

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*М.Э. ДМИТРИЕВ,**В.Б. КРАПИЛЬ***Ожидания и реальность оптимизации административных процессов: “быстрые победы” или “долгая дорога в гору”?**

В статье анализируются возможности повышения эффективности и результативности работы органов исполнительной власти путем оптимизации процессов управления. Обширный международный и российский опыт совершенствования системы управления на процессной основе указывает на то, что подобные подходы позволяют добиться существенного снижения издержек, а также повышения производительности и результативности. Но, как показывает проведенный нами анализ реального состояния административных процессов в органах исполнительной власти, меры по повышению эффективности (снижение затрат) существенно отличаются от мер, ведущих к улучшению результативности. Значительные резервы снижения затрат и повышения эффективности связаны с относительно несложными изменениями в организации исполнения и организационно-техническом обеспечении процессов, принципиально не меняющими их конфигурацию. Для повышения же результативности необходимо вносить в процессы содержательные изменения. Это усложняет оптимизацию и диктует необходимость поэтапного подхода.

Ключевые слова: административная реформа, система управления, диагностика процессов, контрольно-надзорная деятельность, реинжиниринг процессов.

**Российская система государственного управления
в контексте современных подходов к оптимизации процессов**

Одна из ключевых причин, сдерживавших повышение эффективности системы государственного управления на предыдущих этапах административной реформы, состояла в недостаточном внимании к оптимизации конкретных процессов на

Дмитриев Михаил Эгонович — доктор экономических наук, главный научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС). Адрес: просп. Вернадского, 82, корп. 2, Москва, 119571. E-mail: mikhaieldm@mail.ru.

Крапиль Валерий Борисович — научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук РАНХиГС при Президенте РФ. Адрес: просп. Вернадского, д. 82, корп. 2, Москва, 119571. E-mail: krapil@yandex.ru.

микроуровне, от которых зависит эффективное использование ресурсов¹. Между тем обширный международный и российский опыт указывает, что диагностика и последующая оптимизация процессов позволяет добиться существенного снижения издержек при одновременном сокращении затрат времени, повышении производительности и результативности деятельности. Этим вопросам, касательно коммерческих организаций, посвящена обширная исследовательская и учебно-методическая литература (см., например, [Андерсен 2003; Джестон, Нелис 2012; Ротер, Шук 2005; Харрингтон, Эсселинг, Ван Нимвеген 2002; Мескон, Альберт, Хедоури 1997; Хаммер, Чампи 1997] и др.), авторы которой уделяют большое внимание проблемам формирования процессов из неструктурированной функциональной среды. В свою очередь, в [Ойхман, Попов 1997; Джордж 2005] демонстрируется, каким образом переход от функциональной среды к процессной организации деятельности способен усилить ориентацию деятельности на результаты.

Методы практической диагностики и оптимизации процессов разнообразны. В частности, Б. Андерсен на стадии диагностики детально рассматривает такие подходы, как: документирование процесса с помощью диаграмм; бенчмаркинг; анализ поля сил (выявление тех, кто выступают за и против процессной оптимизации); метод Лолора (по типу фокус-группы с участниками процесса для выявления критического инцидента). На стадии оптимизации процессов он исследует методы симплификации (устранения избыточных элементов процесса) и систематического реинжиниринга (основанного на комбинации симплификации и формирования идеального процесса) [Андерсен 2003].

В [Харрингтон, Эсселинг, Ван Нимвеген 2002] описываются разнообразные методические подходы к проектированию оптимальных процессов, включая составление плана управления организационными изменениями и карты ролей, подготовку отчета по анализу инструментов и барьеров, разработку планов реорганизации коммуникаций и информирования об изменениях. При этом авторы придают большое значение вопросам минимизации усилий по улучшению процессов и повышению их результативности. В частности, они полагают, что реинжиниринг процессов приводит к существенному росту эффективности и снижению затрат, но отличается высокой трудоемкостью и повышенными рисками для организаций. Поэтому имеет смысл использовать его лишь для самых безнадежно устаревших процессов, прежде всего для тех 20% процессов, которые порождают 80% всей неэффективности в организации. Авторы полагают, что проводить реинжиниринг более чем одного процесса одновременно в организации чрезвычайно трудно и рискованно. При этом важно успешно вписать процесс, подвергаемый реинжинирингу, в культуру и стратегические приоритеты организации, что, в частности, облегчается проведением имитации и моделирования процесса после реинжиниринга.

К сожалению, и в зарубежной, и в отечественной литературе по управлению сравнительно мало внимания уделяется специфике диагностики и оптимизации процессов в сфере государственного управления. В рамках ранее проведенных исследований мы попытались сформулировать некоторые предварительные подходы к адаптации бизнес-методик диагностики и оптимизации процессов к особенностям российской системы государственного управления [Дмитриев, Фондукова, Янков 2016]. Но эта работа велась в основном на базе массива экспертных интервью с государственными

¹ В терминологическом плане наша статья использует понятия “процесс” и “процессная деятельность” для обозначения рутинной детерминированной на основе алгоритмов деятельности, исполняемой циклически по событию или расписанию с получением стандартизованного результата. Процессную деятельность мы отличаем от *проектов* и *проектной деятельности*, понимаемых как процедурно упорядоченная деятельность, ориентированная на достижение уникального результата и определяемая характером этого результата. Процессам и проектам в нашей терминологии противопоставляется *функциональная деятельность*, под которой понимается неструктурированная активность по исполнению государственных функций. Она диктуется случайным или труднопредсказуемым потоком событий, в котором алгоритмизации в большинстве случаев поддается только внешнее проявление управленческой деятельности — документооборот.

