

ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

ИНСТИТУТЫ  
**И ОБЩЕСТВО**

# ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ **ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОЦЕССЫ И КАЧЕСТВО**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

ТЕКСТ: Д. В. **МАСЛОВ**, М. Э. **ДМИТРИЕВ**, З. С. **АЙВАЗЯН**

РЕДАКЦИЯ: М. О. **КОМИН**



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НОВЫЙ **НЭР**  
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
РОСТ

МОСКВА

**ЯНВАРЬ 2018**

*Аналитический обзор подготовлен в рамках научно-исследовательского проекта «Разработка и сопровождение внедрения подходов к оптимизации рутинных процессов в системе государственного управления» по государственному заданию Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).*

## ТЕКСТ

Дмитрий **МАСЛОВ**, кандидат экономических наук, научный сотрудник кафедры теории управления Ивановского филиала РАНХиГС, председатель комитета по качеству в сфере государственного и муниципального управления Всероссийской организации качества;

Михаил **ДМИТРИЕВ**, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук РАНХиГС, президент хозяйственного партнерства «Новый экономический рост»;

Завен **АЙВАЗЯН**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук РАНХиГС.

## РЕДАКЦИЯ

Михаил **КОМИН**, старший эксперт направления «Институты и общество», Центр стратегических разработок (ЦСР)

*Авторы выражают благодарность за прочтение и бесценные рекомендации при подготовке текста сотрудникам ЦСР М. Ю. **АЛАШКЕВИЧУ**, М. В. **МЕРКУЛОВУ** и С. А. **КЛИМОВИЧУ**.*

## Содержание

4.....	Предисловие
6.....	Введение
9.....	1. Модель менеджмента качества: теория и опыт применения в отечественной практике государственного управления
12.....	Регламентация в режиме «копипаст»
14.....	Результаты и нерезультативные оценки
16.....	Стандарты ИСО: опасное внедрение
17.....	Дорогое «бережливое производство»
18.....	В зеркале самооценки по САФ
20.....	2. Перспективы и современная повестка административной реформы в России
28.....	3. Совершенствование процессов государственного управления
29.....	Содержание процесса в государственном управлении
31.....	Процессы vs функции
33.....	Ошибки при управлении в рамках процессного подхода
34.....	Управление результативностью в процессах
37.....	4. Рекомендации по развертыванию процессного подхода в системе государственного управления России
44	Заключение
47.....	Приложения
48.....	П.1. Качество, эффективность и результативность в системе государственного управления
52.....	П.2. Четырнадцать пунктов Э. Деминга для улучшения качества государственного управления
55.....	П.3. Мировой контекст реформ и вызовы будущего

# ПРЕДИСЛОВИЕ

На протяжении почти двух лет Центр стратегических разработок совместно с РАНХиГС и НИУ ВШЭ готовил предложения по развитию системы государственного управления в период 2018–2024 гг. В результате этой работы мы получили три основных направления реформы.

Первое наше предложение — изменить систему стратегического управления, внедрив в нее концепцию регулярного менеджмента. Второе — существенно пересмотреть принципы и механизмы кадровой политики госведомств. В-третьих, мы предложили концепцию «государства-платформы», которая предусматривает сквозную межведомственную цифровизацию процессов и создание комплексной организационно-технической инфраструктуры как для предоставления госуслуг, так и для обеспечения деятельности системы госуправления.

Эта инфраструктура должна основываться на сборе и анализе данных и создании стандартизованных интерфейсов взаимодействия с конечными пользователями и другими информационными системами. При этом важной частью подхода «государства-платформы» является техническая и организационная возможность создания независимыми поставщиками приложений для конечных пользователей, работающих на базе этой платформы. Звучит сложно, но результатом является **государство, которое помещается в ваш смартфон**, когда все внутренние процессы происходят мгновенно и приводят к удовлетворению потребности пользователя. А для достижения этого результата госуправлению уже сейчас необходимо начинать работать в новой логике — логике процессного подхода.

Для нас госуправление — многопользовательская система, в центре которой находятся три основные группы: граждане, бизнес и сами государственные служащие. Госорганы должны исходить из интересов сразу трех групп, используя наиболее эффективные каналы взаимодействия с ними. Для этого государство должно действовать на принципах процессного подхода и отталкиваться от концепции «внутреннего потребителя/пользователя», когда работает правило: «Следующий процесс — мой потребитель». При этом определять качество как соответствие стандарту недостаточно. Качество — это степень удовлетворения требований различных групп пользователей (заинтересованных сторон). Именно они дают финальную оценку качеству государственного управления.

В процессной логике министерства, ведомства и их подразделения должны быть владельцами и/или исполнителями рутинных (текущих) процессов, ориентированных не на выполнение функций, а на получение заданных результатов. При этом возможно и переопределение зон компетенции ведомств, если для получения требуемого результата процесс задействует несколько органов власти. А в будущем, возможно, процессы будут цифровизованы так, что некоторые государственные органы и госслужащие окажутся ненужными для общества.

Если проектное управление за 2017 год стало актуальной темой и уже реализуется на практике<sup>1</sup>, то процессный подход для госуправления пока известен гораздо меньше. Авторы данного аналитического обзора знакомят читателей с понятиями процессного подхода, изначальным конфликтом между процессами и функциями, а самое главное — показывают, что процессный подход является необходимым условием эффективной работы органов власти и перехода к модели «государства-платформы».

При всем разнообразии технологий и методов построения процессной работы важно понимать, что у российского государственного управления эта тема только начинает вызывать интерес. Поэтому, опираясь на рекомендации авторов по внедрению процессного подхода, необходимо в дальнейшем создать конкретные применимые в органах власти решения, дабы не вызвать эффект «горестного разочарования». Все это нам предстоит еще апробировать в пилотных проектах, а затем — масштабировать на всю страну с учетом полученного опыта.

И конечно, всегда полезно заглянуть в приложения и ознакомиться или перечитать четырнадцать пунктов преобразований традиционного менеджмента, которые были сформулированы одним из авторов японского экономического чуда и нового менеджмента на основе качества Эдвардом Демингом и лежат в основе одной из популярных систем управления проектами SCRUM.

А затем посчитать, сколько из них удастся соблюдать на практике.

Мария **ШКЛЯРУК**,  
вице-президент Центра стратегических разработок

---

<sup>1</sup> Пользуясь случаем, хочу порекомендовать «Книгу участника проектной деятельности», доступно суммирующую все необходимую информацию по проектной деятельности в госорганах: <https://pm.center/library/kniga-uchastnika-proektnoy-deyatelnosti.php>

# ВВЕДЕНИЕ

Реформирование системы государственного управления в Российской Федерации реализуется фактически с момента образования нового российского государства в начале 1990-х годов. При этом этап резкого перехода от советской модели управления к более современным практикам (1991–1999 годы) можно четко отделить, оценить эффективность принятых мер и проанализировать ошибки, допущенные в течение этого периода. В свою очередь, последующие этапы, запущенные указом президента в 2003 году<sup>2</sup> и принятием концепции административной реформы в 2005 году<sup>3</sup>, во многом продолжают до сих пор в модифицированном виде, что затрудняет целостную оценку их результативности, эффектов воздействия на экономику и социальную сферу.

В целом полтора десятилетия реформирования российской административной системы напоминают попытки модернизации системы управления на крупном предприятии, причем попытки не всегда последовательные и не всегда удачные. Например, стремление «упаковать» деятельность государственного аппарата в административные регламенты привело к еще большей бюрократизации процессов. Управление результативностью и внедрение ключевых показателей эффективности (KPI — *Key Performance Indicators*) провоцирует чиновников на имитацию успешной деятельности в своих отчетах, формальное достижение показателей, для галочки. Внедрение большого количества новых идей в короткие промежутки времени часто вызывает потерю концентрации и фрустрацию, демотивирует государственных служащих.

---

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» (URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/90481/>).

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2008 годах» (URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/126887/>).

Однако, несмотря на подобную хаотичность и эклектичность разнообразных инициатив в рамках отечественных административных реформ, общим знаменателем модернизации государственного управления как на стратегическом, так и на операционном уровне является **категория «качество»**. Это касается всех ее ключевых проявлений: от качества государственных услуг и качества менеджмента до качества жизни и качества власти. Именно на методологии менеджмента качества базируются многие методы, проникающие в сферу государственного управления из частного сектора: от оценки удовлетворенности граждан до KPI и сбалансированной системы показателей (*Balanced Scorecard*, BSC); от бережливых лин-технологий (*Lean Production*) до риск-менеджмента и учета затрат по видам деятельности (*Activity-Based Costing*, ABC).

Ретроспектива административных реформ в Российской Федерации позволяет говорить о попытках государства построить систему менеджмента качества в масштабах страны. Поэтому используемый в рамках этого доклада **взгляд на проводимые преобразования с позиций менеджмента качества** — как альтернативы традиционной бюрократической модели управления — **позволяет понять причины неудач многих реформаторских инициатив предыдущих периодов**.

Основной вызов обнаруживается в существующем конфликте между вертикальной системой государственного управления и «горизонтальными» методами, которые активно интегрируются в практику государственных органов для повышения эффективности их деятельности, но не приносят желаемых результатов.

Несмотря на подобные попытки реформирования, сегодня в России сложилась и реализуется вертикальная модель управления, где главным потребителем (выгодополучателем, стейкхолдером) результатов деятельности государства является начальник «сверху». В то время как в горизонтальной модели в фокусе находится человек, гражданин, его интересы и потребности. В отличие от вертикальной модели, где методология формируется вокруг функций управления, основой модели горизонтальной является **процессный подход**<sup>4</sup>, где деятельность организации представляет собой сеть взаимосвязанных процессов, каждый из которых добавляет определенную ценность в удовлетворение запроса конечного потребителя.

Горизонтальной модели чужды чрезмерная иерархизация, централизация принятия решений в одной точке, исполнение государственных функций по принципу т. н. функциональных колодцев — когда госведомство концентрируется на реализации только собственной задачи, минимально вступая во взаимодействие и коммуникацию с остальными государственными институтами и потребителями госуслуг.

---

<sup>4</sup> Здесь и далее процессный подход и его составляющие рассматривается в рамках общепринятой международной нотификации BPMN (*Business Process Model and Notation*).

Напротив, клиентоориентированность и процессный подход – это основополагающие принципы менеджмента качества, поэтому главный вызов для их успешного внедрения — **изменение управленческой парадигмы от функциональной к процессной**. Новый менеджмент потребует от чиновников перенастройки фокуса с «государства-производителя» на «гражданина-потребителя». При этом качество должно рассматриваться не только как соответствие стандарту и установленным требованиям, но и как степень удовлетворения нужд и ожиданий многочисленных заинтересованных сторон, в первую очередь своих потребителей — граждан.

Интеграция процессного подхода в управленческую практику органов исполнительной власти России и закрепление процессной доминанты над функциональной в деятельности госструктур позволит существенно повысить внутреннюю эффективность. Кроме того, свойственное процессной модели размывание границ между менеджментом частного и публичного секторов способствует активному трансферу в сферу государственного управления методов из бизнеса, основанных на новейших цифровых технологиях. Несмотря на все попытки внедрения таких методов в существующую российскую административную среду, они не смогут корректно работать в функциональной иерархической среде — современные платформенные решения, в большинстве случаев требуют горизонтальных, а не вертикальных процессных моделей.

В рамках данного аналитического обзора сделана попытка оценки проведения административных реформ с позиции модели менеджмента качества и процессного управления, а также сформулированы теоретические положения и некоторые рекомендации для развертывания полноценной системы процессного управления в современной российской бюрократической среде.

---





1.

**МОДЕЛЬ  
МЕНЕДЖМЕНТА  
КАЧЕСТВА: ТЕОРИЯ  
И ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ  
В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ  
ПРАКТИКЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

Глобальный экономический спад начала 1980-х годов заставил государственные структуры искать пути модернизации административных механизмов. Ответом на новые вызовы стала британская модель «предпринимательского государства», позволяющая правительству экономить деньги, повышать эффективность и одновременно действовать более ответственно перед своими гражданами. Идеология нового государственного управления (*New Public Management*, NPM) предполагала переход от традиционной веберовской бюрократической модели к сервисному государству, с переносом принципов управления фирмой на государственные учреждения, расширением степени их свободы и автономии, ориентацией на достижение конечных результатов, переходом от прямых предписаний к косвенным, более мягким механизмам регулирования поведения госслужащих.

