

Государственное управление

ОПТИМИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Михаил ДМИТРИЕВ^а, Лада ФОНДУКОВА^б, Кирилл ЯНКОВ^с

^а Доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института общественных наук РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82). E-mail: mikhaildm@mail.ru

^б Эксперт Хозяйственного партнерства «Новый экономический рост» (129090, Москва, 1-й Троицкий пер., д. 12, корп. 5). E-mail: ladaf@mail.ru

^с Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82). E-mail: kirill_yankov@mail.ru

Аннотация

Предметом статьи являются проблемы, которые возникают в отношении проектных и рутинных административных процессов в системе государственного управления, организованной преимущественно по функциональному принципу. Особое внимание уделено вопросам влияния текущих поручений на эффективность проектных подходов к разработке и реализации политики. Результаты анализа указывают на значительный потенциал повышения эффективности и результативности системы государственного управления, обеспечиваемый выделением проектных и рутинных процессов из функциональной среды, их диагностикой, оптимизацией, а также полной или частичной автоматизацией.

Ключевые слова: административные процессы, административная реформа, государственное управление, управление по результатам.

JEL: P40, P41, P47.

Окономика • Политика

OIKONOMIA • POLITIKA

Введение

Представленный материал отражает результаты эмпирического исследования, проведенного авторами в 2015 году в рамках проекта РАНХиГС с использованием экспертных интервью, с анализом кейсов и со сбором первичной информации в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ).

Предметом исследования были проблемы, которые возникают в ФОИВ при реализации проектных и рутинных административных процессов. Особое внимание уделялось вопросам влияния текущих поручений на эффективность проектных подходов к разработке и реализации политики.

1. Особенности процессов в функционально организованной системе управления

Современная российская система государственного управления в целом построена по функциональному принципу. Исполняемые функции определяют не только структуру органов исполнительной власти, но и ха-

рактер административных процедур. К исполнению функций привязаны положения об органах исполнительной власти, административные регламенты и должностные инструкции. В функциональном формате традиционно осуществляется основная часть деятельности госаппарата. Наряду с регламентами и должностными инструкциями важнейшим регулятором деятельности выступают текущие поручения, которые генерируются в рамках управленческой вертикали.

Для функциональной деятельности характерна превалирующая роль вертикальных взаимодействий по сравнению с горизонтальными. Под первые настроен не только документооборот, но и система текущих поручений, являющаяся одним из ключевых механизмов упорядочивания деятельности в функциональной среде.

По некоторым оценкам, в постсоветских системах государственного управления до 80% деятельности организовано в функциональном формате. Это создает серьезные ограничения в плане повышения эффективности и результативности. Лучшие практики в сфере как корпоративного, так и государственного управления свидетельствуют о том, что функции не являются оптимальной отправной точкой для идентификации целей и результатов деятельности [Хаммер, Чампи, 1997] — для этого функции недостаточно конкретны. Полномочия распределены широко, однако ответственность при этом размыта, поскольку привязана к исполнению функций, а не к достижению результата [Мескон и др., 1992]. Сама функциональная деятельность, как правило, плохо структурирована, а алгоритмизации в функциональной логике в большинстве случаев поддается только внешнее проявление управленческой деятельности — документооборот. В такой среде оказывается трудно соотнести затраты с результатами деятельности, поэтому возможности управления эффективностью в функциональной среде ограничены.

Лучшие российские и международные практики указывают на то, что ориентированность системы управления на результаты и эффективность гораздо успешнее обеспечивается не в функциональном, а в процессном формате [Ойхман, Попов, 1997; Джордж, 2005]. С точки зрения организации процессы и их стадии могут быть (1) рутинными — детерминированными, исполняемыми циклически по событию или расписанию с получением стандартизованного результата, и (2) проектными — разовыми, ориентированными на достижение уникального результата и определяемыми характером этого результата. В общем случае рутинные процессы исполняются преимущественно на низовом уровне системы государственного управления, например в сфере оказания государственных услуг, а проектные — в основном на среднем и верхнем уровнях, например в сфере выработки политики или управления государственными инвестициями. Основные особенности процессов обоих типов представлены в табл. 1.

При переводе деятельности в процессный формат существенно упрощается идентификация достигаемых результатов, а также определение ресурсов, необходимых для достижения результатов.