служащими, которые проводились РАНХиГС в 2015 г. Опыта практической диагностики и оптимизации проектов в органах исполнительной власти на тот момент мы еще не имели.

Первые работы по диагностике конкретных процессов в федеральных и региональных органах исполнительной власти были проведены нами в течение 2016 г.² Анализ реального состояния пилотных административных процессов в контрольно-надзорных органах и в органах, занимающихся преимущественно предоставлением государственных услуг, показал, что предварительные и во многом теоретические представления о возможностях оптимизации процессов в системе госуправления существенно отличались от результатов, полученных нами в ходе непосредственного ознакомления с состоянием административных процессов.

Как обнаружилось в ходе анализа пилотных процессов, значительные резервы снижения затрат и повышения эффективности связаны с относительно несложными, принципиально не меняющими конфигурацию процессов, изменениями. Во многом эти резервы обусловлены консервацией исторически сложившейся административной культуры, которая порождает избыточные действия и документы, не создающие ценности в рамках процесса, но отвлекающие ресурсы и время сотрудников.

Многие из избыточных действий и документов однотипны для большинства процессов и воспроизводятся в силу исторически сложившихся практик, архаичных и чрезвычайно неэффективных с точки зрения современных представлений об управлении. Но положения законов и иных нормативно-правовых актов устойчиво поддерживают многие нормы, перегружающие госслужащих избыточными требованиями. За пределами сектора госуправления редко встречается столь массовое воспроизводство наиболее базисных и очевидных источников неэффективности. В большинстве коммерческих организаций эти столь очевидные недостатки уже давно устранены, и на повестке дня стоят задачи другого уровня, требующие применения сравнительно сложных управленческих инструментов.

Сложившаяся в системе госуправления ситуация создает своего рода “синдром управленческой отсталости” с очень низким базовым уровнем организации деятельности. Консервация устаревших административных практик открывает возможности для так называемых “быстрых побед” — получения значительных положительных эффектов в относительно короткий период времени. В ситуации широкого распространения стереотипов, отражающих устаревшие представления об организации труда госслужащих, возникают предпосылки для массовых улучшений на основе тиражируемых решений, многие из которых могут внедряться без трудоемкой предварительной подготовки.

Повышение эффективности процессов посредством симплификации и рационализации

Устранение избыточных и неоправданных требований к процессной деятельности может привести к существенному снижению удельных затрат времени и других ресурсов, необходимых для исполнения функций государственного учреждения и оказания им госуслуг. Вот наиболее распространенные источники неэффективности административных процессов, выявленные в рамках анализа пилотных проектов:

²Нами были проанализированы два процесса, осуществляемых Управлением контрольно-надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС по городу Москве (Госпожнадзора), а также два процесса в сфере проведения проверок и выдачи лицензий в Ростехнадзоре. В ходе анализа процесса проведения внеплановых проверок, проводимых Федеральной службой по труду и занятости (Роструд), были использованы результаты работы, проведенной в 2013–2016 гг. Центром реформ государственного и муниципального управления РАНХиГС. В сфере оказания государственных услуг была проведена диагностика процессов содействия гражданам в поиске работы, включая признание гражданина безработным, подбор вакансий, а также трудоустройство инвалидов, реализуемые Министерством труда и социальной защиты Республики Башкортостан и Комитетом по труду и занятости Ленинградской области.

– “каскадное” движение документов сверху вниз при внутреннем документообороте. В зависимости от уровня адресата документ попадает на стол “первого лица” или его заместителя, а оттуда спускается “вниз” по иерархической цепочке. При этом документ проходит все промежуточные инстанции, обрастая резолюциями, даже в тех случаях, когда конечный отдел-исполнитель или даже сотрудник-исполнитель известны заранее, и даже тогда, когда документ – всего лишь ответ на запрос, отправленный конкретным сотрудником, который и является его конечным получателем. В результате данный документ доходит до цели с большими задержками;

– “каскадное” движение документов снизу вверх, когда возникает традиционная для делопроизводства необходимость визирования проекта документа у руководителей на всех вышестоящих уровнях. В результате процесс выпуска документа либо замедляется, либо порождает напряженность в соблюдении сроков;

– дублирование межведомственных взаимодействий, например неоднократное направление одной и той же информации в один и тот же орган. Так, любое распоряжение о проведении проверки, плановой или внеплановой, в трехдневный срок должно быть внесено в реестр проверок, ведущийся на сайте прокуратуры. Одновременно документы о любой проверке, требующей согласования с органами прокуратуры, должны быть после выхода распоряжения немедленно доставлены в прокуратуру. В результате один и тот же пакет документов поступает в прокуратуру дважды – в бумажном и в электронном виде;