Одними из первых подобную программу «переизобретения» правительства (*Re-inventing Government*), где государство рассматривалось как система сервисов, настроенных на оказание государственных услуг, запустили в США в начале 1990-х годов. В дальнейшем волна преобразований сферы государственного управления начала охватывать страны Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР, в том числе Россию. Перестройка политической системы на постсоветском пространстве требовала масштабной модернизации государственного аппарата, которая во многом проходила при активном импортировании западных управленческих подходов в частный, а затем и в публичный сектор.

В процессах трансформации государственного управления конца XX–начала XXI веков обозначились следующие тенденции:

- акцент на эффективности деятельности: достижение результата при снижении расходов;
- повсеместное внедрение бизнес-методов в практику государственного управления;

- уход от иерархических механизмов координации деятельности;
- преобладание экономичных, горизонтальных, компактных организационных форм над громоздкими, многофункциональными структурами;
- клиентоориентированность: гражданин рассматривается как «клиент» государства, как потребитель (пользователь, заказчик) государственных услуг; степень удовлетворения требований гражданина (потребителя) определяет качество предоставляемых услуг;
- интеграция в практику государственного управления принципов всеобщего менеджмента качества (Total Quality Management, TQM), где качество рассматривается через призму удовлетворения потребителя.

Парадигма TQM выступает альтернативой традиционным административно-командным методам классического менеджмента, свойственным для функциональных вертикально ориентированных структур. Вертикальные модели управления не предполагают развитие в сторону «хорошего» государственного управления (*Good Governance, GG*), опирающегося на сетевые взаимосвязи между государством, гражданами и обществом, совместное принятие решений и разделение ответственности. Поэтому парадигма TQM предполагает **построение горизонтальных процессных моделей**, позволяющих максимально эффективно и результативно создавать ценность для потребителя.

**Процессный подход** — ключевой элемент любой системы менеджмента качества, который не только позволяет оптимизировать работу, используя разнообразные статистические методы, но и становится каркасом для автоматизации и цифровизации всей деятельности организации. В сфере государственного управления оптимизация процессов позволяет снизить в несколько раз число бизнес-ролей в процессе, количество документов на входе и очных контактов во время выполнения процесса, устранить дублирующие и избыточные действия внутри процесса.

Рост эффективности и результативности по итогам оптимизации процесса может выражаться:

- в снижении трудоемкости, уменьшении времени процесса;
- в снижении числа сотрудников, участвующих в процессе, и в увеличении заработной платы оставшихся в процессе исполнителей;
- в существенном уменьшении рисков коррупции;

- в сокращении потерь от неэффективного иерархического контроля за реализацией процесса.

Современная повестка административной реформы в России испытывает сильное влияние диффузного и во многом спонтанного проникновения все новых методов и моделей корпоративного менеджмента в публичный сектор. В то же время конвергенция управленческих практик государства и бизнеса сопровождается демонстрацией осторожности как власти, так и экспертного сообщества. Вероятнее всего, сказывается скепсис от предыдущих неудач и обеспокоенность большим количеством бесполезных нововведений при трансфере практик из бизнеса на предыдущих этапах реформы, когда многие поспешные попытки массового внедрения модных технологий порождали волны имитационной активности, ведущей к снижению эффективности и ухудшению качества работы государственных органов.

Большинство барьеров, которые возникают при попытках проведения административных реформ в России сегодня, связаны именно с противоречием «процессы vs функции», то есть системным конфликтом между административно-командной моделью, ориентированной на функциональное вертикальное движение потоков работ, и новыми методами управления, требующими горизонтальных структур и процессной организации деятельности. Для иллюстрации приведем несколько примеров подобного конфликта при внедрении методов менеджмента качества.

## РЕГЛАМЕНТАЦИЯ В РЕЖИМЕ «КОПИПАСТ»

Первым масштабным опытом практического применения методов менеджмента качества в рамках российской административной реформы стала попытка внедрения системы регулирования деятельности госаппарата на низовом уровне через административные регламенты. Первоначально с этим нововведением были связаны большие надежды. Но на практике все вылилось в забюрократизированную кампанию по массовому утверждению регламентов и должностных инструкций, причем большинство из них готовились под копирку и имели мало общего с реальным содержанием административной деятельности, которую они в теории были призваны регулировать.

Выборочный анализ административных регламентов, проведенный нами в 2016–2017 годах в рамках научно-исследовательских проектов РАНХиГС, показал, что данные документы, как правило, не содержат даже минимальной необходимой информации, позволяющей получить представление о регулируемых ими процессах, а заложенная в них информация часто не соответствует реальной деятельности в рамках процесса. Встречаются случаи, когда регламенты описывают не те процессы, которым они формально посвящены, а иногда указывается даже не тот орган

исполнительной власти, где реализуется процесс. Должностные инструкции содержат в основном перечисление прав и обязанностей сотрудников, в том числе не нуждающихся в закреплении подзаконными актами (например, обязанность соблюдать Конституцию РФ), но часто не включают даже поверхностного описания конкретных действий, выполняемых в рамках соответствующего процесса.

В результате данных преобразований регламенты и должностные инструкции из-за их слабой связи с содержанием административной деятельности превратились в ненужный нормативный балласт, оторванный от реальности. В то же время трудоемкая многомесячная процедура согласований регламентов сделала невозможной их оперативную адаптацию к реалиям регулируемой деятельности.

Кроме того, на качестве их разработки и последующего применения отрицательно сказался острый дефицит компетенций в сфере процессного управления, который сохраняется вплоть до настоящего времени. Многочисленные интервью и фокус-группы с государственными служащими, проведенные нами в рамках проектов РАНХиГС, показывают, что в государственных органах слово «процесс» в большинстве случаев применяется для деятельности, которая не является достаточно упорядоченной и алгоритмизированной, чтобы рассматриваться как процесс в понимании современного менеджмента. В функциональной логике регламентация процессов, как правило, подменяется регламентацией процедур прохождения документов. Именно в силу недостатка знаний и компетенций в сфере процессного менеджмента большинство государственных служащих уверены, что существующие регламенты в целом адекватно описывают административные процессы и могут применяться как основной инструмент регулирования и оптимизации процессов.

## РЕЗУЛЬТАТЫ И НЕРЕЗУЛЬТАТИВНЫЕ ОЦЕНКИ

Установление целей и контроль достижения результатов составляют суть административно-командной модели управления. Поэтому проводимое в рамках реформирования отечественной системы госуправления внедрение принципов и процедур управления по результатам и ключевых показателей эффективности (KPI)<sup>5</sup> было воспринято российской государственной администрацией не как повышение нацеленности процессов на интересы конечных потребителей, а как ужесточение вертикальной системы подотчетности. Метод, призванный работать на повышение эффективности и результативности, по сути дал обратный эффект, создав благодатную среду для распространения трех ключевых проблем менеджмента по методологии оценки Эдвардса Деминга<sup>6</sup>:

- нацеленность на сиюминутный результат;
- управление только на основе легкодоступных числовых (в основном финансовых) показателей;
- аттестация и ранжирование персонала.

Большинство современных подходов к оценке работы российских государственных служащих различных уровней основаны на ранжировании по показателям, которые регулярно меняются. Примером может служить оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>7</sup>,

---

<sup>5</sup> Первые попытки управления по результатам в отечественной практике государственного управления были предприняты в рамках реализации пилотных проектов по федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336. Более системный взгляд на управление по результатам был дан в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной Постановлением Правительства РФ 259 от 22 мая 2004 г. № 249 (в части внедрения бюджетирования, ориентированного на результат) и в концепции «Административная реформа в Российской Федерации в 2006–2008 гг.», одобренной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (в части определения принципов и процедур управления по результатам). 3 февраля 2012 г. Владимир Путин на заседании Агентства стратегических инициатив дал старт кампании по разработке ключевых показателей эффективности в системе государственного управления России: «Есть система KPI, которая внедряется во многих странах, она должна быть внедрена и у нас, нужно эту систему разработать» (URL: <https://ria.ru/politics/20120203/555541210.html>). И уже через три месяца Указом Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. было закреплено «применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности» (URL: <http://base.garant.ru/70170942/>).

<sup>6</sup> См.: Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2012. С. 103–123.

<sup>7</sup> Указом Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» введен новый перечень из 24 показателей, по достигнутым значениям которых ежегодно будут отчитываться главы регионов.

отталкиваясь от которой была сформирована и оценка деятельности органов местного самоуправления<sup>8</sup>. Данные оценки часто не согласованы между собой (поскольку субъектами/заказчиками рейтингов выступают различные ведомства) и не опираются на объективную, регулярную статистику и научно-обоснованную методологию, хотя подобные методики существуют и успешно применяются за рубежом<sup>9</sup>.

В частности, не выдерживает критики практика проведения опросов населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления с использованием информационно-коммуникационных сетей и информационных технологий. Методы сбора данных и собираемая информация на местах не соответствует принципам репрезентативности выборок и валидности получаемых оценок. Масштаб и сложная иерархия государственного аппарата нередко сводят проведение оценки к погоне за цифрами и местами в рейтингах или становятся причиной появления очередной дополнительной формы отчетности. Поэтому достоверность получаемых результатов, как и весомость аналитических выводов, вызывает слишком серьезные сомнения, чтобы стать фактологической базой для принятия тех или иных решений.

В процессной модели оценка результатов интегрирована в логику цикла непрерывных улучшений PDCA<sup>10</sup> и становится отправной точкой совершенствования деятельности, когда информация о несоответствиях/ошибках, полученная от потребителей (граждан) или непосредственных исполнителей (государственных служащих), становится не поводом для взысканий, а резервом повышения эффективности. Такой подход смог бы убрать соответствующие текущей палочной системы негативные эффекты.

Кроме того, статистические методы оценки качества процессов (например, контрольные карты Шухарта<sup>11</sup>) позволяют оценить природу вариаций процесса, т.е. понять, какими факторами вызвано то или иное отклонение: общими (системными) и независимыми от конкретных исполнителей или же особыми, когда действительно произошло вмешательство в систему.

---

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 28.04.2008. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

<sup>9</sup> Например, в США, где рассчитывается Американский индекс потребительской удовлетворенности для сферы государственного управления (American Customer Satisfaction Index, ACSI). Одним из партнеров-основателей ACSI является Американское общество качества.

<sup>10</sup> Цикл непрерывных улучшений Шухарта — Деминга, или PDCA: Plan — Do — Check — Act (планируй — делай — проверяй — действуй).

<sup>11</sup> Контрольная карта Шухарта — графический инструмент статистического контроля и управления качеством, позволяющий оценить стабильность производственного процесса и определить характер причин, вызывающих его вариации. Контрольные карты разработаны американским ученым Уолтером Шухартом в 1924 году.



## СТАНДАРТЫ ИСО: ОПАСНОЕ ВНЕДРЕНИЕ

Одним из самых популярных на сегодняшний день инструментов по внедрению систем менеджмента качества являются международные стандарты ISO (ИСО) серии 9000. Согласно последнему исследованию Международной организации по стандартизации ISO в 2016 году, более 6 000 организаций сферы государственного управления в десятках стран мира прошли сертификацию по стандарту ISO 9001<sup>12</sup>.

В России также есть регионы, где предпринимались попытки построения системы менеджмента качества по стандарту ИСО 9001 в исполнительных органах власти субъекта РФ и органах местного самоуправления: это Чувашская Республика, Ростовская, Калининградская области и ряд других. Федеральная антимонопольная служба также внедряла требования ИСО 9001 во всех подразделения центрального аппарата<sup>13</sup>.

В концепции проекта Федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» предлагается официально придать внедрению стандартов ISO в органах исполнительной власти рекомендательный характер<sup>14</sup>. Кроме того, в последние несколько лет утверждены и введены в действие ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти. Требования», адаптирующий требования стандарта ИСО 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».

ГОСТ Р 56548-2015 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Системы менеджмента качества. Общие принципы и требования», внесенный национальным Техническим комитетом 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований» призван связать процессы стратегического планирования и управления развитием территории (от муниципалитета до страны) с мировой повесткой устойчивого развития.