Т а б л и ц а 1

Основные характеристики рутинных и проектных процессов

Характеристики процесса	Тип процесса	
	рутинный	проектный
Результат	Стандартизированный	Уникальный
Исполнение	Циклическое (по расписанию или событию)	Разовое
Временные рамки	Определяются постоянно действующим регламентом	Определяются планом проекта
Этапы/содержание	Определяются постоянно действующим регламентом	Планирование проекта: определяются постоянно действующим регламентом. Исполнение проекта: определяются составом работ
Исполнители и квалификация	Определены на постоянной основе	Подбираются под проект
Вознаграждение	Постоянное по уровню квалификации и нормативной загрузке. Переменное (по исполнению и качеству заданного результата)	Переменное по объему работ, при достижении результатов
Технологизация/автоматизация	Полная	В части планирования и контроля

Проектные — и прежде всего рутинные — процессы поддаются оптимизации, а во многих случаях — и автоматизации, что ведет к повышению эффективности и результативности процессной деятельности.

Многие проблемы российского государственного управления происходят из того, что рутинные и проектные процессы растворены в функциональной среде, воздействие которой на процессные форматы ограничивает возможности повышения эффективности и результативности. Сложность внутри- и межведомственного взаимодействия порождает эффект «бутылочного горлышка»: высший уровень управления становится узким местом системы и увязает в оперативных вопросах, выступая арбитром в межведомственных дискуссиях. Организация процессов нередко упирается в стенки ведомственных «колодцев», которые разрывают целостные процессы на части или ограничивают доступность необходимых ресурсов. Такие процессы часто работают не в логике достижения конечного результата, а в логике текущих поручений и документооборота функциональных ведомств и подразделений, без единого центра ответственности за конечный результат — владельца процесса.

Сложные проектные форматы нередко реализуются в рамках программных документов. Такие документы имеют разную степень конкретности — от общих положений, характерных для стратегий и концепций, до планов с конкретными мероприятиями и сроками их исполнения. Программный документ, как правило, контролируется не целиком, а по отдельным конкретным пунктам и при поступлении в ФОИВ снабжается поручением.

В отличие от программ текущие поручения обычно конкретны и имеют сроки. Система контроля поручений в органах исполнитель-

ной власти ориентирована на контроль конкретных поручений, имеющих ответственных исполнителей и сроки исполнения. Обращает на себя внимание тот факт, что в отечественной [Дегтярев, 2004; Зыкова, 2009; Жигарь, 2013] и зарубежной [Lindblom, 1993; Саймон, 2001; Dahlström et al., 2011; Dunn, 2011] литературе имеется немало работ, посвященных проблемам природы управленческих решений, процессу их принятия, организации исполнения, определения эффективности по результатам их реализации. Однако вопросы применения механизма текущих поручений на государственном уровне в литературе практически не рассматриваются.

Согласно сложившейся российской практике текущие поручения имеют негласный приоритет перед ранее принятыми программными документами (существуют исключения — например бюджет, если считать его программным документом). На практике текущие поручения могут идти вразрез с ранее принятым программным документом. Никто обычно не выясняет, вторгается ли текущее поручение в сферу действия ранее принятых программных документов, за исключением бюджетных. Подразделения, отвечающие в ФОИВ за контроль документов, этим также не интересуются. По существу, информацией о совпадении предметов поручений с предметом ранее принятых программных документов обладают исключительно исполнители документов — и только они имеют информацию о том, существуют ли поручения, «перекрывающиеся» по предмету поручения, и о том, насколько они согласуются между собой. В результате получить какую-либо статистику об этом посредством анализа информации систем делопроизводства в ФОИВ не просто сложно, но зачастую и невозможно.

В отличие от контроля текущих поручений контроль за исполнением долгосрочных документов значительно более формален. Нередко исполнением какого-либо пункта долгосрочного документа считается «промежуточный» ответ о том, что данный ФОИВ готов рассмотреть вопрос при поступлении соответствующих документов. Часто в одном ФОИВ за один программный документ целиком не отвечает никто, он весь распределен по пунктам между различными подразделениями.

Во многих случаях текущие поручения и программные документы не противоречат друг другу, а, наоборот, дополняют друг друга. Так, для исполнения сложных поручений может быть использован проектный механизм. Долгосрочные документы, как правило, разрабатываются при наличии поручения. Текущие поручения не могут быть заменены программными механизмами при решении единичных (разовых) вопросов.