– отсутствие “владельцев” у некоторых процессов, что затрудняет принятие окончательного решения. Примером может служить процедура согласования сроков проверки одного лица несколькими ведомствами, когда никто не может взять на себя ответственность за окончательное решение;

– неявное дублирование действий, когда одну и ту же задачу осуществляют разные ведомства с пересекающимися компетенциями (пример – пожарный надзор);

– законодательно установленные искусственные границы процессов (например, контроль за соблюдением пожарной безопасности в отношении каждого отдельного юридического лица, а не объекта защиты целиком);

– узковедомственное использование программных средств даже в тех случаях, когда соседнее ведомство выполняет аналогичную работу (пример – специальная программа автоматического контроля правильности составления плана проверки, работающая в прокуратуре, притом, что контрольно-надзорные ведомства аналогичную работу выполняют с помощью программ общего назначения);

– неэффективное использование рабочего времени государственных служащих, которое порой тратится на сбор документов, не имеющих прямого отношения к решаемым задачам, на ввод (в том числе неоднократный) в компьютер информации, уже имеющейся в электронном виде, а также на выполнение квалифицированными сотрудниками неквалифицированных работ (например, курьерских);

– использование личного контакта вместо современных электронных средств коммуникации даже в тех случаях, когда личный контакт не оправдан (например, только для обмена информацией);

– использование бумажных архивов с неоправданно большим сроком хранения документов (до 75 лет), делающим практически невозможным оперативный поиск хранящихся материалов.

Проведенный анализ показывает, что для однотипных процессов, несмотря на специфику органов власти и на принципиальные отличия не только в содержании принимаемых решений, но и в особенностях самих проверок, четко выделяются зоны идентичных проблем и возможной оптимизации. Не стоит на пути однотипности и разная степень сложности процесса: так, в одних ведомствах проведение проверок возможно в формате выездной и документарной, в других – все проверки выездные; где-то обнаружение нарушения обязательных требований не всегда ведет к привлечению лица к административной ответственности, где-то любое нарушение требований сразу становится административным правонарушением.

Предпочтительные методы оптимизации при сложившемся низком стартовом уровне эффективности процессов — их симплификация и рационализация. Это значит, что процесс уже должен существовать в упорядоченном виде, что позволяет менять его алгоритм путем устранения источников неэффективности. В этом случае значительный прирост эффективности может достигаться относительно простыми стандартными методами. Можно выделить несколько ключевых направлений, где симплификация и рационализация позволяют повысить эффективность работы:

— **устранение “каскадного” движения документов.** Предлагаемое решение заключается в закреплении права специального лица (“диспетчера” документов) направлять документ напрямую исполнителю, либо в низовое подразделение, либо туда, где он находится. Возможно, это потребует повышения квалификации такого “диспетчера”, поскольку теперь он, а не руководитель, будет осуществлять данный процесс, но снимет колоссальный объем бесполезной технической работы с руководителей верхнего и промежуточных уровней;

— **устранение избыточных действий** как внутриведомственного, так и межведомственного характера, включая неявное дублирование. Например, органы прокуратуры могут получать информацию о необходимости согласования проверки не из документов, доставленных через экспедицию, а непосредственно из Единого реестра проверок, куда эта информация заносится органом, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность. Незначительной доработкой имеющихся программных средств можно заменить двукратный ввод одинаковой информации в различные информационные системы (внутриведомственную и Единый реестр проверок) на процесс выгрузки информации из одного ресурса и загрузки его в другой;

— **устранение искусственных границ и узковедомственного подхода к реализации отдельных процессов.** Например, в настоящий момент основной инструмент планирования проверок на следующий год для контрольно-надзорных органов — программа *Microsoft Excel*, причем даже ее возможности используются не полностью. В большинстве случаев *Excel* рассматривается как средство создания (заполнения) больших таблиц, а автоматизация работы заключается в том, что эти таблицы делаются на компьютере, а не вручную на бумаге. Создавая огромные по размеру документы, контрольно-надзорные органы должны избежать ошибок, основные из которых — ошибки при указании реквизитов проверяемой организации и ошибочное включение организаций в план проверок. Однако после того, как составленная таблица передается в органы прокуратуры, она загружается в специальную автоматизированную систему, которая сама проверяет данные на те же самые ошибки, получая в автоматическом режиме сведения из ЕГРЮЛ (регистрационные данные), из Единого реестра проверок (о предыдущих проверках) и из перечня организаций малого бизнеса. Предоставляя всем контрольно-надзорным органам непосредственный доступ к этому программному средству, можно в несколько раз сократить объем работы на этапе планирования проверок в каждом контрольно-надзорном органе;

— **устранение избыточных документов и повторного запроса документов, уже имеющих в распоряжении государственных органов.** Несмотря на то, что в последнее время этому вопросу уделяется особое внимание, все равно остаются точки, в которых запрашиваются ранее запрошенные документы. В частности, это касается случаев повторного обращения граждан за той же самой услугой, когда этот процесс каждый раз воспринимается как новый и все документы предоставляются заново;

— **оптимизация использования рабочего времени государственных служащих** может дать существенный выигрыш в случае прекращения практики использования их для выполнения работ гораздо более низкой квалификации. Выдвигая в качестве условия признания проверки правомочной требование наличия у проверяющего органа доказательного свидетельства информирования проверяемого лица о предполагаемой проверке, законодательство фактически вынуждает инспекторов к выполнению функций нарочного, то есть по сути курьера. Решение заключается во введении у каждого государственного органа и каждой организации официального адреса электронной почты.