С одной стороны, появление подобных документов свидетельствует о проявлении интереса к систематизации практики менеджмента качества в государственном управлении. С другой стороны, следует помнить, что накопленный опыт (и российский, и международный) по внедрению стандартов ИСО на системы менеджмента

<sup>12</sup> *The ISO Survey of Management System Standard Certifications 2016, September 2017. Режим доступа: <https://www.iso.org/the-iso-survey.html>, свободный. Дата обращения: 14.11.2017.*

<sup>13</sup> *Федоренко М.В. Повышение качества государственного управления — главная задача реформы аппарата исполнительной власти // Стандарты и качество. 2011. № 12. С. 66-69.*

<sup>14</sup> *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.*



качества (не только в государственном, но и в частном секторе) говорит о значительном количестве возникающих проблем:

- 1** Система менеджмента качества часто строится и функционирует автономно, отдельно от системы управления, что создает параллельный контур управления, не интегрированный в реальную деятельность, и ведет к росту организационных расходов, а также неизбежно вызывает сопротивление со стороны персонала и поднимает волну сомнений в эффективности и целесообразности нововведений.
- 2** Сертификация по ИСО требует постоянного поддержания системы и регулярного проведения внешних и внутренних аудитов, что, в случае имитации работы системы, отвлекает немалые объемы организационных ресурсов: финансовых, человеческих, временных.
- 3** Стандарты ИСО часто внедряются формально — для получения сертификата, который будет использоваться в имиджевых, маркетинговых целях или для участия в тендерах, где наличие сертификата является обязательным требованием. Искусственный спрос на сертификаты порождает предложение со стороны недобросовестных компаний по сертификации, что приводит к формированию теневого рынка сертификатов.

Опыт, как позитивный, так и негативный необходимо учитывать при возможной дальнейшей интеграции стандартов ИСО в сферу государственного управления. Важно понимать, что формирование спроса на внедрение стандартов сверху (например, через норму в законе или даже через устную рекомендацию, высказанную публично первыми лицами государства) может вызвать волну поверхностного внедрения и нивелировать сильные стороны стандартов ИСО, как эффективного инструмента изменений и перехода организации на процессное управление.

## ДОРОГОЕ «БЕРЕЖЛИВОЕ ПРОИЗВОДСТВО»

На протяжении последних лет в России наблюдается рост интереса к лин-технологиям, или бережливому производству, вызванный ожидаемым экономическим эффектом за счет устранения всех видов потерь, который способен дать этот механизм. В США бережливое производство как модель менеджмента качества получила широкое распространение не только в частном секторе, но и в сфере государственного управления, где инструменты лин применяются вместе с методикой Six Sigma<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> См., напр., Cole B. *Lean-six Sigma for the Public Sector: Leveraging Continuous Process Improvement to Build Better Government*. Milwaukee: ASQ Quality Press, 2011. 190 p.

В отечественную практику государственного управления бережливое производство постепенно внедряется через уровень субъектов РФ: в Республике Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе — Югра и других регионах, где развертываются соответствующие программы. Эти инициативы поддерживаются и на федеральном уровне, в том числе в официальных речах первых лиц государства<sup>16</sup>.

Базисом развития лин-технологий в России, в том числе в сфере государственного управления, призваны стать принятые в 2014–2016 годах национальные стандарты в области бережливого производства<sup>17</sup>. Однако их успешное практическое применение потребует от чиновников совершенно нового подхода к осуществлению своей деятельности, особенно в сфере использования таких методов и инструментов БП, как 5S<sup>18</sup>, канбан<sup>19</sup>, пока-ёкэ<sup>20</sup> и другие. Поэтому принятая, к примеру, в 2016 году концепция «Бережливый регион»<sup>21</sup> в ХМАО-Югра требует особым образом организованной работы по повышению компетенций чиновников исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления данного региона.

Кроме того, бережливое производство также в своей основе предполагает процессную модель, а инструменты и методы Lean появились и работают в среде менеджмента качества, поэтому при импорте бережливых технологий в практику государственного управления России для получения ожидаемого результата государству необходимо переключение из вертикального функционального режима в режим горизонтальный — процессный.

## В ЗЕРКАЛЕ САМООЦЕНКИ ПО CAF

Европейская модель общей схемы оценки CAF (Common Assessment Framework) представляет собой методологию улучшения качества организаций публичного сектора через механизмы организационной самооценки. CAF основана на критериях известной EFQM Excellence Model и принципе всеобщего менеджмента качества (TQM), где категория «качество» рассматривается не только как соответствие стан-

<sup>16</sup> Дмитрий Медведев о лин-технологиях в госуправлении в рамках выступления на Всемирном экономическом форуме в Давосе, январь 2013 г. (URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8w4TfqAv4UY>).

<sup>17</sup> См.: Леонидов К., Никитин Г., Лapidус В., Олухов А. Стандарты серии «Бережливое производство»: управление эффективностью деятельности // Стандарты и качество. 2017. № 6. С. 46–49.

<sup>18</sup> 5S — система организации и рационализации рабочего пространства, основу которой составляют пять принципов, формулировка которых начинается с буквы «С»: сортировка; соблюдение порядка; содержание в чистоте; стандартизация; совершенствование.

<sup>19</sup> Канбан (Kanban) — организация работы по принципу «точно в срок» (Just-In-Time) для равномерного распределения нагрузки между работниками.

<sup>20</sup> Пока-ёкэ (Рока-уоке) — метод предотвращения ошибок («защита от дурака»), основа бездефектного производства.

<sup>21</sup> Концепция утверждена Распоряжением Правительства ХМАО — Югры от 19.08.2016 № 455-рп.

дарту, но и как степень удовлетворения нужд и ожиданий потребителей. С начала 2000-х годов САФ зарекомендовала себя как простая, эффективная и не требующая большого количества ресурсов модель менеджмента качества и широко применяется в национальных программах административных реформ<sup>22</sup>. Согласно последним данным Ресурсного центра САФ при Европейском институте государственного управления ЕИРА, около 4 000 организаций бюджетной сферы из 53 стран используют САФ в своей практике менеджмента<sup>23</sup>.

Попытки внедрения модели САФ в Российской Федерации наблюдаются с начала 2000-х годов, когда САФ впервые рассматривалась в качестве одного из инструментов оценки эффективности государственного управления в рамках реализации проекта TACIS «Региональное экономическое развитие и антикризисные стратегии». В 2005 году Всемирный банк описывал европейскую модель САФ как возможный инструмент оценки административного потенциала и качественного измерения прогресса в осуществлении административной реформы в России.

В 2006 году модель была адаптирована к российской специфике и легла в основу системы «Эффективная публичная служба» — ЭПУС<sup>24</sup>. В 2007–2011 годах модель САФ развивалась под эгидой Всероссийской организации качества в сотрудничестве с ресурсным центром САФ ЕИРА. В 2009–2010 годах центром RCPAR Программы развития ООН был реализован международный проект «IQUAL: улучшение качества менеджмента в сфере государственного управления через применение модели САФ», где Ивановская область выступила пилотным регионом от Российской Федерации и модель САФ была апробирована в ряде государственных и муниципальных органов.

Однако попытки внедрения модели САФ все же оставались точечными. До настоящего времени широкого распространения в практике государственного управления России она не нашла, поскольку ее применение предполагает открытие коммуникационных каналов внутри организации, отказ от функциональных колодцев и настройку партисипаторных механизмов для получения обратной связи от всех заинтересованных сторон. Вертикально-ориентированная модель административного управления России не позволяет эффективно интегрировать данные инструменты. Тем не менее эти ограничения являются одновременно и ценностью методологии САФ, потенциал которой может быть полезен на новом этапе реформ при интеграции в практику государственного управления принципов клиентоориентированности, процессного подхода, вовлечения работников и других стейкхолдеров в процесс принятия управленческих решений.

---

<sup>22</sup> См.: Маслов Д.В., Стаес П., Тийес Н. Модель САФ в государственном управлении: практика улучшений по результатам самооценки // *Менеджмент качества*. 2017. № 2. С. 212–221.

<sup>23</sup> *CAF Vision note 2016 / EIPA CAF Resource Centre, EUPAN DG's meeting. Bratislava. December 2016. 7 p.*

<sup>24</sup> Маслов Д. В. Короленко А. Ю., Смирнов В. В. Система «ЭПУС» как механизм повышения эффективности государственного и муниципального управления // *Государственная служба*. 2007. № 6. С. 70–81.



2.

**ПЕРСПЕКТИВЫ  
И СОВРЕМЕННАЯ  
ПОВЕСТКА**

АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
РЕФОРМЫ В РОССИИ

Новые ориентиры административной реформы Российской Федерации формируются в контексте более широкой повестки реформ, целью которых является ускорение долгосрочных темпов экономического роста на несырьевой основе. Неэффективность государственного управления рассматривается как один из основных барьеров, препятствующих мобилизации источников экономического роста. Рационализация системы управления посредством современных методов бизнес-менеджмента в сочетании с уже давно декларируемыми, но слабо реализуемыми установками на снижение административной нагрузки на бизнес рассматриваются как наиболее перспективный путь к повышению вклада государства в достижение приемлемых темпов экономического роста. Следствием этих установок является экспериментальный поиск управленческих методов и подходов, которые позволят обеспечить подъем экономики.

Наиболее заметные инновации последнего времени, отражающие эти приоритеты, включают:

- 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).

В отличие от административной реформы прошлых лет, по перечисленным направлениям наблюдается **осознанное отступление от традиционных принципов линейно-функциональной вертикали**, которые существенно затруднили бы внедрение новых механизмов. Это позволяет

более оптимистично оценивать перспективы успешной реализации новой волны трансфера бизнес-методов в сферу государственного управления.

Например, при внедрении проектного управления, которое в немалой степени мотивировано необходимостью наращивания инвестиций в инфраструктуру и более эффективного управления ими, закладываются основы матричного управления. Постановление Правительства Российской Федерации № 1050 от 15 октября 2016 г.<sup>25</sup> предполагает определенную автономию системы управления проектами (проектных офисов, проектных комитетов и проектных команд) от традиционной линейно-функциональной иерархии, а также закладывает предпосылки для наделения органов проектного управления необходимыми кадровыми, финансовыми и иными ресурсами.

В сфере контроля и надзора переход на риск-ориентированные методы ведет к децентрализации принятия значительной части оперативных решений, связанных с осуществлением данных процессов. Это связано с тем, что решения ставятся в зависимость от объективных критериев риска субъектов контроля и надзора и отчасти приобретают автоматический характер. Более того, использование *больших данных* (Big Data) для профилирования субъектов контроля и надзора по степени риска и для планирования контрольно-надзорной деятельности может привести к значительному росту автоматически принимаемых решений посредством технологий *машинного обучения* (Machine Learning). Тем самым сужается зона усмотрения, в рамках которой в линейно-функциональной структуре обычно и возникают восходящие и нисходящие каскады иерархических решений и согласований. При этом возрастает доля оперативных решений, которые принимаются на низовом уровне (уровень инспектора) без участия в них средних и верхних уровней управления.

Широкое внедрение полноценного процессного управления тоже потребует децентрализации системы управления, а кроме того повлечет постепенное размывание перегородок как внутриведомственных, так и межведомственных вертикальных функциональных колодцев. В значительном числе случаев эффективно выстроенный процесс предполагает **субсидиарность** — перенос оперативных решений на самый низкий иерархический уровень, на котором они технически могут быть приняты. Более того, процессы предполагают возможность **«бесшовного взаимодействия»** низовых исполнителей процесса, относящихся к разным функциональным подразделениям и даже ведомствам. Эти требования могут вступать в противоречие с традиционными принципами работы в рамках линейно-функциональной структуры, однако интерес к процессным механизмам стремительно усиливается

---

<sup>25</sup> Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (URL: <http://base.garant.ru/71515458/>).

благодаря значительному снижению затрат, которое возникает из-за оптимизации деятельности на процессной основе.

Следует также учитывать, что в некоторых случаях иерархическая модель управления может не только конфликтовать с новыми механизмами, но и способствовать их внедрению. В частности, большой потенциал оптимизации процессов кроется в купировании «неоптимальностей», возникающих в результате избыточной регламентации деятельности на законодательном уровне.