2. Взаимодействие проектных процессов с функциональной средой

Для анализа проблем, связанных с работой проектных механизмов в функциональной среде, нами использовался массив экспертных интервью, которые проводились как с представителями федеральных

органов исполнительной власти, так и с представителями экспертного сообщества, взаимодействующими с представителями ФОИВ в различных форматах.

Респонденты — и государственные служащие, и эксперты, отвечавшие на вопрос о доле текущих поручений в загрузке государственных служащих, — в целом согласны с тем, что на исполнение поручений чиновники тратят значительную часть своего рабочего времени и что наблюдается неоправданный перекося загрузки в сторону текущих поручений. Ситуация с преобладанием текущих поручений рассматривается как устаревающая и не соответствующая лучшим федеральным и региональным практикам.

При этом проектные механизмы в системе государственного управления применяются недостаточно — в сравнении с потенциальной потребностью в них. Их значение в системе государственного управления, несмотря на официальные декларации, всё еще недооценивается.

В сфере государственного управления соотношение между текущими поручениями и проектными формами складывается не оптимально. Это проявляется на уровне распределения работ между ведомствами, их подразделениями и конкретными сотрудниками внутри них.

Во-первых, как правило, одни и те же сотрудники выполняют и проектную, и текущую/рутинную работу. Проектная работа, таким образом, оказывается в роли «падчерицы». Она не обеспечена автономными ресурсами и реализуется по остаточному принципу — после исполнения функциональных обязанностей. Лучшие практики в бизнесе подразумевают по возможности специализацию исполнителей на проектных или текущих направлениях деятельности, а также обособление финансовых и иных ресурсов, необходимых для выполнения проекта.

Во-вторых, большинство проектных форматов в государственных органах замыкается внутри одного структурного подразделения, несмотря на то, что большинство проектов требует участия более чем одного подразделения, а порой и нескольких ведомств. Между тем в коммерческих организациях общепринятой практикой является создание не только межведомственных проектных команд, но и временных проектных подразделений и организаций.

В-третьих, структурная герметичность, укоренившаяся в культуре российского государственного управления, как таковая представляет собой значимую причину экспансии механизма текущих поручений за пределы оптимальных границ. Даже сама организация межведомственного сотрудничества в рамках программных форматов практически не осуществляется ведомствами самостоятельно, без вмешательства сверху. Для того чтобы это происходило, обычно необходимо инициировать соответствующие поручения. Иногда в связи с этим при реализации масштабных межведомственных проектов приходится выстраивать довольно сложные и во многом неформализованные конструкции, когда техническую и содержательную координацию берет на себя подразделение одного из ведомств, а согласованность

действий обеспечивается на уровне правительства с участием одного из его коллегиальных органов (например, правительственной комиссии) и вице-премьеров.

Кроме того, расширение программных форматов как альтернативы избыточному потоку текущих поручений сдерживается недостатком современных управленческих компетенций, невниманием к их развитию и неоправданной усложненностью и забюрократизированностью внедряемых программных механизмов.

Сочетание этих причин нередко ведет к тому, что поток текущих поручений выходит из-под контроля и становится настолько плотным, что способен парализовать работу в проектном формате. Трудности, ожидающие на пути решения типично проектных задач в функциональной среде, хорошо видны на примере Министерства по развитию Дальнего Востока и Министерства по делам Крыма. Заведомая бесперспективность такого подхода уже привела к нескольким реорганизациям данных ведомств, однако системная проблема так и не была решена. Проектным командам в этих ведомствах приходится тратить немалые усилия на преодоление сопротивления функциональной среды. Определенные успехи, которых они все-таки смогли добиться на данный момент, достигнуты скорее вопреки, чем благодаря сложившейся системе управления.

Тем не менее лучшие практики в государственных органах тоже постепенно начинают вводить специализацию сотрудников на проектах, освобождая их от текущей деятельности. Кроме того, прилагаются усилия для преодоления барьеров между подразделениями при формировании проектных команд.

Проектные механизмы, привязанные к системе мотивации, ориентирующей на достижение результатов, могут снизить потребность во вмешательстве в текущую деятельность «сверху вниз» — через механизм оперативных поручений. В реалиях российского государственного управления максимальное сближение неформальных критериев оценки деятельности с практически применяемыми критериями результативности чаще всего достигается в мобилизационных форматах. В мобилизационной кампании реальное достижение результата по соответствующему направлению становится неформальным приоритетом для руководителей высокого уровня, а используемые критерии достижения результатов довольно близки к фактическим ожиданиям руководства.

