

УДК 338.45:519.876.2

ОБЗОР ПОДХОДОВ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Титов В.А., Вейнберг Р.Р., Сахарова С.М.

*ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», Москва, e-mail: vtitov213@yandex.ru,
veynberg@gmail.com, sofja.sakharova@yandex.ru*

Статья посвящена анализу главных трендов в сфере государственного управления Российской Федерации имеющих место в настоящее время, причинам их значимости для страны в целом и факторам, затормаживающим процесс реформирования системы. Цель исследования – выявление природы и специфики существующих различных подходов к управлению, их позитивного и негативного влияния на процесс делопроизводства, принятия и исполнения решений, а также проанализирована возможность их внедрения в существующую систему государственного управления РФ. Были выявлены объективные проблемы существующей практики и рассмотрен вектор дальнейших действий, оценены срок и сложность внедрения инноваций. Заключено, что преобладающий в настоящее время процессный подход устарел и не способен в полной мере обеспечить выполнение поставленных перед государственным сектором социально-экономических задач и нуждается в существенной реформации. Были рассмотрены уже осуществляемые государственные инициативы по реформированию существующей структуры управления и обозначены слабые и сильные стороны применяемых инструментов, а также предложены вероятные альтернативные варианты решения существующих недостатков системы, базирующиеся на практике развитых стран. Дана общая оценка состояния и эффективности механизма государственного управления.

Ключевые слова: процесс, проект, результат, эффективность, управление проектами, программно-целевая деятельность

OVERVIEW OF APPROACHES TO PUBLIC ADMINISTRATION

Titov V.A., Veynberg R.R., Sakharova S.M.

*Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: vtitov213@yandex.ru,
veynberg@gmail.com, sofja.sakharova@yandex.ru*

The article is devoted to the analysis of the main current trends in the sphere of public administration of the Russian Federation, the reasons for their importance for the country and the factors that slow down the process of reforming the system. The purpose of the study is to identify the nature and specificity of the existing different approaches to management, their positive and negative impact on the process of record keeping, decision-making and execution, as well as the possibility of their implementation in the existing system of public administration of the Russian Federation. The objective problems of the existing practice were identified and the vector of further actions was considered, the time and complexity of innovation implementation were evaluated. It is concluded that the prevailing process approach is outdated and is not able to fully meet the social and economic objectives of the public sector and needs substantial reformation. Government initiatives to reform the existing governance structure were reviewed, and the weaknesses and strengths of the tools used were identified, as well as possible alternatives to address the existing disadvantages of the system, based on the practice of developed countries. The General assessment of the state and efficiency of the mechanism of public administration is given.

Keywords: process, project, result, efficiency, project management, program-target activity

Геополитическая и геоэкономическая ситуация, сложившаяся за последние годы в мире, показала, насколько остро наша страна нуждается в достижении определенного уровня развития во многих сферах, насколько необходимо в сжатые сроки обеспечить развитие конкурентных преимуществ Российской Федерации и укрепление ее позиций на мировой арене. И, для того чтобы добиться этих результатов в среднесрочной и долгосрочной перспективе, имеет смысл обратить пристальное внимание на подход к государственному управлению, сложившийся в нашей стране.

Жесткая конкуренция является основным барьером на пути к нашей главной цели – обретения своего места в ряде стран – мировых лидеров. И чтобы эту конкуренцию выдержать, необходимо повысить качество и эффективность госу-

дарственного управления, низкий уровень которого уже на протяжении ряда лет отмечается как руководством страны, так и экспертным сообществом в России и за рубежом. Принимая во внимание количество и качество ресурсов, которые имеются в нашей стране, можно заключить, что именно уровень управления является основной причиной всех существующих проблем в российской экономике, и, как следствие, причиной низкого уровня жизни и безопасности граждан РФ.

За последние десятилетия были предприняты попытки изменения процесса управления путем введения новых процедур и механизмов в рамках бюджетной и административной реформ, а также реформы государственной службы. Среди использованных инструментов можно назвать: бюджетирование, ориентированное

на результат (БОР), целевой подход и государственные программы.

Однако такие меры не только не решили существующую неудовлетворенность качеством государственных услуг, но и привнесли к ряду новых проблем, главной из которых стала проблема неэффективного расходования бюджетных средств (что включает в себя также и коррупционную составляющую).

Реализация социально-экономических целей и амбиций, а также инновационный уклон модернизации экономики влекут за собой поиск и внедрение оптимальной модели государственного управления, отвечающей современным вызовам. В связи с этим, руководство страны решило перенять опыт хозяйствования у частного сектора, начав широкое внедрение проектного подхода, популярного среди бизнес-сообщества и испытанного на практике в других странах.

Статья посвящена исследованию практики применения процессного и проектного методов в государственном секторе, их влиянию на качество работы государственных органов и государственного управления в целом, а также проблемам внедрения и реализации данных инструментов.