Многочисленные НПА закрепляют бумажный характер административных взаимодействий, несоразмерно растянутые сроки исполнения, большое число избыточных действий, документов и бизнес-ролей, а также необоснованное перенесение решений на верхние уровни управления. Масштабный пересмотр нормативно-правовой базы проще всего реализовать в рамках стандартных практик работы органов власти на функциональной основе. При этом он открывает широкие возможности для каскадирования оптимизированных процессных решений «сверху вниз» путем повсеместного приведения административных практик в соответствие с изменениями в законодательстве.

В некоторых случаях управленческие инновации наоборот позволяют добиться большей централизации в тех случаях, когда это рационально и оправданно (например, при укрупнении обеспечивающих процессов, касающихся бухгалтерии, закупок, IT-сопровождения и др.). Внедрение методологии учета и анализа затрат по видам деятельности ABC при переходе на процессное управление помогает централизовать (например, на уровне казначейства) мониторинг и управление затратами на деятельность, организованную в процессном формате.

Особую роль в процессе возможного размывания линейно-функциональной иерархии в результате трансфера управленческих технологий из бизнеса играют **IT-технологии**.

Наиболее существенный первоначальный импульс к развитию горизонтальных взаимодействий в системе государственного управления может внести развитие **автоматизированного межведомственного обмена данными**. Эти технологии пробивают стены вертикальных функциональных колодцев и частично переводят традиционные, межведомственные взаимодействия, ориентированные на верхние уровни управления, в чисто горизонтальный и к тому же автоматизированный формат. Этой задаче в последнее время стало уделяться повышенное внимание из-за того, что устаревшие каналы межведомственного обмена информацией не позволяют справиться с современными информационными потоками. В частности, в 2017 году в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности была поставлена за-



дача разработки регламентов межведомственного электронного взаимодействия<sup>26</sup>.

Более масштабным вызовом для традиционной управленческой иерархии является следующее поколение информационных технологий, таких как облачные цифровые платформы.

В последнее время интерес к переводу значительной части взаимодействия государства с другими акторами на облачные цифровые платформы стремительно усиливается. И хотя практических шагов в этом направлении пока не предпринимается, для традиционной иерархической модели новое поколение технологий выступает как потенциальный дисраптор (disruptor) — фактор, способный катализировать глубинные изменения системы. Наиболее важной составляющей этих процессов является развитие следующих технологических решений:

- работа с большими данными;
- блокчейн<sup>27</sup>;
- машинное обучение и искусственный интеллект;
- интернет вещей<sup>28</sup>.

Используемый в рамках этих технологий перевод деятельности на платформы не только пробивает вертикальные функциональные колодцы, но и превращает низовых исполнителей госаппарата в звенья сложных горизонтально выстроенных и автоматизированных процессов, основными участниками и исполнителями которых становятся негосударственные акторы. Органы исполнительной власти могут выступать в роли координаторов и регуляторов, но при этом сами подчиняются режиму онлайн-взаимодействия с остальными участниками в рамках горизонтальной одноранговой сети.

Фундаментальный сдвиг происходит и в правовом регулировании деятельности платформ, поскольку привычный формат нормотворчества, полностью находящийся под контролем государства, перемещается в сферу частного права в резуль-

---

<sup>26</sup> План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 599-р.

<sup>27</sup> Блокчейн (Blockchain) — технология организации надежных распределенных публичных реестров, обеспечивающая возможность открытой и достоверной фиксации любой транзакции с соблюдением необходимой конфиденциальности ее деталей.

<sup>28</sup> Интернет вещей (Internet of Things) — термин предложенный в 1999 году К. Эштоном для обозначения сети физических предметов (вещей), оснащенных средствами радиочастотной идентификации для взаимодействия друг с другом или внешним окружением.



тате перевода правовых норм в машиночитаемые алгоритмы. Бюрократический процесс, основанный на взаимодействии госслужащих из различных структурных подразделений и ведомств, замещается решениями на базе алгоритмов и анализа больших данных, которые интегрированы внутрь платформы<sup>29</sup>.

Эффект масштаба от глубокой автоматизации многих видов услуг и контрольно-разрешительных действий может оправдать высокую концентрацию и централизацию оказания данных услуг. Но смысл централизации при этом меняется по сравнению с его традиционным бюрократическим пониманием, которое по существу ставит знак равенства между централизацией и вынесением принятия решений на верхние уровни управленческой вертикали. **Централизация в рамках облачных цифровых платформ** означает не перенос решений на верхние уровни иерархии, а **локализацию большинства решений и действий в одном конкретном административном подразделении**. Причем само принятие решений либо автоматизируется, либо остается на максимально низком исполнительском уровне, на котором оно технически возможно.

Также фундаментальных изменений в линейно-функциональной модели управления на базе внедрения IT-технологий можно достичь с помощью:

- законодательного закрепления юридической силы электронных источников;
- приоритета электронного документа перед бумажным, а данных — перед документом;
- равнозначности подписанного бумажного документа и документа, подписанного электронной цифровой подписью;
- использования распределенных реестров для юридически значимой фиксации транзакций, в том числе правового характера (позволит автоматизировать многие виды рутинных транзакций и практически устранить участие верхних уровней управления в их осуществлении).

На уровне отдельных органов госуправления в РФ в плане внедрения информационных технологий уже происходят серьезные сдвиги. Так, в Генеральной прокуратуре осенью 2017 года утвержден проект цифровой трансформации<sup>30</sup>, который наряду с автоматизацией предусматривает и более широкое внедрение процессного подхода.

<sup>29</sup> На основе рабочих материалов подгруппы «Государственное управление» Центра стратегических разработок.

<sup>30</sup> Сайт Генеральной Прокуратуры РФ: В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание Экспертного совета по цифровой трансформации органов прокуратуры (URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/news-1177071/>).

Алексей Кудрин в своем выступлении на Гайдаровском форуме 2017 года<sup>31</sup> обозначил направление реформ в сфере цифровизации государственного управления, предлагаемых ЦСР. В этих предложениях последовательно прослеживается приверженность философии нового менеджмента — менеджмента качества:

Создание системы управления изменениями (запуск цикла PDCA).

Кадровая реформа, основанная на развитии таких организационных ценностей, как инициатива, непрерывные улучшения, клиентоориентированность.

Оптимизация процессов: переход от вертикальной функциональной модели работы на начальника к горизонтальной процессной модели, ориентированной на человека.

«Государство-платформа»: форсированная цифровизация и внедрение новых моделей управления в практику государственного управления.

Заключительный пункт видится перспективным не только в российской, но и в мировой повестке трансформации государственного управления. «Государство-платформа» предполагает постепенное переключение административного контура государственного управления полностью в цифровой формат, в котором:

функции чиновников в рутинной деятельности частично перекладываются на нейронные сети искусственного интеллекта, а роль чиновника как посредника между человеком и государством значительно сужается (в 2018–2024 годах предлагается сокращение госаппарата на 30%<sup>32</sup>);

- общение пользователя платформы и государства происходит через интерфейсы программных приложений от многочисленных частных разработчиков на принципах свободного API «государства-платформы»;
- статистику заменяют Big Data, данные собираются офлайн (и немедленно оцифровываются) и онлайн, анализируются и отправляются в искусственную нейронную сеть для принятия оптимального для пользователя решения;
- цифровая идентификация пользователей и технологии блокчейн будут гарантировать как защиту, так и прозрачность работы системы.

---

<sup>31</sup> Кудрин А. Устойчивый экономический рост: модель для России / Выступление на Гайдаровском форуме. РАНХиГС, Москва. 13.01.2017 (URL: <https://akudrin.ru/news/ustoychivyy-ekonomicheskij-rost-model-dlya-rossii-vystuplenie-na-gaydarovskom-forume-13-01-2016>).

<sup>32</sup> Бутрин Д. Алексей Кудрин советует уволить треть чиновников // Коммерсантъ. № 100 (6094). 07.06.2017.

Принятие стратегии платформенного государственного управления открывает окно возможностей, для того чтобы Россия оказалась в авангарде процессов инновационного развития.

Резюмируя перспективы модернизации системы государственного управления России на современном этапе, можно отметить следующие особенности, характеризующие среду и основные вызовы преобразований:

- 1** Новые поколения управленческих технологий в сфере государственного управления становятся все менее терпимы к традиционным иерархическим структурам, но отказ от применения этих технологий в перспективе ведет к серьезным потерям эффективности и ослаблению конкурентоспособности страны.
- 2** Возможности линейно-функциональной системы государственного управления, которая характерна для современной России, рассчитаны на использование традиционных административно-командных методов. Вместе с тем модернизация государственной машины предполагает применение иных подходов, в основе которых лежит клиентоцентричная идеология менеджмента качества.
- 3** Попытки создания качественно новой модели государственного управления посредством импортирования бизнес-методов в деятельность органов исполнительной власти отчасти продиктованы насущной потребностью в ускорении экономического роста. Однако новые методы отторгаются вертикальной функциональной структурой и требуют внедрения процессной горизонтально ориентированной модели управления. Кроме того, логика процессного подхода лежит в основе автоматизации деятельности в том числе государственных структур, выступая тем самым драйвером цифровизации и разработки новых платформенных решений, которые в будущем будут определять характер взаимодействия государства с гражданином и обществом.
- 4** Несмотря на гораздо более существенный разрыв с управленческими практиками прошлого века в сравнении с большинством инициатив из предыдущей волны административной реформы, новые цифровые технологии порождают не только противоречия внутри госаппарата, но и дополнительные стимулы к внедрению прогрессивных подходов. Если преимущества новых управленческих практик из предыдущей повестки реформ могли подвергаться сомнению, то новое поколение информационных технологий настолько радикально превосходит прежние практики по производительности и результативности, что его игнорирование грозит глобальным стратегическим отставанием.



3.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
ПРОЦЕССОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

## СОДЕРЖАНИЕ ПРОЦЕССА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Согласно международным стандартам на системы менеджмента качества ИСО серии 9000, процессом является совокупность взаимосвязанных и(или) взаимодействующих видов деятельности, использующих входы (в форме материалов, ресурсов, требований) для получения намеченного результата, то есть выхода (например, продукции или услуги)<sup>33</sup>, который удовлетворяет требования потребителей, а также применимые законодательные и нормативные правовые требования (рис. 1). Таким образом, **каждый процесс проектируется и осуществляется с целью добавления ценности для потребителя.**

Механика процессного подхода (рис. 2) позволяет наиболее результативно и эффективно достигать желаемого результата; последовательность взаимосвязанных процессов обеспечивает кратчайший путь из точки А (возникшая потребность) в точку В (удовлетворенная потребность). Цепочка создания ценности для конечного потребителя (удовлетворения его запроса/потребности) предполагает прохождение нескольких промежуточных точек в цепи (А1, А2, А3, А4...), которые в логике процессного подхода являются **внутренними потребителями**. Эти внутренние потребители одновременно представляют собой фильтр, позволяющий выявить несоответствия на начальных стадиях и вовремя исключить передачу брака далее по цепи, а следовательно, избавить всю систему от необходимости исправления дефектов и переделки уже сделанного.