Примерами масштабных мобилизационных кампаний являются приоритетные национальные проекты, инициированные в 2006 году, «майские указы», подписанные В. В. Путиным после его избрания президентом в 2012 году, а также работы по подготовке к проведению в России крупнейших международных мероприятий, включая саммит АТЭС во Владивостоке, саммиты «большой восьмерки» и «большой двадцатки», сочинскую олимпиаду 2014 года и чемпионат мира по футболу 2018 года.

Мобилизационные форматы в российской практике предполагают интенсивное использование текущих поручений. Однако их эффективность обычно обеспечивается благодаря ориентированности на достижение именно заявленного результата и на оперативное решение проблем, возникающих в процессе его достижения. В случае если в ходе мобилизационной кампании выясняется, что достижение некоторых первоначально заявленных результатов невозможно, нередко допускается формальная или неформальная корректировка ожидаемых результатов.

3. Мягкие и жесткие программы

Проведенный нами анализ показывает, что в отсутствие мобилизационного состояния текущие поручения (прежде всего поручения президента и председателя правительства, а также вторичные поручения вице-премьеров и руководителей ФОИВ во исполнение первичных поручений верхнего уровня) имеют больший административный вес в неформальной иерархии приоритетов, чем большинство программных документов. При этом текущие поручения часто вступают в противоречие с программными документами и затрудняют — или делают невозможной — реализацию последних в утвержденном формате.

Как наглядно иллюстрирует один из проанализированных нами кейсов, своевременной актуализации программных документов и планов по их реализации обычно не происходит. В результате программные документы постепенно отрываются от реальности, теряют актуальность. Доверие к ним, их статус и значимость в неформальной иерархии приоритетов снижаются, а реальная работа с ними нередко парализуется. Их реализация всё в большей мере сводится к подготовке формальной отчетности, которая отрывается от реального содержания политики в соответствующей сфере и приобретает имитационно-бюрократический характер. В свою очередь, это стимулирует новые вмешательства *ad hoc* в связи с неизбежными новыми проблемами, возникающими в отсутствие системной работы.

Таким образом, формируется порочный круг эскалации текущих поручений, ведущий к низкой эффективности проектных механизмов в сфере реализации политики. В результате расходятся формальные показатели результатов и неформальные критерии оценки достижений органов исполнительной власти, а также их подразделений и конкретных сотрудников. Все они в значительной мере ориентируются не на способность к систематической работе по достижению формально декларированных результатов, а на способность реагировать на оперативно возникшие проблемы в режиме текущих поручений высокого уровня.

Между тем во многих сферах социально-экономическая политика всё больше усложняется. Ее разработка и реализация требуют комплексных, долгосрочных и хорошо скоординированных усилий.

Нестабильность проектных механизмов ведет к фрагментации политики. В конечном счете падают эффективность и результативность, поскольку без систематического планирования, координации и целенаправленных действий по реализации сформулированных планов проводить по-настоящему успешную политику в таких сферах невозможно.

В качестве кейса, иллюстрирующего негативные последствия замещения текущими поручениями неэффективно работающих процессных и проектных механизмов, мы детально изучили проблему субсидирования пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом. Для решения этой проблемы правительство разработало и утвердило в мае 2014 года Концепцию развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом (далее — Концепция), которая включала План мероприятий по ее реализации. Данная Концепция является типичным примером использования программного механизма в конкретной области государственного регулирования.

Однако Концепция не смогла воспрепятствовать неисполнению субъектами Федерации обязательств по субсидированию пригородных перевозок, поскольку обошла молчанием вопрос их недостаточной мотивации к своевременному достижению соглашений с пригородными пассажирскими компаниями (ППК) и к исполнению своих обязательств в полном объеме. В результате принятие данной Концепции не смогло предотвратить очередной кризис в сфере пригородных перевозок. К началу 2014 года долги регионов перед ППК (30 млрд руб.) были вполне сопоставимы с чистой прибылью, полученной РЖД по итогам 2013 года, — 36,7 млрд руб. На начало 2015 года из 24 млрд руб. компенсаций субъекты РФ были готовы заплатить всего 7,9 млрд руб. Покрывать из средств РЖД столь значительные выпадающие доходы в условиях ухудшающегося финансового положения ППК было уже невозможно. В результате к началу 2015 года РЖД исключило из расписания около 300 пригородных поездов. Этот вопрос приобрел политическое звучание и вызвал резкую публичную реакцию президента, потребовавшего вернуть все отмененные поезда до принятия более обоснованных решений по оптимизации маршрутов. Часть поездов была возвращена, а за публичными заявлениями последовали поручение президента, отчет правительства о его исполнении и поручение заместителя председателя правительства, вступившие в прямое противоречие с утвержденной Концепцией.

