

С. А. Стрижов, Е. А. Богатырева, Т. Г. Богатырева

**ТРАНСФОРМАЦИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ВЫЗОВОВ**

*Монография*

Москва  
2018

УДК 351  
ББК 67.401  
С85

**Рецензенты:**

Председатель Комитета Государственной Думы по финансовому рынку  
**А.Г.Аксаков**

Заместитель директора Института государственной службы и управления  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ, доктор экономических наук, профессор **А.Я.Быстрыков**

**Стрижов С.А. и др.**

С85 Трансформация государственного управления в условиях новых вызовов: Монография / С.А. Стрижов, Е.А. Богатырева, Т.Г. Богатырева. — М.: Издательство «Проспект», 2018. — 156 с.

ISBN 978-5-98597-375-4

Авторы исходят из современного понимания совершенствования государственного управления как перевода реформы государственного управления на новую траекторию, где она была бы теснее связана с современными социально-экономическими реалиями и колоссальными возможностями технологической революции.

Развитие в этом тренде требует от государства создания оптимальных и эффективных структур управления на основе взаимодействия между государственными и негосударственными субъектами с целью разработки и реализации национальной политики в интересах всего общества.

Повышение эффективности в государственном секторе может достигаться посредством применения новейших методов управления, в том числе приходящих в госуправление в процессе взаимодействия с бизнес-сектором и переноса из него соответствующих практик.

Для руководителей органов власти, представителей бизнеса, политиков и общественных деятелей, а также магистрантов и аспирантов вузов, интересующихся тенденциями трансформации государственного управления в условиях новых вызовов.

УДК 351  
ББК 67.401

ISBN 978-5-98597-375-4

© Стрижов С.А., 2018  
© Богатырева Е.А., 2018  
© Богатырева Т.Г., 2018

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
Глобальный контекст трансформации государственного управления....	7
Гибкое государственное управление как ответственная регуляция на основе сотрудничества государства, бизнеса и общества .....	15
Сетевая архитектура управления — новое институциональное пространство взаимодействия государственных и негосударственных акторов .....	25
Административная реформа как отражение парадигмальных изменений в моделях государственного управления .....	33
Соотношение моделей и новых технологий в процессе модернизации государственного управления .....	45
Платформенный подход к реформе государственного управления .....	58
Совершенствование инструментов и технологий государственного управления .....	77
Трансформация подходов к эффективности государственного управления: от использования технологий управления качеством к agile-технологиям .....	100
Социальная ответственность государства за проводимые реформы ...	114
Вместо заключения .....	135
Библиографический список .....	147
Авторы .....	155

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность изучения проблем государственного управления связана с тем, что существуют неотложные проблемы, которые необходимо решать правительствам; появляются совершенно новые идеи, меняющие традиционный взгляд на существующие модели государственного управления, создающие почву для пересмотра сути происходящих в нем процессов и используемых инструментов. Важно также понимать то, что полноценная модель развития страны может быть создана не иначе как в контексте трансформации государственного управления, переосмысления роли государства и расширения его возможностей по эффективному управлению изменениями.

Метаморфозы современной цивилизации приводят к новому пониманию системы регуляции социальных процессов, изменению соотношения процессов саморегуляции общества и государственного контроля. Государствам придется отказаться от идеи своего верховенства над другими игроками и взять курс на равноправное партнерство с бизнесом и гражданским обществом. Эффективная управленческая система в XXI веке должна строиться на партнерских отношениях в системе «власть — бизнес — общество», основанных на обмене информацией, открытости и доверии. Одной из главных особенностей будущего самоорганизованного общества станет достижение баланса во взаимодействии субъектов, оказывающих влияние на его развитие. Это даст возможность расширить границы свободной деятельности, основанной на применении инновационных технологий, минимизировать расходы благодаря конкуренции, исключить риски при принятии частных решений и пр.

Признание важности сотрудничества на согласованных началах между государством, обществом и бизнесом характеризует новый этап их взаимоотношений, отвечающий важнейшим тенденциям развития глобализационных процессов, когда на сме-

ну жестким иерархическим конструкциям приходит упрочение горизонтальных схем партнерства власти, бизнеса и общества. Это придает экономическим системам импульс инновационного развития и делает их открытыми к непрерывному обновлению, а, значит, повышает конкурентоспособность и дает шанс для экономического прорыва. Еще один положительный результат связан с созданием новых управленческих технологий, которые предназначены для повышения эффективности выполнения функций каждого из субъектов, а также новых продуктов и услуг, повышающих качество взаимодействия.