Для этого достаточно каждое лицо, регистрируемое в налоговых органах, обязать, помимо юридического адреса (то есть адреса, получение почты по которому входит в обязанности регистрируемого лица), указывать “электронный юридический адрес” с теми же обязанностями. При этом в случае использования специального интернет-сервиса “государственной электронной почты”, обеспечивающего отправку и получение электронной корреспонденции между государственными органами, можно обойтись использованием простой электронной подписи, в крайнем случае — усиленной неквалифицированной;

— **оптимизация способов коммуникации и хранения информации** подразумевает переход в случаях юридически не значимого обмена информацией на современные электронные средства связи, минимизацию объемов информации, хранимых в бумажном виде (в идеале — полный переход на электронное хранение информации), а также отказ от устаревших нормативов по срокам хранения бумажной документации.

Перечисленные направления оптимизации могут получить широкое применение как в сфере контроля и надзора, так и при оказании государственных услуг. Это позволит в сравнительно короткие сроки существенно повысить операционную эффективность деятельности органов исполнительной власти и открывает возможности для достижения “быстрых побед”. Однако заметим, что “быстрые победы”, позволяющие элементарной корректировкой процесса существенно повысить его эффективность (снизить удельные издержки), не исчерпывают возможности процессной оптимизации. В отличие от снижения издержек, повышение результативности не достигается лишь симплификацией процессов. Для этого нужен глубокий анализ, в том числе перестройка процесса с восполнением недостающих компетенций и методов работы, поиск ответа на вопросы: “Какие именно действия и компетенции нужны?” и “Нельзя ли добиться результата иным способом?”.

Повышение результативности пилотных процессов в сфере контроля и надзора

Важный вывод, который следует из итогов наших полевых работ 2016 г., заключается в том, что меры, способные обеспечить повышение эффективности (снижение затрат) и улучшение результативности процессов, кардинально различаются по своему содержанию, сложности реализации и времени, необходимому для их осуществления. Пример пилотных проектов свидетельствует, что сама по себе оптимизация процессов на базе симплификации и автоматизации, как правило, не сопровождается улучшением результативности. Для ее возрастания в процессы необходимо вносить содержательные изменения, включающие новые способы решения задач, новые компетенции и навыки сотрудников. В отличие от рассмотренных мер процессной оптимизации, меры, ведущие к улучшению результативности, неоднотипны. Они должны разрабатываться индивидуально и, как правило, сопряжены с дополнительными затратами. Поэтому часть экономии, полученной от симплификации процессов, может быть направлена на повышение результативности.

Рациональное функционирование контрольно-надзорной деятельности связано прежде всего с переходом на риск-ориентированные методы, основанные на динамических системах оценки рисков. В настоящее время наибольшее распространение получили статические системы такой оценки, как правило, предполагающие использование формальных критериев (например, производственной мощности). Порой они имеют довольно условную связь с реальными причинами, определяющими уровень риска и потенциальные масштабы ущерба в случае реализации риска. Эти факторы отражают характеристики объекта, слабо меняющиеся во времени, что делает маловероятным миграцию объекта из одной категории риска в другую. Фактически отнесение объекта к определенной категории носит одноразовый и неизменный характер.

Как показали проведенные нами глубинные интервью с представителями бизнеса, применение статических систем оценки риска ведет к существенным искажениям приоритетов контроля и надзора из-за неточного и инерционного атрибутирования рисков

и уровня опасности среди объектов контроля. Само отнесение объектов к категориям риска — простая и в значительной мере формальная процедура, не предполагающая углубленного анализа конкретных источников риска и потенциальных последствий его реализации. При использовании статической системы процессы не в состоянии гибко реагировать на изменение не только параметров риска конкретного объекта, но и общего уровня и распределения рисков по всей совокупности объектов. Между тем уровень рисков подвержен непрерывному влиянию как внешних (например, изменение технологий или характеристик перерабатываемого сырья), так и внутренних факторов (например, изменение системы менеджмента, внедрение автоматизированных методов контроля, износ и обновление оборудования и т.д.). Характерно также отсутствие или слабое развитие интерактивного взаимодействия с объектами контроля, при котором у последнего появляется возможность предъявлять доказательства уменьшения риска с целью его перевода в другую категорию и снижения бремени контрольно-надзорных мероприятий.

Динамические системы управления рисками предполагают гибкий и отчасти интерактивный механизм отнесения объектов к категориям риска. Эта гибкость достигается как за счет непрерывной переоценки внешних по отношению к объекту факторов (использование массива данных по всей совокупности объектов для переоценки вероятности нанесения вреда, потенциальных размеров ущерба, а также причин, с которыми он связан, и признаков, которыми он сопровождается), так и за счет оценки внутренних для данного объекта факторов (наличие или отсутствие случаев причинения вреда, внедрение новых технологий, обновление оборудования, использование более эффективных внутренних систем контроля за рисками и проч.). В результате объекты часто мигрируют из одной категории риска в другую, что кардинально меняет принципы планирования проверок, основания для внеплановых проверок и сам их характер.