В итоге правительству пришлось прибегнуть к способу принуждения субъектов РФ, не предусмотренному Концепцией. Правительственная комиссия по транспорту приняла решение, что возможность получения регионами в 2015 году вспомогательных федеральных трансфертов на развитие автодорожной сети (совокупный размер около 60 млрд руб.) будет обусловлена урегулированием соответствующими субъектами РФ задолженности, накопленной перед ППК. Новый механизм, по-видимому, оказался действенным, но не вполне укла-

дывался в первоначальную логику Концепции. Кроме того, остается неясным, в какой мере он может быть институционализирован в качестве постоянно действующего.

Новый подход к субсидированию был осуществлен вне рамок реализации Концепции — через механизм текущих поручений. Таким образом, выполнение Плана мероприятий по реализации Концепции, утвержденного 19 мая 2014 года, по существу, было свернуто. Уполномоченные ФОИВ сосредоточились на исполнении вышедших позднее текущих поручений. Подобный результат представляется логичным и закономерным в свете сложившихся в России административных практик, но далеким от оптимального.

Фактически мы наблюдаем характерный для российской системы государственного управления сбой в реализации программного механизма, блокирующий формирование полноценных проектных процессов. Это весьма распространенный случай, когда только что принятые программные документы начинают игнорироваться и нарушаться в рамках механизма текущих поручений. Тем самым воспроизводятся институциональные условия для последующих импровизированных вмешательств *ad hoc*, с использованием текущих поручений в качестве реакции на очередные сбои в плохо отлаженных программных процессах, что выводит работу ФОИВ за рамки программного механизма. Таким образом, воспроизводится порочный круг паллиативных решений, выбивающих исполнительную власть с траектории системной скоординированной работы в проектном формате.

Наиболее предпочтительный способ действий в контексте рассматриваемого кейса состоит в следующем. Если Концепция и План мероприятий были признаны неоптимальными, то следовало бы откорректировать эти документы с учетом решения возникших проблем и утвердить их в новой, актуализированной редакции. Это позволило бы продолжить реализацию системных мер в рамках программного подхода, чего в данном случае сделано не было. Если же допустить, что Концепция оказалась абсолютно несостоятельной (что в данном случае не соответствует действительности), возможен другой, более радикальный вариант действий: отменить ее совсем и приступить к новому раунду системной работы по выработке политики в данной сфере в рамках программного механизма. Но этого тоже не было сделано.

Проведенное исследование позволяет сформулировать гипотезу о существовании в российской практике двух типов программных механизмов, различающихся по последствиям использования текущих поручений. Условно их можно обозначить как программы жесткого и мягкого типа.

К программам жесткого типа относятся бюджеты различных уровней, включая бюджеты внебюджетных фондов, а также инвестиционные программы, такие как Федеральная адресная инвестиционная программа, реализуемая за счет бюджетных средств. Они жестко регламентированы в законодательстве и подкреплены дееспособной

системой обеспечения исполнения. Поэтому подавляющее большинство текущих поручений в этой сфере не ведет к нарушению формализованного программного процесса, а направлено на легитимную корректировку соответствующих бюджетных (программных) документов в соответствии с установленными процедурами. Таким образом, существенных конфликтов между программными механизмами и текущими поручениями в этой сфере не возникает — наоборот, текущие поручения являются неотъемлемой частью процесса поддержания бюджетных документов в актуальном состоянии.

Большинство других программных механизмов, за исключением уже упоминавшихся мобилизационных форматов, относится к механизмам мягкого типа. Для них, в отличие от бюджетной сферы, не созданы институционализированные механизмы жесткого контроля за исполнением. Такого рода программы негласно считаются как бы второсортными по сравнению с бюджетными документами, мобилизационными форматами и текущими поручениями высокого уровня. При наличии соответствующих текущих поручений эти «второсортные» программные документы допустимо игнорировать или имитировать их сугубо формальное исполнение. В сфере распространения мягких программных механизмов текущие поручения высокого уровня часто ведут к отклонениям от программной траектории работы, которые не сопровождаются актуализацией программных документов. Между тем мягкие программные документы затрагивают многие значимые направления — например социальную, инфраструктурную и пространственную политику, где последствия потери системности могут быть чрезвычайно велики.