До настоящего времени в России процессы взаимодействия власти, бизнеса и общества носят внутренне противоречивый характер, а баланс в отношениях между государством и бизнесом неустойчив.

Сделать взаимодействие власти, бизнеса и общества драйвером развития социально-экономической системы и основанием для долгосрочного экономического роста могут усилия по реализации системного подхода.

Слаженные действия государства, бизнеса и гражданского общества позволят осуществлять поддержку приоритетных направлений и проектов в социальной сфере, в экономике, экологии, направленных на экономное использование ресурсов, повышение качества жизни граждан. В.В. Путин подчеркнул необходимость объединить усилия и использовать все возможности «для решения внутренних, самых насущных задач развития, для экономического, технологического прорыва, для повышения конкурентоспособности в тех сферах, которые определяют будущее. Новое качество жизни, благополучие, безопасность, здоровье человека — вот, что сегодня главное, вот, что в центре нашей политики. Наш ориентир — это Россия для людей, страна возможностей для самореализации каждого человека»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> России нужны прорывы. Выступление Владимира Путина на церемонии инаугурации//Российская газета. Федеральный выпуск. 2018.7.05. №7560 (97).

Государственный сектор должен обогатиться инновациями, минимизировать расходы, стать более клиентоориентированным и эффективным, взяв такого рода подходы к управлению у частного сектора. Характерные функции и отведенная государству роль должны трансформироваться, включая конфигурацию обязанностей, а акцент сместиться от управления и производства товаров и услуг к стратегическому планированию.

Необходимо преодолеть неэффективность власти, ее отрыв от общества, найти выход из системного кризиса прежней управленческой модели, которая не соответствует современным потребностям. Решение данного вопроса находится в русле формирования отзывчивости государства к общественным нуждам и интересам и выстраивания новой парадигмы взаимоотношений властных структур и общества.

Роль государства определяет будущее развитие России на старте XXI века. В условиях ускорения изменений, повышения неопределенности развития, накопления громадного технологического потенциала государство должно быть готово к беспрецедентной адаптации к происходящему. В.В. Путин в своем Послании к Федеральному Собранию 2018 года отметил: «Изменения в мире носят цивилизационный характер. И масштаб этого вызова требует от нас такого же сильного ответа»<sup>2</sup>.

Адаптируясь к переменам, государство рискует нарушить достигнутую в обществе стабильность, тем не менее, как подчеркнул Президент РФ, устойчивость — не гарантия дальнейшего развития. «Чтобы идти вперед, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы, причём во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_291976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/)

<sup>3</sup> Там же.

## ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В последние десятилетия деятельность национальных правительств существенно изменилась под влиянием глобальных социально-экономических и информационно-коммуникационных процессов. Вызовы глобализации становятся не просто значимыми для управления государственным сектором. С началом эпохи постмодерна феномен государства получает новое содержание и толкование в условиях сложных трансформаций систем управления в различных странах.

Широк спектр вопросов, которые сегодня приходится решать государствам на глобальном уровне, в их числе борьба с терроризмом, природные и техногенные катастрофы, эпидемии, экономические кризисы, энергетические и экологические проблемы, межнациональные конфликты. Но даже проблемы в рамках внутренней политики, например, такие, как организация работы общественного транспорта, энергетика, безопасность, уже вытеснены за пределы национальных границ и требуют при своем решении учета глобальной перспективы и новой теоретической точки зрения на государственное управление.

«Главная и первоочередная задача нового правительства — это немедленный запуск реформы государственного управления. Государство должно меняться — во-первых, показывать хороший пример всей стране; во-вторых, лучше и быстрее оказывать более качественные услуги населению; в-третьих, на деле реализовывать повестку развития, — считает А. Кудрин. — Нынешняя система

госуправления не способна на решение задач, стоящих перед страной. Без реформы этой системы никакие «прорывы» невозможны, никакие дерзкие цели недостижимы. Хотим рост выше среднемировых темпов? Поменяйте модель госуправления»<sup>4</sup>.