---

<sup>33</sup> *Формы входов и выходов процесса у различных авторов (в различных подходах) могут различаться. Так, например, Генри Нив определяет в качестве входов-выходов процесса людей, материалы, оборудование, методы, измерения и среду (Нив Г. Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 55).*

Рис. 1. Схема процесса

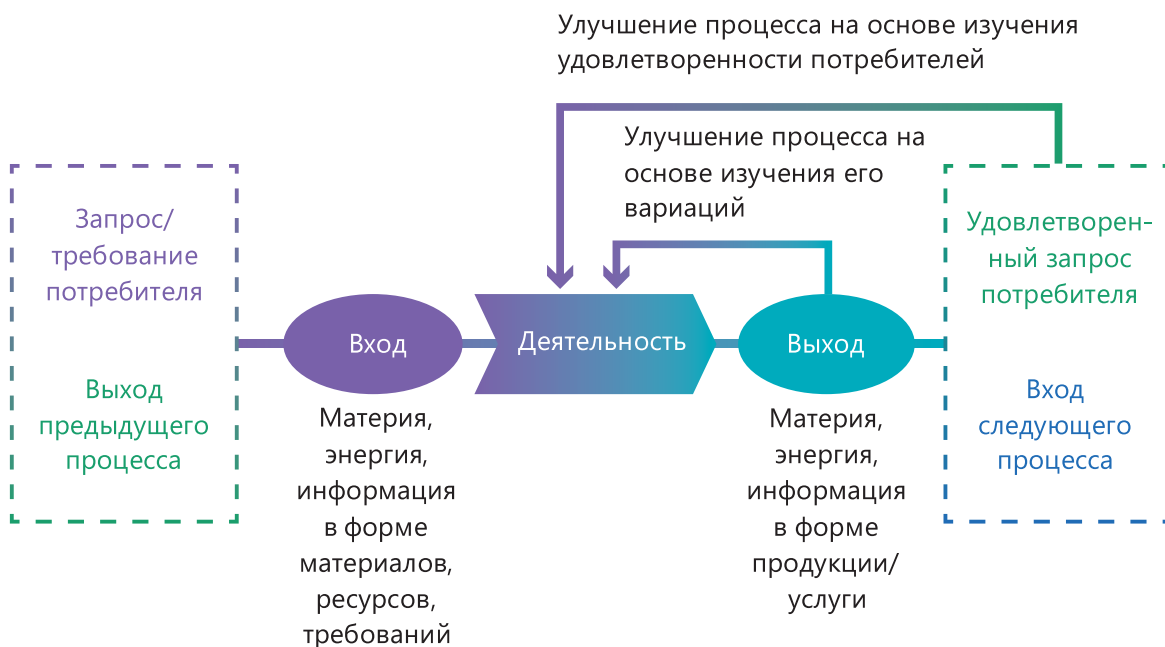
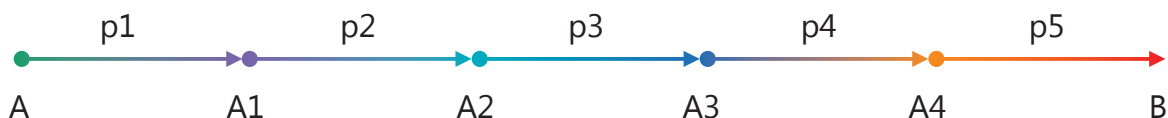


Рис. 2. Создания ценности для потребителя в логике процессного подхода



Концепция внутреннего потребителя, встроенная в процессный подход, представляет собой мощный инструмент обеспечения качества и открывает серьезные резервы эффективности и результативности деятельности.

В сфере государственного управления ряд исследователей выделяет процессы двух типов:

- Рутинные процессы — процессы, исполняемые на низовом уровне системы государственного управления. Они носят характер детерминированных, циклических, имеющих стандартизованный результат.

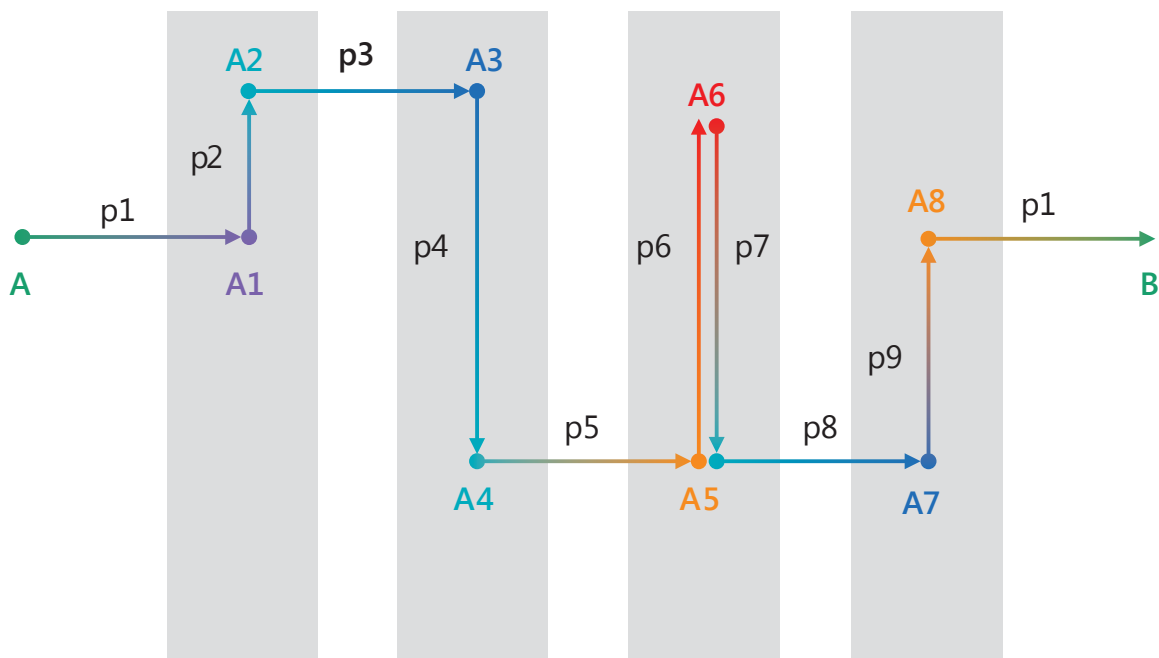
- Проектные процессы — процессы, реализуемые на среднем и верхнем уровнях системы государственного управления. Они разовые, ориентированы на достижение уникального результата и определяются характером этого результата.

Рутинные и проектные процессы имеют различные сочетания для решения различных задач государственного управления. Сервисные, обеспечивающие, контрольно-надзорные — это, как правило, рутинные процессы. Развитие системы государственного управления — это проектные процессы. Управление социально-экономическим развитием и финансирование деятельности государства сочетают в себе процессную и проектную составляющие.

## ПРОЦЕССЫ VS ФУНКЦИИ

Логика процессного подхода представляет собой нахождение наиболее оптимального пути создания ценности для потребителя. В функционально-ориентированных структурах такая логика теряется в глубине бюрократических колодцев (рис. 3).

Рис. 3. Создания ценности для потребителя в функциональных структурах



Механизм функционального управления разрывает цепочку создания ценностей для конечного потребителя — гражданина, дополняя ее новыми работами, которые движутся вверх-вниз по вертикали и не создают дополнительной ценности.

Так возникают новые точки на разных иерархических уровнях, которые направлены на контроль, но не ориентированы на конечного потребителя и зачастую не знают о его существовании. Внутренним потребителем в функциональной структуре управления является не следующий процесс, а верхний уровень иерархии. При построении клиентоориентированной модели сервисного государства и преобразовании функциональных систем возникает конфликт целей, когда чиновники, с одной стороны, должны строить деятельность по-новому, отталкиваясь от интересов потребителей — граждан, — а с другой стороны, их работа продолжает строиться на административно-командных принципах и ориентирована на устремленную вверх иерархию. Задача процессного управления не состоит в том, чтобы полностью убрать эти движения по вертикали, но максимально их оптимизировать, «сгладить».

В функциональных вертикальных структурах практически отсутствуют горизонтальные связи, следовательно, межведомственное взаимодействие становится крайне сложной задачей, поскольку пробить границы глубоких вертикальных колодцев зачастую практически невозможно. Проблемы, которые возникают на границе ведомств и подразделений, усугубляются нежеланием брать ответственность на себя при отсутствии привязки деятельности к конкретным результатам. Все спорные вопросы поднимаются вверх по вертикали на уровень высшего руководства, которому приходится принимать большое количество оперативных решений низового уровня, чем, по сути, оно заниматься не должно.

Гегемония функционального подхода практически исключила возможность улучшений «снизу вверх» через поддержку и стимулирование инициатив по оптимизации базовых административных процессов, исходящую непосредственно от работников. Отчасти такой подход девальвировал личный профессионализм как ключевой фактор карьерного роста в пользу лояльности и исполнительности.

Внедрение процессного подхода позволит подразделениям в структуре органа государственного управления стать **владельцами и/или исполнителями процессов и переориентироваться с выполнения функций на получение заданных результатов**. Причем сама структура организации может и должна корректироваться «снизу вверх» с учетом выявленных возможностей по оптимизации конкретных рутинных процессов. На низовом уровне каждый процесс имеет своего владельца, который является его единственным центром управления. Взаимодействие между владельцами процессов происходит по горизонтали, а роль иерархических связей минимальна.

Преимуществами процессного подхода как инструмента преобразований являются:

- возможность выделения конкретного процесса из функциональной среды, его описание в режиме «как есть»;



- оптимизация выделенного процесса в соответствии с ориентированной на результат моделью «как должно быть»;
- устранение избыточных вертикальных взаимодействий в рамках процесса;
- автоматизация процесса (если это возможно).

Таким образом, **переход на процессные рельсы не требует проведения масштабных единовременных изменений**. Внедрение может проходить поэтапно и по процессно, начиная с относительно автономных процессов, ориентированных на внутреннего, а не внешнего потребителя (обеспечивающие процессы — кадры, ИТ). Пилотные проекты по диагностике и оптимизации процессов позволяют разработать и апробировать тиражируемые методологии, накопить опыт и проанализировать возможные проблемы, собрать лучшие практики для дальнейшего масштабирования процессного подхода.

## ОШИБКИ ПРИ УПРАВЛЕНИИ В РАМКАХ ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА

Любой процесс, в том числе в сфере государственного управления, **подвержен изменчивости**. Например, прием заявления от одного гражданина в государственном органе может занять 10 минут, а от другого — 20 минут, затем — 13, 8, 23 минуты и далее при среднем значении 15 минут. Как руководителям оценивать этот разброс? Является ли несоответствием случай, когда время обслуживания составило 23 минуты? Можно ли показатель в 8 минут считать свидетельством хорошей работы сотрудника, принимающего заявление? Стоит ли руководству реагировать на отклонения, пытаться вносить коррективы в работу системы для устранения дефектов, наказывать работников, чьи показатели оказались хуже, чем у других или ниже средних, и поощрять ли тех, кто продемонстрировал лучшие показатели?

Причина проблем менеджмента многих организаций (как частного, так и публичного сектора) в том, что принятие управленческих решений часто сопровождается совершением ошибок первого и второго рода.

**Ошибка первого рода** возникает, когда руководство полагает, что отклонения и погрешности вызваны особыми причинами, хотя в действительности никакого внешнего воздействия на процесс не было, а вариации носят случайный характер и вызваны общими (системными) причинами. Вмешиваясь в стабильную систему с благим намерением «потушить пожар», руководство тратит силы и ресурсы там, где «пожара» нет, что приводит к негативным последствиям и искусственному раскачиванию системы.

**Ошибки второго рода** представляют собой обратную ситуацию, когда отклонения в процессе вызваны вмешательством извне, то есть особыми причинами, а руководство интерпретирует вариации как проявление общих причин и не оказывает необходимого управленческого воздействия.

Функциональное управление усугубляет появление ошибок первого и второго рода. В то же время процессный подход позволяет предотвратить их появление при помощи статистических инструментов и методов управления процессами, которые можно и нужно адаптировать к сфере государственного управления<sup>34</sup>. Уменьшение пула вариаций реализации процесса — это суть деятельности по совершенствованию и главный резерв улучшения качества, а следовательно, эффективности и результативности процесса.

## УПРАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ В ПРОЦЕССАХ

Потребитель произведенного государством продукта или услуги — как внешний, так и внутренний — может быть физическим лицом или организацией и выступать в роли клиента, заказчика, пользователя, получателя, бенефициара, покупателя, одной из заинтересованных сторон (стейкхолдеров) организации. Для **потребителя результатом процесса является** не сам выход (продукт или услуга), а **удовлетворенная потребность**, то есть полученная польза. Эта потребность (запрос) на входе (*рис. 1*) обуславливает целесообразность осуществления процесса. Если потребности на входе нет, то процесс теряет смысл. Таким образом, процессы организации, не создающие (не добавляющие) ценность для потребителя (внешнего и внутреннего), должны быть исключены из модели.

Следовательно, результаты деятельности организации в системе координат «производитель — потребитель» измеряются не только характеристиками продукта/услуги (выход), но и пользой для потребителя, а в сфере государственного управления оказывают и социально значимый эффект. В публичном секторе, согласно рекомендациям OECD<sup>35</sup>, выделяют три группы результатов: output, outcome, impact (в русской редакции: продукты, результаты, воздействия).