Именно в сфере распространения мягких программных механизмов необходимо развитие процедур, направленных на конструктивную интеграцию механизма текущих поручений в программный процесс и превращающих их из фактора дезорганизации программной работы в инструмент актуализации программного процесса, что уже имеет место в бюджетной системе. Решение данной задачи является одним из ключевых условий для уменьшения фрагментации разработки и реализации политики и для предотвращения имитационно-бюрократической ловушки, в которую нередко попадают существующие процедуры управления по результатам.

4. Оптимизация рутинных процессов

Хорошо отрегулированный рутинный процесс, как правило, реализуется на низовом уровне администрации и предполагает в основном горизонтальные взаимодействия между низовыми исполнителями. Такой процесс хорошо описывается формализованными алгоритмами и в большинстве случаев поддается автоматизации. Его результаты достаточно легко идентифицируемы, в том числе с помощью количественных параметров.

Рутинный процесс в оптимальных границах должен иметь единого владельца — ведомство или его подразделение, обладающее контролем над всеми стадиями процесса. Однако оптимально организованный рутинный процесс требует минимального вмешательства руководителей органов и подразделений посредством текущих поручений. Роль руководства среднего и верхнего уровня может быть сведена к мониторингу процесса, к урегулированию относительно немногочисленных «внештатных» ситуаций, а также к разработке и реализации изменений, вносимых в процесс для его актуализации/перенастройки в связи с изменением внешней среды, правовых условий и технологий.

Однако в российской системе государственного управления рутинные процессы обычно растворены в функциональной среде. Такие процессы характеризуются плотным потоком внутриведомственных поручений. Наличие внутриведомственного потока поручений в рамках процесса — признак его неудовлетворительной организации. Рутинные взаимодействия в функциональной среде, как правило, организованы не оптимально: они имеют многочисленные разрывы по горизонтали, но перегружены вертикальными взаимодействиями при разного рода согласованиях, а также избыточными поручениями, особенно при переходе от одного подразделения или ведомства к другому. Процессы как таковые нередко подменяются процедурами прохождения документов, которые сами по себе слабо отражают результаты деятельности.

Выделение рутинных процессов из функциональной среды, отладка горизонтальных взаимодействий на низовом уровне и устранение избыточных вертикальных взаимодействий в сочетании с автоматизацией или без нее нередко приводит к многократному увеличению показателей эффективности и результативности. В табл. 2 приведен пример оптимизации процесса выдачи ветеринарного сертификата на таможне одной из стран СНГ: за счет оптимизации и автоматизации достигается улучшение основных характеристик процесса в 4—15 раз. Примерно половина этого эффекта возникает еще до автоматизации процесса, преимущественно за счет устранения избыточных действий в рамках прежней функциональной организации. Неудивителен и рост эффективности и результативности из-за резкого снижения трудоемкости, сокращения сроков получения сертификата, повышения зарплаты оставшихся в процессе исполнителей, существенного уменьшения коррупции и снижения огромных потерь бизнеса и потребителей вследствие неэффективного регулирования.

В российских ФОИВ ближе всего к формату оптимально организованного рутинного процесса, по-видимому, находятся процессы казначейского исполнения бюджета. Это типичные «сквозные» процессы, которые имеют единого владельца, пробивают стенки любых межведомственных «колодцев» и в высокой степени автоматизированы. Переход на казначейскую систему принес огромные совокупные выгоды для государства и общества по сравнению с неэффективной и коррумпированной функциональной системой исполнения бюдже-

Т а б л и ц а 2

Оптимизация процесса выдачи ветеринарного сертификата

Показатель	Исходное значение	Оптимизация без автоматизации	Автоматизация
1	2	3	4
Документов на входе	14	7	3*
Документов внутри процесса	13	6	1 (3**)
Шагов процесса	31	13	2 (8***)
Очных контактов	6	3	1
Бизнес-ролей в процессе	8	4	2

* Только документы, выданные иностранными организациями.

** Включая документы в электронной форме.

*** Включая автоматически выполняемые.

Источник: данные предоставлены А. С. Кузнецовым, *Simourg Limited*.

та, действовавшей в 1990-е годы. К сожалению, примеров успешной оптимизации рутинных процессов в российской системе госуправления пока сравнительно мало.