Отставание — серьезная угроза, и в полной мере это относится к трансформации государственного управления. Низкая эффективность социального и государственного управления стала важнейшим цивилизационным вызовом XXI века, а концепция государственного управления — одним из активно обсуждаемых эффектов глобализации. Современные технологии, как подчеркивает ректор РАНХиГС В.А. Мау, приводят к тому, что страны начинают конкурировать не природными и человеческими ресурсами, не дешевизной труда, а качеством государственного управления. Потому что главным фактором при решении, где размещать производство, становится качество человеческого капитала — не дешевый труд, а, скорее, дорогой, но очень квалифицированный. И критически важна система госуправления. То есть то, что влияет на быстроту принятия решений, быстроту разворачивания бизнеса, низких рисков, которые власть может создавать. В этом смысле проблема цифровой экономики — это не проблема, что будет ли одна «цифра», и ничего кроме. Это формирование существенно других правил игры»<sup>5</sup>.

Современные управленческие системы, как правило, отстают от тех изменений, которые претерпевают общества, и тогда со всей остротой встают вопросы приведения их в соответствие с радикальными изменениями условий жизни и деятельности.

Когда управленческие системы устаревают и не соответствуют быстро меняющемуся социуму, возрастает необходимость изменения парадигмы госуправления, создания инновационных

---

<sup>4</sup> Три задачи на два года. Глава ЦСР Алексей Кудрин — о государственной повестке по окончании президентских выборов. // Коммерсант.ру. 21 марта 2018 г. <https://www.kommersant.ru/doc/3579103>

<sup>5</sup> Ректор РАНХиГС Владимир Мау: Благодаря «цифре» люди смогут отказаться от государства как от посредника. <https://olimp.tech/novosti/rektor-ranhigs-vladimir-mau-blagodarya-cifre-lyudi-smogut-otkazatsya-ot-gosudarstva-kak-ot-posrednika>



управленческих моделей и альтернативных инструментов управления как ответной реакции на нелинейное развитие и провалы, которые свойственны сегодня отнюдь не только рынку, но и государству. При этом важно не просто своевременно отвечать на происходящие события, а предотвращать возрастающие риски и достигать качественных управленческих решений на основе прогнозирования и стратегического планирования.

Если в системе управления не произойдут изменения, может случиться, что они приведут к рискам и потере доверия граждан к правительству. Устаревшая система является препятствием к инновациям и тормозит экономику, потому что задерживает конкурентоспособность, продуктивность, инвестиции и рост ключевых секторов. В перестраивающемся глобализирующемся мире важно пересмотреть роль государства и выявить его возможности эффективно управлять в условиях усиливающейся нестабильности.

В условиях транснациональной связанности и относительной потери власти современными государствами беспрецедентно меняется сам характер практики госуправления, которое осуществляется в условиях неопределенности, фрагментации обществ, приобретения ими сетевого устройства, а также появления новых форм организации, в т.ч. возрастания числа субъектов, которые взаимодействуют друг с другом. В связи с этим нельзя не отметить увеличение многообразия обществ и возрастающее требование более совершенных демократических форм управления, что усиливает интерес и внимание к соблюдению прав человека и обеспечению равных возможностей для групп меньшинств, к гарантиям защиты их интересов.

Авторы работы «Эффективное правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире» Р. Абучакра и М. Хури, представившие в своей работе новейшие идеи современного государственного управления, подчеркивают, что глобальные вызовы заставляют правительства менять «подходы к управлению, оказанию услуг, взаимодействию

с гражданами, деловыми кругами и третьим сектором, но выработать оптимальные практики реагирования на эти вызовы им не удастся до сих пор»<sup>6</sup>.

С конца прошлого века государственное управление поменялось во всем мире. С одной стороны, все более заметной становится фрагментация и децентрализация, с другой стороны, происходит стирание границ между методами управления государством и частным сектором — они становятся весьма нечеткими. В результате усилий по адаптации к меняющимся условиям и новым требованиям в операционные процессы государственного управления приходят новые явления и методы, прежде всего из области управления бизнес-структурами. Иерархические принципы бюрократического государственного управления, которые доминировали в течение XX века, уступают место рыночным как более «эластичным».

Государственное управление должно быть реконструировано с ориентацией на то, чтобы удовлетворить ожидания и потребности потребителей его услуг, нацелено на результат и эффективность, осуществляясь с учетом опыта бизнес-организаций.