Для динамических систем оценки рисков характерен интерактивный тип взаимодействия контрольно-надзорных органов с субъектами контроля и надзора. Прежде всего речь идет о расширении возможностей изменения требований к объектам и режима их регулирования по инициативе самих поднадзорных организаций. В результате все процессы подстраиваются под систему динамического анализа рисков, которая становится центральным звеном контрольно-надзорной деятельности. Для этого в динамических системах оценки рисков используются базы данных, основанные на “больших данных”, и сложные алгоритмы их анализа, в том числе с применением автоматических обучаемых систем с элементами искусственного интеллекта. Эти системы быстро совершенствуются, а их предиктивные (прогностические) способности возрастают.

Но главным итогом этих улучшений будет оставаться повышение результативности контрольно-надзорных мероприятий, что может сопровождаться существенным снижением удельных затрат на единицу результата вследствие сокращения избыточности данных мероприятий в сферах низкого риска. Под результатом здесь понимается предотвращение причинения вреда и минимизация ущерба благодаря действиям контрольно-надзорных органов. Главным образом, это достигается за счет усиления прогностического потенциала автоматизированных обучающих систем, основанных на “больших данных” и алгоритмах их анализа. Это позволяет гораздо точнее оценивать степень риска по каждому объекту, выявлять наиболее значимые факторы риска и фокусироваться именно на них. Но такие изменения достигаются ценой существенного усложнения процессов и требуют их комплексной автоматизации.

Продолжительный и комплексный характер преобразований, а также развитие информационных технологий, лежащих в основе динамических систем оценки рисков, в перспективе создадут непрерывный поток изменений в административных процессах в сфере контроля и надзора. Это, скорее всего, потребует выделения блока управления изменениями в один из наиболее значимых элементов данной сферы. Традиционные модели проектного управления (так называемая “водопадная модель”) едва ли соответствуют масштабу и сложности задач.

При переходе к динамической системе оценки рисков предпочтительнее была бы адаптация всей системы к непрерывному управлению изменениями. Эти принципы

лежат в основе технологии *agile*, все шире используемой в системе государственного управления развитых стран при решении масштабных задач, сочетающих внедрение информационных систем с комплексными организационными изменениями. Успешные примеры тому — история создания портала *justice.gov* Министерством юстиции США и портала государственных услуг правительства Великобритании *gov.uk*.

Еще один существенный компонент оптимизации при внедрении динамической системы оценки рисков — своевременная и гибкая политика изменений в законодательстве. Она сочетает подходы “снизу-вверх” (внесение частных изменений, позволяющих внедрять новые методы работы в рамках конкретных пилотных проектов) и “сверху-вниз” (комплексное изменение законодательства, позволяющее масштабировать изменения, апробированные в рамках пилотных проектов).

Повышение результативности пилотных процессов в сфере оказания государственных услуг

По словам сотрудников центров занятости Ленинградской области, только треть обращающихся в них действительно делают это ради поиска работы. Остальным нужны или пособие по безработице, или статус безработного для получения других социальных услуг. При этом заинтересованности в быстром трудоустройстве такие клиенты, как правило, не проявляют.

Те, кто действительно хотят найти работу, обычно не предоставляют полного пакета документов и не спешат зарегистрироваться в качестве безработного. Они получают пакет вакансий и стараются трудоустроиться до получения статуса безработного. Таким образом, сложившийся процесс регистрации ведет к ухудшающему отбору контингента — сюда попадают в основном люди с ослабленной мотивацией к поиску работы. Трудоустроить их намного сложнее, чем тех, кто действительно заинтересован найти работу. Во многом из-за этого и система подбора подходящей работы сориентирована на ограничение срока выплаты пособий безработным, не желающим трудоустроиваться. В частности, на это нацелено определение подходящей работы как способ отфильтровать и лишить права на получение пособия тех, кто намеренно уклоняется от трудоустройства.

Подбор вакансий безработным (“подходящая работа”) ведется по формальным признакам. Уровень квалификации работника по документам об образовании должен строго соответствовать требуемой специальности согласно Общероссийскому классификатору занятий. Эти перечни, в свою очередь, не в полной мере соответствуют сегодняшним реалиям. Например, рабочим по комплексной уборке территорий не может быть дворник. Оператор деревообрабатывающего станка не может работать с оборудованием для валки леса, поскольку для этого нужен ежегодный специальный допуск. В таких случаях инспектора центров занятости нередко просят работодателей переименовать вакансию, чтобы в будущем исключить формальные претензии проверяющих из прокуратуры и других организаций.

Диплом, скажем, десятилетней давности может мало что сказать о реальной текущей квалификации и профессиональном опыте сотрудника. Большинство дипломированных специалистов с высшим образованием работают в России не по той специальности, по которой они обучались в вузе (например, по данным портала *Job.ru* в 2014 г. таковых было 66%). Но большинство из них — успешные работники. Приобретенный опыт работы, как правило, гораздо важнее, чем диплом, особенно если он получен давно. Оценке этого опыта в центрах занятости уделяется недостаточно внимания, хотя именно он обычно наиболее ценен для потенциального работодателя. Между тем систематическое проведение такой оценки могло бы повысить результативность подбора вакансий.