Один из недавних кейсов, который мы изучили, — оптимизация процесса подачи застрахованными лицами заявления на перевод пенсионных накоплений из одного фонда в другой. Количество поданных заявлений в 2015 году достигло рекордного уровня в 5 млн. В рамках традиционной технологии работы с документами на бумажных носителях обработка такого количества заявлений влечет за собой значительные трудозатраты, сопровождается большим числом ошибок, ведущих к отклонению заявлений или к неправильному переводу средств, а также к невыполнению нормативных сроков рассмотрения заявлений. Пенсионный фонд России (ПФР) в партнерстве с несколькими негосударственными пенсионными фондами (НПФ) отработал в пилотном режиме новую технологию приема заявлений. Она обеспечила перевод большинства операций в электронную форму и обмен информацией между ПФР и НПФ в онлайн-режиме по защищенным сертифицированным каналам связи. Новый процесс позволил вести предварительную проверку заявлений до их подачи с использованием удаленных баз данных, минимизировав вероятность ошибок. Пропускная способность системы резко возросла, сроки рассмотрения заявлений намного сократились, а по итогам пилотной эксплуатации новой системы в 2015 году не было «забраковано» ни одного поданного заявления, в то время как уровень отбраковки заявлений, поступивших по традиционным каналам, оставался значительным. Новый процесс резко сократил трудозатраты по обработке заявлений в отделениях ПФР. Но существует потенциал еще более значительного снижения трудозатрат путем автоматизации корректировки реестра застрахованных по итогам рассмотрения заявлений, что в настоящее время производится «вручную». Следует отметить и то, что внедрение данного процесса фактически происходило в формате государственно-частного партнерства. Затраты на внедрение оказались значительно

меньше, чем в большинстве проектов электронного правительства, и основная их часть пришлась на разработки и оборудование, профинансированные негосударственными партнерами проекта.

Данный кейс иллюстрирует еще одно преимущество процессной оптимизации: возможность относительно быстрого каскадирования успешных процессных решений на другие процессы аналогичного типа. В нашем кейсе новая автоматизированная технология подачи застрахованным лицом заявления может быть легко и с минимальными затратами адаптирована к целому кластеру сходных процессов оказания государственных социальных услуг, таких как выдача полиса обязательного медицинского страхования, обработка больничных листов и администрирование выплат по ним, назначение государственной пенсии и ряд других.

Заключение

Результаты проведенного анализа указывают на значительные возможности повышения эффективности и результативности системы государственного управления за счет выделения проектных и рутинных процессов из функциональной среды, их диагностики, оптимизации, а также полной или частичной автоматизации. Особенности данного подхода для каждого из двух типов процессов в обобщенном виде отражены в табл. 3. Эти возможности были лишь в незначительной степени задействованы на предыдущих этапах административной реформы, ориентированных преимущественно на функциональные подходы к управлению. Этим могут быть обусловлены многие неудачи предыдущего этапа реформы, в том числе преимущественно имитационный характер внедрения методов управления по результатам, ограниченная результативность внедрения информационных технологий и отсутствие успехов в повышении эффективности работы государственного аппарата.

Дальнейшее изучение механизмов взаимодействия текущих поручений и процессов в российских ФОИВ предполагает иную техно-

Т а б л и ц а 3

Особенности оптимизации проектных и рутинных процессов

Оптимизация проектных процессов	Оптимизация рутинных процессов
Идентификация проектов для обособления от функциональной среды	Идентификация рутинных процессов для выделения их из функциональной среды
Формирование проектных команд (в том числе межведомственных) и при необходимости их организационное обособление во временные подразделения/организации	Определение единого владельца процесса, в том числе перераспределение отдельных задач и полномочий между подразделениями и ведомствами для перевода под контроль единого владельца
Наделение проектных процессов автономными ресурсами	Устранение избыточных этапов, бизнес-ролей и вертикальных взаимодействий
Перевод основной части мягких программ в жесткий формат	Полная или частичная автоматизация процесса

логию сбора информации. Необходимо использование методологии детальной диагностики деловых процессов, в том числе на низовом исполнительском уровне, и практическая отработка методов оптимизации рутинных и проектных процессов. Эту работу мы планируем реализовать на следующем этапе нашего исследовательского проекта.