Происходящее можно охарактеризовать следующим образом.

— Централизованное и целиком зависящее от правил государственное управление теряет свою силу.

— Администрация, использующая командные методы, уступает свое место администрации, стремящейся к результатам, работающей на принципах соглашения, дерегуляции, коммерциализации и конкуренции.

— Деятельность может быть определена как оказание услуг, исходя из затрат, эффективности и производительности, а не удобства для формальных правил.

— Современное видение госуправления вырабатывается в соответствии с рыночной экономикой и практикой частного

---

<sup>6</sup> Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М.: ОлимпБизнес, 2016. <http://ogrik2.ru/b/rabi-abuchakra/effektivnoe-pravitelstvo-dlya-novogo-veka/30144>

сектора и отказывается во многом от традиционной специфики государственного сектора. Оно формируется в русле модели поведения частного сектора, который работает в конкурентной среде, строится в соответствии с его ценностями и опытом.

— Общество воспринимается как совокупность клиентов и фокусируется на их индивидуальных выгодах. Их отношения с государством часто рассматриваются скорее как коммерческие, а не политические.

— Иерархическая структура госуправления уходит в прошлое, усиливается важность сотрудничества между обществом и государством.

— Управленческая деятельность может быть определена как процесс мобилизации ресурсов и конструирования поддержки, как совместный механизм деятельности государственного и коммерческого секторов, как их совместное «предприятие» без существования «верхнего» уровня.

— Дихотомии, такие, как государство-общество, политическая сфера-администрирование, государственно-частное, становятся «размытыми».

— Демократическое качество государственного управления зависит от степени свободы переговоров между гражданами, государственными учреждениями и бизнес-организациями.

Если проанализировать процесс смены управленческих парадигм в большинстве экономически развитых стран, то можно отметить общую закономерность: административные реформы проходят по достаточно сходным сценариям. Объяснение такому явлению кроется в недостатках систем государственного управления, основанных на традиционной модели с присущей ей инертностью, громоздкостью, бюрократизмом чиновников, коррупцией и, как следствие, низким уровнем оказания услуг.

Для обеспечения эффективности государственного управления на практике необходимо обратиться к мировому опыту принятия управленческих решений и инновациям в государственном управлении, которое рассматривается с точки зрения глобальной

перспективы. Меняющаяся реальность глобализации требует построения теорий, которые имеют бóльшую объяснительную силу и более чувствительны к требованиям в различных и конкретных обстоятельствах.

Практикам же приходится добиваться эффективности госуправления в первую очередь при помощи развития партнерства государственного и частного секторов, взаимодействия секторов, создания оптимальных структур управления и оказания государственных услуг, включающих «министерства, ведомства и другие органы власти, предприятия с участием государственного капитала... государственно-частные партнерства, сотрудничающие с третьим сектором, или даже поддерживать и расширять возможности самообслуживания граждан»<sup>7</sup>.

Неадекватность государственного управления порождает множество проблем, в то время как необходимо «справляться» с формированием глобальных рынков и происходящими процессами либерализации, финансовой интеграции, бюджетного дефицита, ставящего вопросы сокращения и реструктуризации государственного сектора. Велика опасность идеологического давления в условиях, когда множество субъектов участвуют в принятии управленческих решений и формировании направлений политики, предлагая свои аргументы и управляя изменениями. Все это вызывает необходимость пересмотреть роль государства, чтобы риски глобализации не навредили его суверенитету, а правительства могли полноценно выполнять свои функции, связанные с безопасностью, охраной окружающей среды, развитием человеческого капитала, борьбой с безработицей, а также поддержкой граждан, которые оказываются в сложной ситуации в связи с процессом развития международной конкуренции.

Глобализация остро востребует процесс преобразований государственного управления, делая вызовы к нему масштабнее, выступая своего рода катализатором влияния на долгосрочные

---

<sup>7</sup> Абуцакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века...

перспективы развития государственного сектора. Возрастает требование перемен как внедрения различных усовершенствований, приведения процессов, происходящих в госуправлении, в соответствие с внешними и внутренними условиями. Наиболее важными точками отсчета становится достижение прозрачности и эффективности в сфере государственного управления.