При существующем порядке подбора подходящей работы многие потенциальные вакансии, на которые могут принять соискателя с учетом его фактического опыта и мотивации, не могут быть предложены официально. И наоборот, формально подходящая согласно документам об образовании должность может представлять для работника

серьезный дауншифтинг, поскольку не отражает его трудовой опыт – весьма ценный, но не подтвержденный документами об образовании.

По существу, этот подход центров занятости к трудоустройству является вынужденным. Он обусловлен действующим законодательством о занятости, нацеленным на экономии выплат пособий. Но его логический результат – приоритет экономии на выплате пособий над задачей реального трудоустройства. Но даже задача экономии средств при сложившихся практиках решается далеко не оптимально. Фактически совокупность правил и ограничений при подборе подходящей работы складывается в набор барьеров, которые не повышают, а снижают вероятность трудоустройства и при этом не всегда ведут к прекращению выплаты пособия “симулянтам”, не желающим трудоустроиться.

В рамках наших исследований мы узнали о практиках неформальных договоренностей между центрами занятости и работодателями; последние направляют в центры занятости “условные” вакансии, которые они не намереваются заполнять соискателями по направлениям центров занятости. Безработный в таком случае получает гарантированный отказ и продолжает получать пособие до следующей аналогичной вакансии, что превращает смысл ее подбора в прямую противоположность первоначальному – из средства фильтрации “симулянтов” и трудоустройства безработных в механизм максимально долгого сохранения пособия при имитации подбора подходящей работы.

Было бы полезно получать от работодателя более детальную информацию о его собственных ожиданиях в отношении квалификации и опыта работы соискателя. В частности, из-за недостатка квалифицированных специалистов по многим специальностям работодателя может вполне устроить неполное соответствие квалификации работника при условии его переподготовки на рабочем месте или на учебных курсах. Но такие возможности тоже учитываются далеко не всегда. Формально инспектора не обязаны запрашивать у работодателей эти сведения. Между тем наличие такой информации позволило бы более гибко подбирать вакансии и расширять выбор, не ограничиваясь формальными критериями соответствия диплома (формальной квалификации) и предлагаемой специальности.

Полезно было бы с максимально возможным числом безработных проводить комплексную диагностику с участием психолога и профориентатора. Однако на эти услуги ресурсов выделяется недостаточно, хотя они могли бы повысить эффективность подбора вакансий. В этом случае центр занятости смог бы подбирать подходящие вакансии для безработного с большей вероятностью трудоустройства и повышать результативность своей работы. При этом ассессмент и профориентация не обязательно должны быть ориентированы на любую профессию и квалификацию. Их можно фокусировать на специальностях, наиболее востребованных работодателями. Вводимое в настоящее время тестирование на соответствие профстандартам может помочь в трудоустройстве, но хотя способно и создать дополнительные барьеры, поскольку стандарты и тесты быстро устаревают в результате технологических изменений.

Если центры занятости не располагают достаточными возможностями предоставления услуг по профориентации и ассессменту, может быть рассмотрен вопрос о частичном аутсорсинге подобных функций в частные агентства по трудоустройству. В ряде случаев, когда для мониторинга и ассессмента будут необходимы специализированные компетенции, целесообразно привлекать и другие организации, которые ими обладают. Например, это может потребоваться для реализации мер по трудовой и социальной адаптации инвалидов на рабочих местах.

С учетом вышеизложенного действующий порядок подбора вакансий безработным нуждается в пересмотре. Для этого, в частности, потребуются внесение изменений в законодательство. В качестве первоочередной меры можно было бы предложить безработному, наряду с вакансиями на “подходящую работу”, должность, формально не соответствующую его специальности, но учитывающую его опыт, результаты ассессмента, заключения профориентатора и возможности работодателя по дополнительному обучению работника на производстве или на учебных курсах.

Представители центров занятости не участвуют в проведении медико-социальной экспертизы инвалидов. Рекомендации по трудоустройству инвалидов в индивидуальном плане реабилитации/абилитации (ИПРА) формулируются без участия службы занятости и часто некорректны, но формально при подборе вакансий от этой практики отступать нельзя. Одна из причин некорректности рекомендаций может состоять в том, что их дают медики, не обладающие необходимой подготовкой по профориентации. Поэтому в экспертные комиссии необходимо включить представителей центров занятости и учитывать их мнение при заполнении ИПРА.

В качестве существенных препятствий для трудоустройства инвалидов можно отметить и специфические проблемы, с которыми они сталкиваются в ходе трудовой и социальной адаптации. Они тесно связаны с особенностями мотивации, характеризующими разные группы инвалидов, но пока недостаточно учитываются в работе центров занятости³.

Повышение результативности процессов в сфере услуг предполагает не столько устранение избыточных элементов процесса, сколько его дополнение недостающими элементами и компетенциями. Потенциальные решения должны сперва апробироваться в экспериментальном порядке на пилотных процессах и в случае успешности распространяться на всю совокупность аналогичных процессов. Для проведения экспериментов прежде всего требуется ввести исключения из действующих правовых норм для пилотных процессов и лишь затем, с учетом результатов экспериментальной отработки, возможно внесение изменений в нормативно-правовые акты⁴.