Важное преимущество процессного подхода состоит в том, что процессная оптимизация может происходить по каждому процессу обособленно, в его обоснованных границах, с минимальным изменением других процессов. Такую реформу необязательно начинать «широким фронтом» по всей системе управления — ее можно вести поэтапно и по процессно. Это позволит накопить опыт, сформировать стандартные, тиражируемые методологии, организовать практическое обучение экспертов и государственных служащих и отобрать лучшие практики для дальнейшего масштабирования.

Такой пошаговый подход потребует немало времени — семи—десяти лет, а может быть, и больше. Но его преимущество заключается в том, что с самого начала задается вектор поступательных улучшений «от процесса к процессу» — в итоге на каждом шаге реформы мобилируются огромные резервы повышения эффективности и результативности, не задействованные на предыдущих этапах. По мере этих изменений будут постепенно меняться сами принципы построения системы государственного управления, усиливая ее направленность на достижение конкретных социально-экономических результатов.

Литература

1. Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. Политические исследования. 2004. № 4. С. 158—166.
2. Джордж М. Л. «Бережливое производство + шесть сигм» в сфере услуг: Как скорость бережливого производства и качество шести сигм помогают совершенствованию бизнеса. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
3. Жигарь О. В. К вопросу о процессе разработки решений в органах управления // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 3. С. 26—30.
4. Зыкова М. Е. Формирование и реализация управленческих решений в системе государственного и муниципального управления // Вестник ОрёлГИЭТ. 2009. № 4. С. 16—22.
5. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 1992.
6. Ойхман Е. Г., Попов Э. В. Реинжиниринг бизнеса. М.: Финансы и статистика, 1997.
7. Саймон Г. А. Рациональное принятие решений в деловых организациях // Психологический журнал. 2001. Т. 22. № 6. С. 25—34.
8. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации. Манифест революции в бизнесе. СПб: Изд-во С.-Петербургского университета, 1997.
9. Dahlström C., Peters G., Pierre J. Steering from the centre: Strengthening political control in western democracies. Toronto: University of Toronto Press, 2011.
10. Dunn W. Public policy analysis: An introduction. 3rd ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall, 2011.
11. Lindblom C., Woodhouse E. The policy-making process. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

Mikhail DMITRIEV^a, Dr. Sci. (Econ.). E-mail: mikhaildm@mail.ru.

Lada FONDUKOVA^b. E-mail: ladaf@mail.ru.

Kirill YANKOV^c, Cand. Sci. (Econ.). E-mail: kirill_yankov@mail.ru.

^a Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).

^b Business Partnership “New Economic Growth” (17/2, Petrovka ul., Moscow, 107031, Russian Federation).

^c Center for Public Policy and Public Administration of the Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).

Process Optimization in Russia’s Public Administration: Preliminary Findings from an Empirical Study

Abstract

The article considers routine and project processes in the functionally organized system of the executive bodies of the Russian public administration. The authors use empirical data from expert interviews and case-studies to assess the impediments for the broad adoption of standardized business processes. Particular attention is paid to the interference of the flow of executive orders with the project processes. The study reveals a vast potential of efficiency and effectiveness gains in the Russian public administration through process diagnostics and optimization.

Key words: business processes, public administration reform, public management, results-based management.

JEL: P40, P41, P47.

References

1. Degtyarev A. Process of decision-making and decision implementation in public policy: Dynamic cycle and its major phases. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, 2004, no. 4, pp. 158–166.
2. George M. L. *Lean Six Sigma: Combining Six Sigma quality with lean speed*. New York: McGraw-Hill, 2002.
3. Zhigar O. V. On the issue of decision-making process in management bodies. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2013, no. 3, pp. 26–30.
4. Zykhova M. E. Managerial decision making and decision implementation in the system of the state and municipal management. *Vestnik OrelGIAT*, 2009, no. 4, pp. 16–22.
5. Meskon M., Albert M., Hedowry Ph. *Management basics*. Moscow: Delo, 1992.
6. Oikhman E. G., Popov E. V. *Reengineering of business*. Moscow: Finansi i statistika, 1997.
7. Symon G. A. Rational decision making in business organizations. *Psikhologicheskii Zhurnal*, 2001, vol. 22, no. 6, pp. 25–34.
8. Hammer M., Champy J. *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. New York: Harper Business, 1993.
9. Dahlström C., Peters G., Pierre J. *Steering from the centre: Strengthening political control in western democracies*. Toronto: University of Toronto Press, 2011.
10. Dunn W. *Public policy analysis: An introduction*. 3^d ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall, 2011.
11. Lindblom C., Woodhouse E. *The policy-making process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.