Модель, совмещающая процессный подход с трехуровневой структурой результатов сферы государственного управления «Выходы (outputs) — выгоды (outcomes) — воздействие (impact)»<sup>36</sup>, представлена на *рис. 4*.

<sup>34</sup> *Пилотный проект по разработке и апробации методики оценки качества процессов в сфере государственного управления реализован в 2017 г. в Республике Башкортостан на базе Центра занятости населения г. Уфы.*

<sup>35</sup> *OECD Glossary of Key Terms in Evaluations and Results Based Management. OECD. 2002 (re-printed in 2010). С. 33.*

<sup>36</sup> *Авторский перевод Д.В. Маслова.*

Рис. 4. Модель интеграции процессного подхода в систему управления результативностью государственного управления



Каждый уровень результатов не случаен, а является удовлетворением требований **воронки целей**, где глобальные цели каскадированы до конкретного процесса.

Продемонстрировать различие между тремя «В» в воронке результатов (выходы — выгоды — воздействие) можно на примерах двух процессов: рутинного и проектного. Первый, по своей сути, является государственной услугой, поскольку имеет адресный характер и осуществляется по запросу заявителя; второй же услугой не является, поскольку удовлетворяет не конкретные потребности, а долговременные интересы граждан.

**Пример 1.** Результаты процесса рутинного процесса «Выдача гражданину заграничного паспорта»:

- Выходы: заграничный паспорт гражданина Российской Федерации.
- Выгоды: возможность для гражданина выезда за пределы России.
- Воздействие: повышение международной мобильности граждан, развитие международного взаимодействия в сферах культуры, науки, бизнеса и т. д.

**Пример 2.** Результаты проектного процесса «Строительство дороги между населенными пунктами А и Б»:

- Выходы: дорога из населенного пункта А в пункт Б.
- Выгоды: возможность перемещения граждан из пункта А в пункт Б.
- Воздействие: рост экономической активности в регионе.

Предложенные ниже рекомендации по развертыванию процессного подхода в системе государственного управления Российской Федерации основаны на изучении мирового и отечественного опыта реформ государственного управления, применения моделей и методов менеджмента качества, в том числе процессного подхода, в многочисленных организациях частного и публичного сектора. Также анализировались результаты апробации методов процессного управления в системе государственного управления России, в том числе в федеральных и региональных органах исполнительной власти.

---



4.

**РЕКОМЕНДАЦИИ  
ПО РАЗВЕРТЫВАНИЮ**  
ПРОЦЕССНОГО  
ПОДХОДА В СИСТЕМЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

## 1. Позиционирование процессного подхода в качестве альтернативы функциональной модели государственного управления в новой повестке административных реформ

Конфликт линейно-функциональной вертикали с горизонтальной ориентированностью процессного подхода является основным барьером масштабирования процессной оптимизации в системе государственного управления России. На современном этапе функциональные принципы построения госаппарата постепенно утрачивают первоначальную незыблемость. Необходимость хотя бы выборочного отступления от них в рамках новой повестки административной реформы приобретает все более осознанный характер и постепенно начинает институционализироваться в рамках пилотных инициатив. Тем не менее позиционирование процессного подхода как основы для модернизации системы госуправления требует дополнительного и постоянного акцента при реализации любого рода реформ в данной сфере.

## 2. Нишевое встраивание процессного подхода в практику государственного управления через реализацию пилотных проектов

Учитывая инерционность сложившейся системы государственного управления, облегчить ее трансформацию можно путем нишевого встраивания практик процессного управления в зоны «наименьшего сопротивления» через пилотные проекты в различных государственных органах и на различных уровнях государственного управления с их последующим масштабированием по мере наглядного проявления преимуществ и накопления опыта. До начала масштабного внедрения процессного подхода следует в обязательном порядке решить вопрос с нормативной базой реформирования. Должен быть разработан и принят механизм, разрешающий в случае участия в пилотных проектах по оптимизации отход от тех или иных рамок. Эти рамки необходимо очень четко очертить.

### 3. Быстрая оптимизация однотипных рутинных процессов и формирование банка типовых решений

Переход от функционального управления к процессному на начальном этапе обнаруживает широкое распространение типовых процессных неоптимальностей, устранение которых достигается относительно простыми методами — в основном путем симплификации и рационализации процессов. В первую очередь это касается рутинных процессов, с которых следует начинать процессную оптимизацию. Поскольку проведение большинства изменений тесно связано с пересмотром устаревших положений нормативно-правовых актов, это облегчает тиражирование подходов к оптимизации процессов по принципу «сверху вниз» путем изменения правовых норм, затрагивающих одновременно большое число однотипных процессов. Должны быть установлены переходные положения, позволяющие в течение определенного переходного периода сосуществовать процессам в старом и новом, оптимизированном формате, не создавая при этом коллизий с нормативно-правовыми актами для приведения процессов в соответствие с новыми нормами.

Для масштабирования работы по оптимизации процессов целесообразно сформировать банк типовых решений, который содержал бы детальные описания рекомендуемых решений и инструкции по их применению. За успешную имплементацию оптимизации процессов из банка типовых решений органы власти следует поощрять.

### 4. Интеграция процессного управления с управлением по результатам

Перевод деятельности из функционального формата в процессный позволит сориентировать работу государственных органов на результат, где у каждого исполнителя/владельца процесса будет четко определенный потребитель со своими требованиями, удовлетворение которых будет целью работы госаппарата. Проектирование процессов должно проходить «от потребителя», т. е. начинаться с каскадирования результатов процесса по трем уровням: выходы, выгоды, воздействие (рис. 3). Воронка целей формирует три уровня целеполагания: глобальные цели стратегического уровня на основе запросов общества; конкретные цели на основе требований потребителей и непосредственно входы процесса на административном уровне.

Степень удовлетворения требований процесса, потребителей, общества — главный измеритель, который должен лечь в основу системы оценки качества и непрерывного совершенствования процессов государственного управления (см. далее п. 9).

## 5. Замена функциональных колодцев на горизонтальные способы межведомственной коммуникации

Вертикально-функциональная модель управления порождает возникновение функциональных колодцев — ситуации, когда потребителем внутри цепочки выполняемого процесса является не конечный потребитель, а выше- или нижестоящий уровень в иерархии. Из-за большого числа таких колодцев внутри системы серьезно снижается способность госоргана к исполнению задач и реализации проектов, находящихся на стыке полномочий нескольких ведомств. Масштабное внедрение процессного управления сопровождается существенной децентрализацией, что создает предпосылки для размывания перегородок функциональных колодцев как при внутриведомственной, так и при межведомственной коммуникации.

## 6. Различные стратегии масштабирования для разных уровней власти

Одна из важных особенностей масштабирования процессного подхода связана с уровнем государственного управления. Масштабирование оптимизации процессов в ФОИВ существенно облегчается по сравнению с аналогичной работой в субъектах Федерации или в органах местного самоуправления. На федеральном уровне, по крайней мере для оптимизации процессов с целью повышения эффективности, лучше всего работают механизмы каскадирования пилотных результатов проектов по принципу «сверху вниз» путем внесения изменений в федеральные нормативно-правовые акты и инициирования повсеместной оптимизации процессов в ФОИВ для их приведения в соответствие с этими изменениями.

На региональном уровне такие механизмы работают лишь в пределах одного региона. В свою очередь, для распространения оптимальных решений на все субъекты Федерации и органы местного самоуправления требуется более сложная и затратная координация этой работы с федерального уровня. При этом могут потребоваться изменения как федерального законодательства, так и нормативно-правовых актов в каждом их субъектов. Между тем содержание этих актов и характер изменений могут существенно варьироваться по регионам, поскольку речь идет о полномочиях регионального и муниципального уровня.



## 7. Развитие компетенций в области процессного управления и менеджмента качества у государственных служащих и подготовка внешних экспертов для сопровождения диагностики и оптимизации процессов

Уже на этапах пилотного развертывания процессного подхода в органах власти остро встает проблема дефицита компетенций по процессной диагностике и оптимизации, поэтому исключительно важно предусмотреть внешнее экспертное сопровождение внедренческих проектов. В системе государственного управления, за редким исключением, отсутствуют специалисты, обладающие навыками описания и моделирования процессов с помощью нотации BPMN<sup>57</sup> или других аналогичных программных средств. Сегодня даже простейшие решения по оптимизации процессов в представлении абсолютного большинства государственных служащих являются нестандартными и выходящими за рамки сложившихся управленческих практик. Кроме того, сказывается и слабая заинтересованность в мобилизации резервов повышения эффективности.

Таким образом, масштабирование деятельности по диагностике и оптимизации процессов в системе государственного управления должно будет сопровождаться мерами по массовой подготовке специалистов по процессному управлению. При этом необходимо соблюдать баланс между развитием компетенций самих государственных служащих и обучением внешних экспертов. В данном случае речь идет прежде всего о массовом обучении стандартным базовым навыкам диагностики и оптимизации процессов, включая их описание с использованием нотаций, а также применение специализированного программного обеспечения, предназначенного для анализа и изменения процессов.

Соответственно, масштабирование работ по диагностике и оптимизации процессов должно быть подкреплено адекватной и обеспеченной необходимыми финансовыми ресурсами программой развития компетенций по процессному управлению. Причем эта программа должна распространяться как на государственных служащих, так и на внешних экспертов, сопровождающих диагностику и оптимизацию процессов в системе государственного управления.

---

<sup>57</sup> *Business Process Model and Notation* — система условных обозначений (нотация) и моделирования бизнес-процессов.

## 8. Разработка специализированных программных продуктов для диагностики и оптимизации процессов государственного управления

При развертывании процессного управления в масштабах страны актуальной задачей становится разработка специализированных версий программного обеспечения для диагностики и оптимизации процессов, адаптированных специально для системы государственного управления. Сегодня в рамках первых пилотных проектов используется программное обеспечение, предназначенное преимущественно для бизнеса, а не для сектора государственного управления. В дальнейшем целесообразно учесть опыт применения таких приложений в сфере государственного управления и сформулировать перечень требований, которым должны соответствовать аналогичные программные продукты для органов исполнительной власти.

## 9. Интегрирование методов оценки и анализа затрат при построении процессной модели управления

Для успешного решения задач по оптимизации процессов в части повышения их эффективности большое значение имеет возможность точной оценки изменения затрат на единицу результата процесса по итогам проведенной оптимизации. Наилучшим решением той задачи станет внедрение более точных методов оценки затрат, в частности функционально-стоимостного анализа, или ABC-анализа. Данная методология позволяет с максимальной степенью доказательности отнести на основную деятельность в рамках рассматриваемого процесса накладные расходы в широком смысле этого слова, то есть затраты, связанные с деятельностью, обеспечивающей выполнение данного процесса, но напрямую к нему не относящейся. По мере развития практики процессного управления необходимо рассмотреть возможность внедрения в российской системе государственного управления не только методологии ABC, но и процессно-ориентированного бюджетирования (*Activity-Based Budgeting, ABB*).

## 10. Разработка унифицированных методов оценки качества и непрерывного совершенствования процессов на основе статистических методов

Оценка качества процессов будет иметь особое значение по мере внедрения оптимизированных процессов и оценки зрелости процессного подхода в органах исполнительной власти. При разработке универсальной методики оценки качества процессов следует опираться на классические статистические методы оценки и

анализа процессов — *Statistical Process Control (SPC)*. Первоначально разработанные для производственной деятельности, постепенно они получили распространение в публичном секторе. Статистическое управление процессами позволяет увеличить знание о процессе, непосредственно встроив в него качество. Простым и надежным инструментом SPC, позволяющим оценить состояние процесса и довести его до статистической управляемости, являются контрольные карты Шухарта, которые могут стать не только основой оценки, но и инструментом непрерывного совершенствования процессов в сфере государственного управления.

---



# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Несмотря на разнообразные инициативы по модернизации административных механизмов, государственное управление в России работает по функциональному принципу в вертикальном режиме. **Порядка 80% деятельности государственных органов организовано сегодня в функциональном формате.** С каждым годом эта модель становится менее эффективной, среди наиболее серьезных проблем — избыток государственных функций и регулирования, излишняя забюрократизированность, дефицит многих необходимых компетенций в сфере госуправления и ряд других.

