvodstva [Lean production + six sigma. Combining the quality of six sigma with the speed of lean production]*. Moscow, 2005. (In Russian)

Fedorenko M. V. Povyshenie kachestva gosudarstvennogo upravleniya – glavnyaya zadacha reformy apparat ispolnitel'noj vlasti. CH. 2 [Improving the quality of public administration – the main task of reform is the executive machinery. Part 2]. *Standarty i kachestvo [Standards and quality]*, 2011, N 11, pp. 66–69. (In Russian)

Fedyukin I. Nauka i zhizn': Stepen' upravleniya [Science and Life: Degree of Management]. *Vedomosti [Vedomosti]*, 2017, 2 June, N 4334. (In Russian)

GOST R ISO 9001–2015 «Sistemy menedzhmenta kachestva. Trebovaniya» [“Quality management systems. Requirements”]. Moscow, 2015. (In Russian)

Hammer M., Champi D. *Reinzhening korporacii: Manifest revolyucii v biznese [Reengineering of the corporation: Manifesto of the revolution in business]*. St. Petersburg, 1997. (In Russian)

Hood C. *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford, 1998.

Imai M. Kajzden. *Klyuch k uspekhу yaponskih kompanij [The key to the success of Japanese companies]*. Moscow, 2011. (In Russian)

Kaplan R., Norton D. *Sbalansirovannaya sistema pokazatelej. Ot strategii k dejstviyu [Balanced scorecard. From strategy to action]*. Moscow, 2003. (In Russian)

Kudrin ochertil programmu ehkonomicheskogo rosta [Kudrin outlines the program of economic growth]. *Vedomosti [Vedomosti]*. 13.01.2017. Available at: www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/01/13/672888-kudrin-pokazal (accessed: 05.06.2017). (In Russian)

Maleyeff J. *Improving Service Delivery in Government with Lean Six Sigma*. IBM Center for The Business of Government, 2007.

Maslov D. Internal Contradictions in Russian Reforms. *Russian Analytical Digest*, 2012, N 118, pp. 11–13.

Maslov D. V. Kachestvo i vlast': 10 let protivorechij. Chast' 1 [Quality and power: 10 years of contradictions. Part 1]. *Standarty i kachestvo [Standards and quality]*, 2013, N 10, pp. 68–71. (In Russian)

Maslov D. V. Kachestvo i vlast': 10 let protivorechij. Chast' 2 [Quality and power: 10 years of contradictions. Part 2]. *Standarty i kachestvo [Standards and quality]*, 2013, N 11, pp. 68–71. (In Russian)

Maslov D. V. Ot kachestva k sovershenstvu. Poleznaya model' EFQM [From quality to perfection. Useful model of EFQM]. Moscow, 2008. (In Russian)

Maslov D. V., Belokorovin E. A. Sravnitel'nyj analiz mirovyh premij po kachestvu [Comparative analysis of world quality awards]. *Standarty i kachestvo [Standards and quality]*, 2005, N 5, pp. 88–94. (In Russian)

Niv G. *Prostranstvo doktora Deminga: principy postroeniya ustojchivogo biznesa [Dr. Deming's space: principles of building a sustainable business]*. Moscow, 2005. (In Russian)

Obshchayaskhemaocenki Common Assessment Framework (CAF). Sovershenstvovanie organizacij publichnogo sektora cherez samoocenku. Pod red. D. V. Maslova [Perfection of public sector organizations through self-assessment. Ed. by D. V. Maslov]. European Institute of Public Administration (EIPA) CAF Resource Centre, 2012. Kazan', 2013. (In Russian)

Ono T. *Proizvodstvennaya sistema Tojoty: uhodya ot massovogo proizvodstva [Toyota production system: moving away from mass production]*. Moscow, 2012. (In Russian)

Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3 ed. Oxford, 2011.

Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15 oktyabrya 2016 g. № 1050 «Ob organizacii proektnoj deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» [Decree of the Government of the Russian Federation of October 15, 2016 No. 1050 “On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation”]. (In Russian)

Prohorov A. *Russkaya model' upravleniya [Russian Management Model]*. Moscow, 2014. (In Russian)

Rossiya budushchego 2017–2035. CHinovniki budushchego pereberutsya v cifrovye «oblaka» [Russia of the Future 2017–2035. Officials of the future will move to digital “clouds”] 16.04.2017. Available at: <http://www.russia2035.ru/governance-future> (accessed: 05.06.2017). (In Russian)

Seddon J. *Freedom from Command and Control: A Better Way to Make the Work Work*. Vanguard Education. 2003.

Shiba S., Graham A., Walden D. *A New American TQM: Four Practical Revolutions in Management*. Portland, 1993.

The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe. Ed. by M. Vintar et al. Bratislava, 2013.

Uiler D., Chambers D. *Statisticheskoe upravlenie processami: Optimizaciya biznesa s ispol'zovaniem kontrol'nyh kart Shuharta* [*Statistical Process Management: Optimizing Business Using Shewhart Controls*]. Moscow, 2009. (In Russian)

Vumek D. P., Dzhons D. T. *Berezhlivee proizvodstvo. Kak izbavit'sya ot poter' i dobit'sya procvetaniya vashej kompanii* [*Lean. How to get rid of losses and achieve prosperity for your company*]. Moscow, 2011. (In Russian)

Yuzhakov V. N. Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: o podgotovke proekta Federal'nogo Zakona «Ob osnovah gosudarstvennogo upravleniya v Rossijskoj Federacii» [Public Administration on the results: on the preparation of the draft Federal Law “On the Basics of Public Administration in the Russian Federation”]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [*Issues of State and Municipal Management*], 2016, N 1, pp. 129–148. (In Russian)