Этапы процессной оптимизации

Для повышения результативности в процессы необходимо вносить содержательные изменения, которые включают продолжительный период экспериментальной отработки решений, поэтапный подход к проведению процессной оптимизации. Степень сложности реализуемых изменений возрастает от первого к последнему этапу.

Описанные выше предложения по симплификации, рационализации и автоматизации представляют собой **первый этап** — стадию “быстрых побед”, которая предполагает простые повторяющиеся изменения в массовых процессах (например, планирование и проведение проверок). При этом изменения законов и других нормативно-правовых актов по принципу “сверху-вниз” используются как один из движущих механизмов массового внедрения новаций.

Второй этап — стадия процессного совершенствования и автоматизации, ориентированная на более сложные и не всегда тиражируемые задачи. Для их решения предпочтителен принцип законодательных изменений “снизу-вверх” — закрепление в нормативных актах успешных пилотных практик по повышению результативности. В части контроля и надзора процессы на этом этапе в основном остаются в рамках статической системы оценки рисков. Реализация данной стадии позволяет добиться дополнительного повышения операционной эффективности, но ценой более сложных и комплексных управленческих усилий, чем на первой стадии.

³ Для повышения эффективности мероприятий по трудоустройству инвалидов может быть использован успешный опыт профессиональной ориентации и содействия в трудоустройстве инвалидов в рамках пилотного проекта при поддержке Департамента труда и социальной защиты населения правительства Москвы. Он делает акцент на психологическую и социальную адаптацию инвалидов к трудовой деятельности с учетом характера заболевания, в том числе с использованием методик, ориентированных на усиление мотивации к трудовой деятельности. Проект предусматривает также длительное сопровождение инвалидов в период их трудовой деятельности, а также адаптацию рабочих мест и профессиональной среды к специфическим возможностям инвалидов.

⁴ Проблематика, связанная с изменением нормативно-правовых актов по принципу “снизу-вверх”, после реализации пилотных проектов, направленных на повышение результативности, в данной статье подробно не рассматривается. Эти вопросы мы планируем представить в виде отдельной научной статьи, которая в настоящее время готовится к публикации.

Третий этап — стадия “содержательного наполнения” процесса. Она предполагает использование ресурсов, мобилизованных в результате повышения эффективности на двух предыдущих стадиях. Адаптация нормативно-правового регулирования к этим глубоким изменениям приобретает комплексный характер. В зависимости от конкретных обстоятельств она может идти как “снизу-вверх”, так и “сверху-вниз”. Для данного этапа характерны:

- развитие недостающих компетенций;
- усиление значения сбора и анализа информации;
- принятие решений на базе анализа первичных данных, а не формальных признаков.

Важное значение приобретает использование возможностей анализа “больших данных” и решений на базе цифровой облачной платформы. Создание и расширение платформы, использование для переноса на новую информационную основу процессов, отобранных по принципу “жизненной ситуации пользователя”, позволит сокращать количество процессов с недостаточной результативностью, остающихся в статичной административной среде.

На практике третий этап будет осуществляться не строго последовательно, а скорее, параллельно с двумя другими. Но можно ожидать, что из-за меньшей механистичности и формализованности его реализация будет продолжаться гораздо дольше, чем первых двух. Кроме того, вследствие усложнения решаемых задач процесс реализации будет гораздо менее предсказуемым с точки зрения достижения целевых ориентиров.

* * *

В ходе проведенных в РАНХиГС при нашем участии исследований были выявлены значительные резервы повышения эффективности, во многом не требующие содержательного перепроектирования процессов даже в том минимальном объеме, который изначально нами предполагался. Иными словами, сфера процессной оптимизации в современной российской системе государственного управления — это пространство потенциальных “быстрых побед”, требующих лишь воли к осуществлению простейших организационно-технических новаций. Даже по очень приблизительным оценкам, актуализация эффектов “быстрых побед” позволит повысить эффективность исполнения процессов по меньшей мере в полтора раза — и это до содержательного перепроектирования процессов. Изменения в нормативно-правовой сфере будут при этом незначительными, касаясь, в основном, снятия ограничений на делегирование определенных полномочий руководителей (подписание некоторых категорий документов, права по взаимодействию с внешними контрагентами и т.п.).

Вскрытие “легких” резервов повышения эффективности отнюдь не заменяет принятия значительно более сложных, специфичных по отношению к содержанию конкретной деятельности и трудномасштабируемых решений. Сложность этих задач диктует поэтапный и протяженный по времени подход к процессной оптимизации. На первом этапе реализуются наиболее очевидные, “лежащие на поверхности” возможности для повышения операционной эффективности (экономии удельных ресурсов) за счет решения простейших задач по симплификации и рационализации относительно несложных процессов. Но решение этих задач практически не влияет на результативность деятельности. На втором этапе возможен переход к оптимизации более сложных процессов, где открываются возможности как для повышения эффективности, так и для некоторого улучшения результативности деятельности.