Закрепление в Федеральном законе РФ № 210-ФЗ от 27 июля 2010 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» понятия государственной услуги как деятельности по реализации функций органа власти не противопоставило услугу (по сути процесс) функции. Напротив, фактически было только подтверждено главенство функциональной модели, где оценка достижения результата носит административный характер, строится вокруг выполнения поручений (выполнено / не выполнено) и не зависит от полезности результата для конечного потребителя.

Кроме того, привязка к исполнению функций предполагает широкое распределение полномочий при одновременном размывании ответственности за достижение результата. Это ведет к потере ориентиров для определения объективной потребности в ресурсах. Не происходит сегодня и полноценного внедрения проектного подхода в российскую систему госуправления: проектная работа включается в функциональные обязанности сотрудников и выполняется по остаточному принципу.

Переход на процессную модель в сфере государственного управления предполагает, прежде всего, **переориентирование деятельности государственных служащих в горизонтальные потоки создания ценности для потребителя.** Это требует описания работ как сети взаимосвязанных процессов и кардинального изменения направления организационного движения, когда результаты деятельности чиновника не передаются

вверх по вертикали, а являются входами для следующего процесса (внутреннего потребителя) в цепи создания ценности для внешнего потребителя.

С начала 2000-х годов по настоящее время в рамках проводимых реформ ограничениям функциональной модели не придавалось большого значения. Поэтому резервы эффективности, которые заложены в процессном управлении, остаются практически не раскрытыми. Выстроить новую, более эффективную систему позволит включение в повестку модернизации системы государственного управления задач по фундаментальному переосмыслению деятельности государственных органов через призму процессов, которые поддаются планированию, по ориентации на результат, оптимизации и, как правило, по автоматизации. **Свыше 50% деятельности в государственном секторе может быть выстроено в процессном формате**, что позволит сместить центр тяжести в модели государственного управления с функционального на процессный подход.

Однако для достижения данного эффекта не достаточно назвать функцию процессом или применить описание процессов только к предоставлению государственных услуг. Необходимо переформатирование всей деятельности организации с ориентацией на результат — удовлетворение требований потребителя. Процессное управление не должно стать параллельной, дублирующей системой управления. Таким образом, процессный подход необходимо интегрировать не только в систему оценки результативности, но и в систему стратегического планирования Российской Федерации.

---



# ПРИЛОЖЕНИЯ

## П.1. КАЧЕСТВО, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понятие «качество» широко используется в инженерной, технической сфере, где этот термин играет центральную роль в вопросах стандартизации и метрологии, контроля и оценки соответствия, надежности и точности. То есть это понятие тесно связано с производственной средой. В середине прошлого века, благодаря американским инженерам и ученым У. Шухарту, Э. Демингу, Дж. Джурану, Ф. Кросби, а также их японским последователям К. Исикаве, Г. Тагути, Т. Оно, С. Синго, Н. Кано, М. Имаи термин «качество» вошел в лексикон менеджмента.

Высшее руководство (сначала на предприятиях Японии, а затем и по всему миру) открыло для себя новые грани качества как управленческой и экономической категории. Новая философия бизнеса строилась на понимании того, что качество начинается с потребителя. Это означало, что для успешной конкуренции и устойчивого развития компании недостаточно выпускать продукцию, удовлетворяющую требованиям стандарта, — необходимо произвести такой продукт или услугу, которая максимально удовлетворит потребности покупателя. Качественный с точки зрения производителя продукт не всегда может обладать теми характеристиками качества, которые нужны потребителю. П. Шолтерс и Х. Хакквоборд выразили это следующим образом: «Первый принцип обеспечения качества: качество начинается с услаждения потребителя»<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Цит по: Нив Г. Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 55.



Таким образом, качество в терминологии современного менеджмента имеет два слагаемых:

- *качество от производителя* — степень соответствия продукта или услуги производственным требованиям;
- *качество от потребителя* — как степень удовлетворения его нужд и ожиданий<sup>39</sup>.

С приходом бизнес-методов в сферу государственного управления понятие «качество» стало активно использоваться для определения, с одной стороны, требований, предъявляемых государством к качеству жизни, образования, здравоохранения, деятельности органов государственной власти, а с другой — удовлетворенности граждан уровнем предоставления *государственных услуг*, степени выполнения их ожиданий.

Административные реформы середины 2000-х годов обозначили разворот в сторону процессного управления, закрепив в правовом поле переход к оказанию государственных и муниципальных услуг, потребителями которых являются граждане или организация. В современном научном дискурсе, а также в практической плоскости качество часто является характеристикой государственных услуг.

Трансфер бизнес-методов не только пополнил понятийный аппарат сферы государственного управления термином «качество», но и объединил качество с такими понятиями, как «*эффективность*» и «*результативность*», в одно семантическое поле без явной доминанты. Это смешение, однако, не способствует выработке общих терминологических рамок как для более продуктивной научной и экспертной дискуссии, так и для практической имплементации предлагаемых подходов. Объем семантического шума увеличивается еще и по причине того, что многие методы и модели представляют собой зарубежные разработки, и смысловые потери при их адаптации неизбежны даже на этапе перевода.

За годы российских реформ государственного управления произошла определенная кристаллизация понятийного аппарата: термин «качество» — это уже привычный атрибут государственных и муниципальных услуг. Понятие «*эффективность*» часто употребляется в связке с «*деятельностью органов власти*» и «*государственной службы*», а также в контексте развертывания ключевых показателей эффективности КРІ. «*Результативность*» применяется в контексте внедрения принципов управления по результатам и также сопрягается с КРІ.

<sup>39</sup> Согласно определению международного стандарта ISO/TS 10004:2010 (ГОСТ Р 54732-2011 «Менеджмент качества. Удовлетворенность потребителей. Руководящие указания по мониторингу и измерению»), под удовлетворенностью потребителей следует считать восприятие потребителями степени выполнения их требований.

Классические и универсальные определения эффективности и результативности зафиксированы в международном стандарте ISO 9000:2015 (ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь»):

- *эффективность (efficiency): соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами;*
- *результативность (effectiveness): степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов.*

Питер Друкер определял эффективность как «делать вещи правильно» (doing things right), а результативность — «делать правильные вещи» (doing the right things)<sup>40</sup>.

В понятии «эффективность» акцент делается на «делать правильно», когда в приоритете — «процесс» (делать) и «метод» (правильно). Таким образом, лучший результат процесса должен достигаться при оптимальных настройках системы, то есть с наименьшими потерями. Эффективность в менеджменте — это скорее внутренняя категория, «от производителя».

В понятии «результативность» акцент смещается на «правильные вещи», когда в приоритете «полезность» (правильные) и «продукт/услуга» (вещи). Результативный процесс создает новую ценность для потребителя, максимально удовлетворяющую его нужды и ожидания. Результативность в менеджменте — категория скорее внешняя, «от потребителя».

Соединяя, но при этом не размывая понятия «эффективность» и «результативность», сущность категории «качество» можно выразить следующим образом:

*качество — это делать правильные вещи правильно.*

Это определение одинаково применимо как в управлении бизнесом, так и в государственном управлении. Оно совмещает в себе оба взгляда: «от производителя» и «от потребителя», — а также определяет границы категорий «эффективность» и «результативность» относительно категории «качество». Концептуально соотношение понятий трех понятий представлено в квадрате качества на *рис. III*.

В квадрате выделены четыре блока, характеризующие зависимость уровня качества (как степени удовлетворения требований производителя и потребителя) от баланса эффективности и результативности деятельности организации.

---

<sup>40</sup> *Drucker P. Managing for Business Effectiveness // Harvard Business review. № 3. 1963. P. 53-60.*

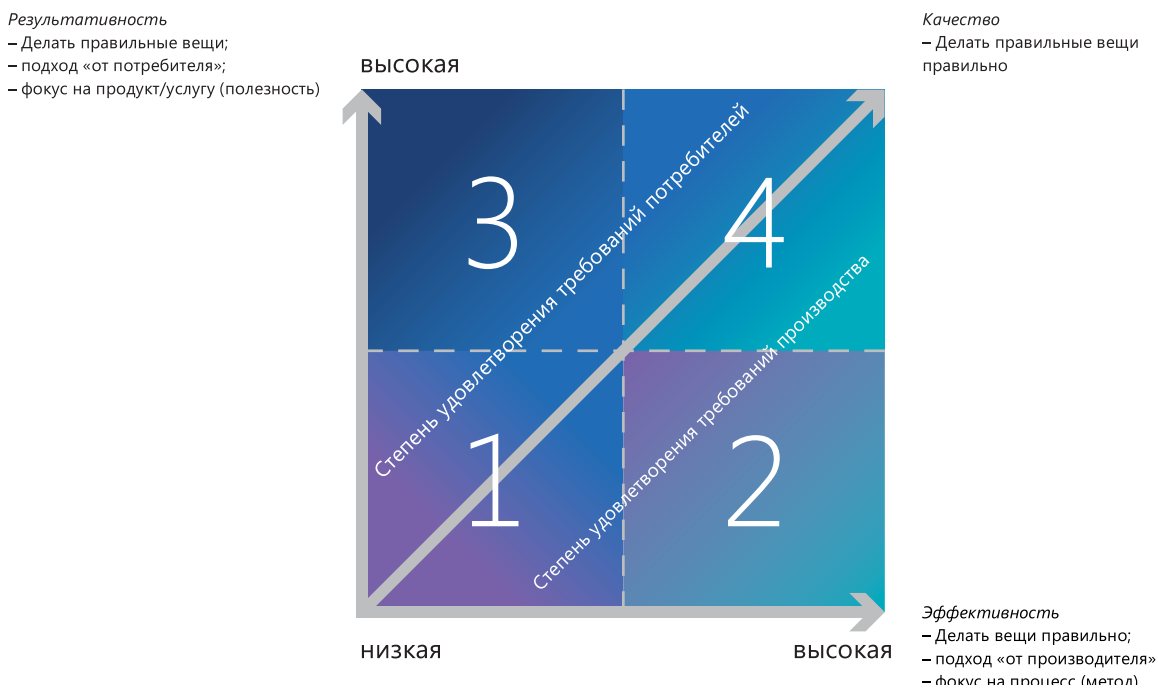
Первый блок низкого качества, когда эффективность процессов и результаты деятельности не удовлетворяют ни производителя, ни потребителя.

Второй блок характеризует процессы организации как соответствующие установленным производственным требованиям, однако применяемые методы не позволяют производить продукт или услугу, удовлетворяющие нужды и ожидания потребителей. Соответственно, качество нельзя считать высоким.

Третий блок демонстрирует ситуацию, когда производственные процессы построены неэффективно (сопровождаются большим количеством дефектов, несоответствий и/или высокими затратами), однако уровень восприятия потребителем своих ожиданий в отношении выпускаемой продукции или услуги высокий, соответственно, его потребности в значительной степени удовлетворены. Но в данном случае по-прежнему нельзя говорить о высоком уровне качества системы управления организацией.

Четвертый блок, где высокая эффективность сочетается с высокой результативностью, говорит о высоком уровне качества, когда менеджмент «делает правильные вещи правильно», максимально удовлетворяя требования как производителя, так и потребителя.

Рис. П1. Квадрат качества: соотношение понятий «качество», «эффективность» и «результативность»



## П.2. ЧЕТЫРНАДЦАТЬ ПУНКТОВ Э. ДЕМИНГА ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Четырнадцать пунктов преобразований традиционного менеджмента, сформулированные одним из авторов японского экономического чуда и нового менеджмента на основе качества Эдвардом Демингом, применимы в любых организациях, нацеленных на устойчивое развитие. Программа Деминга, рассмотренная через призму современных вызовов модернизации государственного управления, позволяет очертить стратегические и ценностные ориентиры дальнейших административных реформ в нашей стране.

**1. Добивайтесь постоянства цели.** Целью государственного аппарата должно стать непрерывное совершенствование всех аспектов деятельности. Количественные индикаторы, многочисленные KPI не могут являться главной целью органа власти, поскольку неизбежно становятся объектом для манипуляций. В Великобритании еще на начальном этапе развертывания нового государственного управления был принят принцип Гудхарта, суть которого заключается в следующем: когда экономический показатель становится целью для проведения экономической политики, он неизбежно теряет достоверность. Потому измерение эффективности системы управления на основе подобных показателей не дает возможности получить верную оценку.