Анализ текущей ситуации в сфере государственного управления. Сущность и специфика процессного подхода

Суть **процессного подхода** лежит в делегировании полномочий и ответственности через специально выделенные, зачастую межфункциональные процессы, где под термином «процесс» подразумевается устойчивая (с неограниченным числом повторений) деятельность, преобразующая ресурсы в стандартизированные, ожидаемые результаты. В рамках Процессного подхода в государственном управлении предполагается выделение набора функций и людей, осуществляющих эти функции, задействованных в исполнении каких-либо продуктов или услуг (подготовка бюджета, оказание услуг населению) и объединение их деятельности в единый стандартизированный процесс. Главной целью подобной структуры организации работы является создание горизонтальных связей внутри организации, что позволяет сконцентрироваться не на работе отдельных подразделений, а на качестве выполнения межфункционального процесса [1-3]. Подразделения и сотрудники, задействованные в одном процессе, могут регулировать его работу и решать возникающие проблемы самостоятельно, без вмешательства вышестоящего руководства. Однако, для достижения по-

добного уровня самоорганизации приходится тратить несколько месяцев на разработку одного единственного процесса, а иногда и приглашать специалистов извне, что делает данный подход негибким во времени и трудозатратным, а также дорогостоящим на этапе разработки. Процессный подход меняет понятие структуры организации: на смену подразделениям приходят процессы.

Эффективность данного подхода основывается на 5 принципах – чем лучше они внедрены и поняты участниками процесса, тем сильнее «отдача» на выходе. Принципы включают в себя:

– Принцип взаимосвязи процессов. Вся организация представляется как сеть взаимосвязанных между собой процессов, где процессом является любая деятельность, результатом которой является выполнение работ.

– Принцип востребованности процесса. Не должно быть бесполезных процессов, каждый из них должен иметь цель и востребованность на результат (внутреннее или внешнее использование).

– Принцип документирования процессов. Деятельность внутри процесса должна быть задокументирована – это нужно для стандартизации и оптимизации процесса в будущем.

– Принцип контроля процесса. Для каждого процесса должны быть определены ключевые показатели эффективности (КПЭ или КРІ) для оценки его результатов.

– Принцип ответственности за процесс. Несмотря на то, что в процессе могут быть задействованы различные сотрудники и специалисты извне, отвечать за качество исполнения процесса должен 1 человек.

Таким образом, Процессный подход является мощным инструментом стандартизации рутинной деятельности организации, давая возможность руководству уделять больше времени стратегии компании, а не выполнению мелких процессов, предоставляя решение мелких производственных проблем участникам процесса. Все, что требуется от руководства в данном случае – мониторинг результатов, мотивация сотрудников и своевременное внесение позитивных изменений в уже существующий процесс.

Однако на практике данный подход встречает множество препятствий к успешной реализации, главной причиной которых является одно обязательное условие – высокая корпоративная культура, достижение которой само по себе является трудоемким и длительным процессом. Среди прочих недостатков подхода можно назвать сложность его внедрения и реализации, включающая в себя необходимость докумен-

тального оформления каждого процесса, разработку стандартов и все типы затрат на обучение сотрудников. Строго говоря, Процессный метод можно представить как большой, дорогостоящий и крайне сложный механизм, запрограммированный четко под определенный алгоритм действий и требующий постоянного технического обслуживания. В основе его алгоритмов не заложен принцип адаптивного поведения к изменениям, что непременно негативно отразится на способности организации к быстрой адаптации в изменяющейся среде. Отдельным негативным аспектом данного подхода в рамках современной России является тот факт, что границы ответственности за результат зачастую размыты, что также негативно отражается на качестве поставляемых продуктов и услуг.

Как уже упоминалось ранее, за последнее десятилетие правительством РФ были предприняты попытки модернизации существующего процесса управления путём введения в обиход новых инструментов организации основной деятельности, таких как программно-целевой метод планирования (ПЦМ), бюджетирование, ориентированное на результат и систему государственных программ. Каждый из этих инструментов является попыткой реформировать существующий процесс, привнося в элементы такого устройства деятельности, такое понятие как «проект». Под проектом в данной статье подразумевается ограниченная временными рамками деятельность, ориентированная на уникальный результат, соответственно программа действий должна быть продумана для каждого проекта в отдельности. Это значительно отличается от процессного метода, где структура и последовательность действий продумывается заранее и после имплементации в работу не меняется существенно – лишь дорабатывается. Подобный переход в подходах к государственному управлению был вдохновлён позитивным опытом проектных подходов в частных компаниях.