Наконец, на третьем этапе решаются наиболее сложные и затратные задачи по повышению результативности применительно к контрольно-надзорной деятельности — по внедрению динамических систем оценки рисков. Изменения на этой стадии будут сложными, длительными и более рискованными, чем на предыдущих. Их высокая затратность ограничивает возможности существенного повышения операционной эффективности, но может привести к радикальному росту результативности как контроля и надзора, так и предоставления государственных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Андерсен Б. (2003) Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования. М.: РИА Стандарты и качество.

Джестон Дж., Нелис Й. (2012) Управление бизнес-процессами. Практическое руководство по успешной реализации проектов. М.: Альпина Паблишер.

Джордж М.Л. (2005) Бережливое производство + шесть сигм. Комбинируя качество шести сигм со скоростью бережливого производства. М.: Альпина Бизнес Букс.

Дмитриев М.Э., Фондукова Л.А., Янков К.В. (2016) Оптимизации административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа // Экономическая политика. № 2. С. 7–21.

Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. (1997) Основы менеджмента. М.: Дело.

Ойхман Е.Г., Попов Э.В. (1997) Реинжиниринг бизнеса. Реинжиниринг организаций и информационные технологии. М.: Финансы и статистика.

Ротер М., Шук Дж. (2005) Учитесь видеть бизнес-процессы. Практика построения карт потоков создания ценности. М.: Альпина Бизнес Букс. CBSD. Центр развития деловых навыков.

Хаммер М., Чампи Дж. (1997) Реинжиниринг корпорации. Манифест революции в бизнесе. СПб.: Санкт-Петербургский университет.

Харрингтон Дж., Эсселинг К.С., Ван Нимвеген Х. (2002) Оптимизация бизнес-процессов. Документирование, анализ, управление, оптимизация. М.: ООО Бмикро; Азбука.

Expectations and reality of optimization of business processes in the Russian public administration: “quick wins” or “the protracted uphill struggle”?

*M. DMITRIEV**,

*V. KRAPIL***

***Dmitriev Mikhail** – doctor of economics, chief research of Public Policy and Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). Address: 82/2, Vernadskyprosp., Moscow, 119571. E-mail: mikhaieldm@mail.ru.

****Krapil' Valeriy** – research fellow of Public Policy and Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). Address: 82/2, Vernadskyprosp., Moscow, 119571. E-mail: krapil@yandex.ru.

Abstract

The article considers the potential for efficiency and effectiveness gains in the Russia's public administration on the basis of process optimization. International experience indicates that improvements of business processes lead to considerable productivity increases as well as to better of outcomes. However, the recent empirical evidence from the Russian public administration indicates that efficiency and effectiveness improvements require two distinctively different policy approaches. Given the prevalence of outdated management culture and practices in the Russian civil service, considerable efficiency gains can be achieved rather quickly and easily, through standardized process simplification and other basic improvements. However, achieving better outcomes would require more complex and sophisticated policies based on a gradual case by case approach.

Keywords: administrative reform, diagnostics of the process, management system, control and supervision activity, reengineering of processes.

REFERENCES

- Andersen B. (2003) *Biznes-processy. Instrumenty sovershenstvovaniya* [Business-processes improvement toolbox]. Moscow: RIA Standarty i kachestvo.
- Dmitriev M.E., Fondukova L.A., Yankov K.V. (2016) Optimizaciia administrativnyh processov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: predvaritel'nye rezul'taty ehmpiricheskogo analiza [Optimization of administrative processes in the state governance system: preliminary results of the empirical analysis]. *Ekonomicheskaya politika*, no. 2, pp. 7–21.
- George M. L. (2005) *Berezhlivoe proizvodstvo + shest' sigm. Kombiniruya kachestvo shesti sigm so skorost'yu berezhlivogo proizvodstva* [Lean Six Sigma for Service. How to Use Lean Speed & Six Sigma Quality to Improve Services and Transactions]. Moscow: Al'pina Biznes Buks.
- Hammer M., Champy J. (1997) *Reinzhening korporacii. Manifest revolyucii v biznese* [Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution]. St.-Petersburg: St.-Peterburgskiy universitet.
- Harrington J., Esseling K.C., Van Nimwegen H. (2002) *Optimizaciya biznes-processov. Dokumentirovanie, analiz, upravlenie, optimizaciya* [Business Process Improvement Workbook: Documentation, Analysis, Design, and Management of Business Process Improvement]. Moscow: OOO Bmikro; Azbuka.
- Jeston J., Nelis J. (2012) *Upravlenie biznesprocessami. Prakticheskoe rukovodstvo po uspeшной realizacii proektov* [Business Process Management. Practical Guidelines to Successful Implementations]. Moscow: Al'pina Publisher.
- Mescon M., Albert M., Khedouri F. (1997) *Osnovy menedzhmenta* [Fundamentals of Management]. Moscow: Delo.
- Oikhman E.G., Popov E.V. (1997) *Reinzhiniring biznesa: Reinzhiniring organizacij i informacionnye tekhnologii* [Reengineering business: Reengineering of organizations and the information technology]. Moscow: Finansy i statistika.
- Rother M., Shook J. (2005) *Uchites' videt' biznes-processy. Praktika postroeniya kart potokov sozdaniya cennosti* [Learning to See: value stream mapping to add value and eliminate muda]. Moscow: Al'pina Biznes Buks; CBSD. Centr razvitiya delovyh navykov.