**2. Примите новую философию.** Этот принцип предполагает отказ от административно-командных методов, настроенных на вертикальное перемещение работы по бюрократическим колодцам. Современные методы менеджмента, ориентированные на удовлетворение требований граждан-потребителей, невозможно эффективно применять в идеологических рамках традиционной механистической бюрократии, когда чиновник разрывается между двух господ — между начальником и гражданином.

**3. Покончите с зависимостью от массового контроля.** Проверки и инспекции не позволяют добиться лучшего качества и, напротив, дадут отрицательный эффект, постоянно требуя при этом дополнительных ресурсов. Единственным методом контроля качества при таком подходе становится ужесточение бюрократии. Качество должно быть встроено в процессы, только тогда можно повысить его уровень, одновременно сокращая затраты.

**4. Покончите с практикой закупок по самой низкой цене.** В государственном секторе существует такой инструмент, как тендер, который призван воспрепятствовать неоправданному завышению цен поставщиком. Однако тендер, по словам Деминга, является «фиговым листком на теле коррупции», поскольку грань между оправ-

данной и неоправданной ценой слишком размыта, а предложение по наименьшей цене при нивелировании других характеристик поставляемых продукции и услуг в большинстве случаев будет заведомо проявляться в более низком качестве.

**5. Улучшайте каждый процесс.** Этот принцип является одним из главных вызовов для сферы государственного управления, поскольку требует разворота привычной функциональной деятельности госорганов на 90 градусов в горизонтальную плоскость и реформатирования всей работы чиновников в потоки или процессы создания ценности для потребителя. Для этого требуется определить круг потребителей, причем не только внешних, но и внутренних (включить главный принцип процессного подхода «Следующий процесс — мой потребитель»). Без перехода на процессно-ориентированную модель невозможно улучшать процессы, поскольку они не определены. При этом их улучшение должно происходить в логике цикла PDCA с применением методов статистического контроля, в первую очередь контрольных карт Шухарта.

**6. Введите в практику подготовку и переподготовку кадров.** Обучение и повышение профессионального уровня государственных служащих — залог успешного развертывания предыдущего пункта. Непрерывное улучшение предполагает участие в деятельности по совершенствованию всех работников, что невозможно без специальных знаний в области статистического управления процессами, менеджмента качества, бережливого производства.

**7. Учредите лидерство.** Лидер в новой философии менеджмента — это не начальник, а наставник, который глубоко понимает организацию как систему взаимосвязанных процессов, знает их изнутри и может отличать особые причины изменчивости процессов от вариаций, вызванных общими внутренними причинами. Лидер понимает, что жесткий контроль подчиненных не приведет к улучшению качества и осознает, что до 98% сбоев и дефектов вызывается системными факторами<sup>41</sup>.

**8. Изгоняйте страхи.** Главным продуктом страха является ложь. В механистических бюрократиях, коими являются традиционные структуры государственного управления, приоритетами остаются дисциплина и иерархия, а мотивационными инструментами — контроль и наказание. Такая система создает тепличные условия для вызревания фальсифицированных данных. Принятие управленческих решений на основе ложных фактов может привести только к достижению ложного результата, ложной эффективности и ложного качества. В новой философии, где главным судьей является потребитель, такая модель менеджмента не может быть устойчивой и конкурентоспособной.

---

<sup>41</sup> Нив Г. *Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса* / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 85.

**9. Разрушайте барьеры.** В сфере государственного управления барьерами нового менеджмента являются стены функциональных шахт, или колодцев, в которых находятся различные отделы, подразделения, ведомства. При построении процессной модели государственного управления потоки создания ценностей для граждан-потребителей требуют тесного межведомственного взаимодействия, поэтому разрушение функциональных барьеров является обязательным условием модернизации менеджмента публичного сектора.

**10. Откажитесь от пустых лозунгов и призывов.** В государственном секторе, где на целеполагание существенное влияние оказывают политические мотивы, опасность провозглашения произвольных целевых ориентиров (таких как, например, увеличить уровень удовлетворенности населения на 10%, снизить число жалоб граждан на 15%) гораздо выше, чем в частном секторе. Вместе с тем последствия, к которым приводят необоснованные призывы, будут выражаться в неспособности достичь поставленных целей, увеличении доли брака и отклонений в процессах, росте затрат, деморализации исполнителей, а также в неуважении к руководству.

**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, а для России неэффективная результативность является традиционным парадоксом управления<sup>42</sup>. Набор целей, установленных руководством без указания метода их достижения, провоцирует работников к тому, чтобы начать срезать углы и манипулировать цифрами с помощью отчетов. Еще одна опасная ловушка целевого управления — это ранжирование по результатам. Отчетные «палки» порождают пагубную палочную систему, которая естественной природой общих вариаций системы способна превратить хорошего полицейского (учителя, врача, чиновника...) в плохого и наоборот. Любые попытки ранжирования без статистического анализа слепы к вариативности системы и опираются на презумпцию виновности исполнителя при абсолютной непогрешимости самой системы.

**12. Дайте сотрудникам возможность гордиться своей работой.** В парадигме нового государственного управления работа органов власти перемещается из вертикальной в горизонтальную плоскость, на смену таким организационным ценностям, как иерархия, бюрократия и патернализм, приходят инициативность, непрерывное совершенствование, клиентоориентированность. В новой системе ценностей из чиновника следует выдавливать бюрократа, раскрывая его творческий потенциал. Делегирование полномочий и вовлечение людей в деятельность по улучшению таят огромные резервы эффективности для сферы государственного управления,

---

<sup>42</sup> Прохоров А. Русская модель управления. / М.: Издательство Студии Артемия Лебедева. 2014. С. 9–14.



где постулат «Инициатива наказуема» до сих пор остается одним из главных принципов работы чиновников.

**13. Поощряйте стремление к образованию.** Каждый человек, инвестируя в дополнительное образование, занимаясь самообразованием, приумножает свой человеческий капитал. Соответственно, организация, где работает этот человек, может использовать его интеллектуальный потенциал в собственных интересах. Стремление работников к самосовершенствованию является тем преимуществом, которое позволяет начать построение самообучающейся организации.

**14. Добейтесь приверженности высшего руководства к совершенствованию и постоянному улучшению качества и производительности.** Этот завершающий пункт одновременно является отправной точкой нового менеджмента, в том числе нового государственного управления. Понятие «качество» практически не применяется руководством в контексте общего и стратегического менеджмента, вместе с тем целеполагание в области качества охватывает целый спектр социально-экономических категорий: качество жизни, качество государственных услуг, качество образования, качество здравоохранения. Именно поэтому необходимо расширить семантический фильтр понятия «качество» для руководства высшего и среднего звена.

### П.3. МИРОВОЙ КОНТЕКСТ РЕФОРМ И ВЫЗОВЫ БУДУЩЕГО

Неопределенность и инновации — это не только факторы административного кризиса, но и центральные характеристики функционирования административных механизмов в ближайшем будущем. Согласно стратегии Европейской сети государственного управления EUPAN, ключевыми элементами внешней среды для государственного управления являются<sup>45</sup>:

- изменчивость (увеличение темпов и масштабов изменений);
- непредсказуемость (ожидание «черных лебедей»);
- сложность (рост разнообразия факторов, воздействующих на функционирование государственной машины);
- неоднозначность (разрывы причинно-следственных связей и высокий риск ошибочной интерпретации событий).

---

<sup>45</sup> EUPAN Strategy Paper (July 2016 — July 2019) / Amsterdam. 16-17 July 2016.

Социальные и технологические инновации в этой же стратегии EUPAN являются одним из ключевых вызовов для сферы госуправления, поскольку оказывают существенное влияние на изменение отношений между государством и обществом, в первую очередь через развитие партисипаторных механизмов вовлечения и сотрудничества как внутри, так и вне государственных структур. Граждане хотят видеть государственные органы открытыми и прозрачными. Открытая модель управления ставит новые задачи для государственной службы в области коммуникации, совместного принятия решений, ответственности, честности, прозрачности и безопасности.

Инновации — это лейтмотив современного дискурса по реформам государственного управления. «Инновации управления в государственном секторе» — такова тема 25-й конференции Сети институтов и школ государственного управления Центральной и Восточной Европы (NISPAcee), прошедшей в мае 2017 года в Казани<sup>44</sup>. (По тематике конференций NISPAcee можно проследить четвертьвековую историю реформ государственного управления в Европе.) Ключевые сессии одного из главных европейских форумов по вопросам государственного управления были посвящены использованию инноваций для достижения целей устойчивого развития (Sustainable Development Goals, SDGs) и современным драйверам инноваций в государственном секторе в усложняющихся условиях.

В представленном докладе Обсерватории ОЭСР по инновациям в государственном секторе<sup>45</sup> делается вывод о необходимости системного подхода к трансформации государственного сектора и преодолении complexity gap — разрыва сложности между вызовами, которые встают перед государственными институтами, и их способностью отвечать на эти вызовы. Эксперты ОЭСР попытались открыть потенциал системного подхода к инновациям для практиков государственного управления, показать необходимость системного мышления для разрешения больших вопросов государственного сектора, проектирования государственных услуг, принятия решений в условиях неопределенности, кризиса и растущего числа заинтересованных сторон — «мультистейкхолдеров» (по определению главы Всемирного экономического форума Клауса Шваба<sup>46</sup>).

---

<sup>44</sup> См. материалы конференции *The 25th NISPAcee Annual Conference “Innovation Governance in the Public Sector”*. Kazan, Russia. 18–20 May 2017. Режим доступа: [www.nispa.org/conference2017](http://www.nispa.org/conference2017), свободный. Дата обращения: 14.11.2017.

<sup>45</sup> Cook J., Tönurist P. *Working with Change: Systems approaches to public sector challenges. Preliminary report. OECD Observatory of Public Sector Innovation*. 2017. 122 p.

<sup>46</sup> Шваб К. *Всемирный экономический форум. В авангарде мировой истории. Первые 40 лет 1971–2010*. Geneva, World Economic Forum. 2016. 323 с. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Book\\_RUS\\_Maslow.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Book_RUS_Maslow.pdf), свободный. Дата обращения: 14.11.2017.



Применение системного подхода к управлению, на первый взгляд, является тривиальным предложением, таким же простым, как цикл PDCA. Однако для выхода из кризиса (в том числе по рецептам Э. Деминга) государственному управлению недостает именно системности и последовательности, чтобы проводимые реформы не захлебывались от перегрузки целей, государственные органы не страдали от аудиторских взрывов, а чиновники не теряли мотивацию от инициативизации.

Для полноты картины модернизации госуправления на современном этапе следует обратиться к тематике прошедшей в мае 9-й Европейской конференции по качеству<sup>47</sup>. Это главный форум Европы в области качества государственного управления, где раз в два года профессионалы качества всех стран Евросоюза сверяют часы и определяют приоритеты реформирования публичного сектора. Красной нитью мероприятия, прошедшего в 2017 году, было объединение усилий и преодоление барьеров для повышения эффективности, прозрачности и инклюзивности государственного управления. Тематика четырех основных сессий лишь подтверждает курс на инновации и поиск резервов эффективности во взаимодействии и раскрытии внутреннего потенциала госорганов:

- управление человеческими ресурсами на государственной службе;
- сотрудничество и инклюзивность в разработке и реализации политики;
- инновации в предоставлении государственных услуг гражданам и бизнесу для удовлетворения нужд потребителей;
- открытость и прозрачность правительства как надежная основа государственного управления.

Осенью 2017 года Европейская комиссия представила «Практическое руководство по качеству государственного управления»<sup>48</sup>, включающее 220 примеров успешного опыта внедрения методов и инструментов менеджмента качества в организациях публичного сектора Европы. В преамбуле к документу отмечено следующее: «*Качество институтов страны, как государственных, так и судебных, является ключевым, определяющим фактором его экономического и социального благосостояния*».

---

<sup>47</sup> См. материалы конференции *The 9th European Quality Conference. Malta. 15-16 May 2017*. Режим доступа: [www.9qc.gov.mt](http://www.9qc.gov.mt), свободный. Дата обращения: 14.11.2017.

<sup>48</sup> *Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners. 2017 edition / European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 242 p.*



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**