Выявление вектора дальнейшей доработки подхода к управлению

В теории **программно-целевой (или процессно-проектный)** подход призван объединить лучшие практики двух подходов: детальность и самоуправление процесса и гибкость, результативность проекта. На практике же все куда менее радужно: вместе с уже знакомым Процессным подходом перешли и старые проблемы, связанные с ним, а применение проектного подхода поставило перед государством новые затруднения [4-6]. Далее будут приведены

факторы, снижающие эффективность применённых комбинации двух подходов и их подробный разбор:

– Бюджетирование. На данный момент, совокупность процедур, направленных на создание бюджета тоже является **процессом**, что по факту означает создание однотипных, неисключительных и предельно детальных планов затрат в пределах **одного календарного года**. Ограниченность бюджетирования по времени вызывает трудности в исполнении многолетних проектов – невозможно досконально четко спрогнозировать уровень и статьи затрат – многое меняется под влиянием внешних факторов. Кроме того, детальное распределение средств бюджета по статьям не оставляет возможности ситуационному перераспределению ресурсов внутри проекта – что снижает эффективность. Также, на эффективность проведения проекта влияет и сама концепция БОРа – концентрация на достижении результата неизбежно ведёт к падению эффективности, так как промахи в первоначальном планировании бюджета приведут к необходимости дополнительного финансирования, для обеспечения достижения заданного результата в заданные сроки.

– Контроль и отчетность. Чрезмерный контроль за тратами бюджета ведет к замедлению исполнения проектов – вместо реальной работы над продуктом или услугой работники и руководители тратят огромное количество времени на составление громоздких отчетов. С одной стороны, подобные меры призваны снизить коррупционные действия и проверить, вернулись ли деньги налогоплательщикам в форме услуг и продуктов. С другой, эта борьба проявляется в увеличении объема бюрократических мер, тяжесть которых ложится на исполнителей проекта, при том, что они все ещё должны закончить сам проект вовремя.

– Отсутствие кооперации между различными проектами в рамках программно-целевого подхода. Сама концепция подхода призвана объединить исполнение нескольких программ со сложной иерархической структурой, состоящих из других программ и проектов в одну, комплексную программу, направленную на решение большой проблемы, т.н. цели программы. В рамках данного подхода большая проблема делится на множество мелких, решением которых занимаются подпрограммы и подчиненные проекты. Однако уровень сообщения, интеграции между такими проектами низкий, в то время сферы их работы перекликаются.

– Низкий показатель ответственности. Процессный метод повлечёт за собой свой

главный недостаток – отсутствие персональной ответственности за результат. В теории, у каждого процесса есть руководитель, призванный собирать «производительную» информацию и обрабатывать её с целью поиска вариантов по улучшению процесса, однако так как в рамках процесса его участникам предоставлена автономия на решение мелких проблем, происходит своеобразная «передача» ответственности из рук в руки. Это снижает результативность всего процесса.

– Выявление приоритетных целей. Данная проблема была принесена проектным подходом [2, 5, 7]: при распределении бюджета важно правильно оценить влияние того или иного проекта (программы) на социально-экономическую ситуацию в стране и, на основе полученных данных, распределять бюджет, отдавая предпочтение в финансировании более важным проектам. Главная сложность кроется в самой процедуре оценки проекта.

Заключение

В заключение можно упомянуть о том, что ни одна система не является совершенной и для обеспечения конкурентоспособности России с другими странами, государственный аппарат должен находиться в постоянном поиске оптимального устройства своей деятельности для конкретных внешних условий в конкретной временной точке, стремиться к соответствию постоянно изменяющимся требованиям потребителей. На данный момент были предприняты важные шаги по качественному изменению самого процесса работы государственного

сектора. В данной статье были перечислены основные направления работы по улучшению управлением государственным аппаратом и те аспекты, над улучшением которых ещё предстоит поработать. А для того, чтобы это сделать потребуются качественно новые **совместные** усилия как представителей власти и экспертного сообщества, так и бизнеса в целом.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-310-20008.

Список литературы

1. Бакланова Ю.О. Эволюция подхода к проектному управлению инновациями: инициатива, проект, программа, портфель // Современные технологии управления. 2013 № 3 (15) С. 46–54.
2. Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления, 2014 № 1 С.98–126.
3. Елохов А.М., Елохова Т.А. Продуктивный зарубежный опыт, полезный для развития программно-целевого управления в России// Антро, 2015 №1. С. 197–219.
4. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад// М.: ИЭ РАН, 2017. С 54
5. Титов В.А., Вейнберг Р.Р. Анализ существующих динамических моделей на базе системы уравнений лотки-вольтерры «хищник-жертва» // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 8-2. – С. 409-413.
6. Lebedinskaya, O.G., Timofeev, A.G., Yarnykh, E.A., Eldyaeva, N.A., Golodov, S.V. Features of the population's savings transformation into investments at the present stage (2018) *Advances in Intelligent Systems and Computing*, 622, pp. 510-518.
7. Timofeev, A.G., Bayandin, N.I., Kulikova, S.V. Russia's problems and potential in accelerating the rate of economic growth in the conditions of information economy (2018) *Studies in Systems, Decision and Control*, 135, pp. 163-169.