Обновление государственного управления — это сердцевина перемен, которая должна оказать влияние на то, как происходят процессы изменения и развития в стране, она позволяет экономить ресурсы, которые становятся все более ограниченными, в то время как потребности общества растут, а граждане рассчитывают на повышение качества жизни и благосостояния. В результате государство становится более конкурентоспособным на мировой арене и клиентоориентированным, если иметь в виду внутреннюю жизнь. Восприятие глобализации до последнего времени было весьма противоречивым и в первую очередь предполагало концентрацию на ее рисках. Тем не менее, многие исследователи подчеркивают ее позитивный характер. Нельзя не согласиться с мнением о том, что глобализация дает шанс территориям на успешный инновационный рывок, «если та начинает придерживаться современных ценностных ориентиров (транспарентность, открытость, доверие, равноправие и надежность партнерства, нацеленность на широкую кооперацию и win-win games)»<sup>8</sup>.

К сожалению, опыт показывает, что при всех усилиях систему государственного управления не всегда удается изменить в силу разных причин, в том числе из-за отсутствия необходимых институтов и последовательности действий, искусства стратегии, адекватной социокультурным условиям и комбинации программ и инструментов, а также невозможности использовать совре-

---

<sup>8</sup> Смородинская Н.В. Глобальный кризис системы ценностей: переход к новым правилам игры// XVII Кондратьевские чтения «Долгосрочное прогнозирование: исторический опыт и критический анализ». Тезисы докладов и выступлений участников чтений. М.: Международный фонд Н. Д. Кондратьева, 2009. С. 57.

менные инструменты и методы. Немаловажно и то, чтобы были созданы условия для постоянных изменений, иначе невозможно достижение эффективности и результативности госуправления.

Задача состоит в том, чтобы адаптировать новую модель управления к различным социально-экономическим, политическим, правовым и культурным условиям. Глобализация подвергает высокой нагрузке и без того ограниченные ресурсы государств, требует коренного изменения неадекватных времени подходов, уже показавших свои ограничения с точки зрения эффективности управления, инновационных стратегий.

На VIII Гайдаровском форуме А. Кудрин обратил внимание на основные вызовы, которые обуславливают перемены в жизни страны: «демографический вызов, недостаток инвестиций, включая санкции и дистанцирование от мировых рынков, технологическое отставание, низкая производительность и низкое качество госуправления». Аудитории было предложено проголосовать: какой из пяти вызовов представляется ей наиболее важным в 2018–2024 годах. Большинство (30,3%) выбрало пункт «неэффективность государственного управления».<sup>9</sup>

В России необходим поворот к новой модели государственного управления, которая объединила бы в себе лучшие завоевания прошлого и новые процессы, основанные на современных технологиях и инновациях с учетом развития общества по пути общества знаний. Фундаментальная задача — придание государственному управлению гибкости, однако универсального ответа на это нет, и требуются значительные усилия для достижения этого результата.

---

<sup>9</sup> Доклад Кудрина на Гайдаровском форуме больше, чем просто речь? <https://www.rbc.ru/economics/17/11/2017/5a0da9499a794700c5f80f64>

## **ГИБКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОТВЕТСТВЕННАЯ РЕГУЛЯЦИЯ НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА**

В процессе глобализации происходит переход, который можно назвать переходом к «мягкому», или «гибкому» (smart) управлению. Гибкое управление не приводит к уменьшению защиты от негативных факторов, оно может поддержать как социальное, так и экономическое развитие, имея в виду переход к устойчивому развитию и более динамичной экономике, стимулирование инноваций, продвижение новых индустрий, обеспечение гражданам защиты.

Гибкое управление — это управление государства в общественных интересах, которое берет в расчет как потребности граждан, так и нужды бизнеса. Высокоэффективная управленческая система в XXI веке требует более тесных отношений между партнерами, основанных на обмене актуальной информацией, открытости и доверии. Это делает возможным поддержку социальных, экологических и экономических приоритетов; достижение высоких стандартов защиты граждан; поддержку движения к устойчивому развитию; увеличение доверия бизнеса и общества к деятельности правительства; позиционирование страны как места, где успешно работает бизнес; получение преимуществ от нового знания; лучшее использование государственных ресурсов. Иными словами, правительство, граждане и бизнес должны работать вместе, чтобы

строить национальную систему управления, которая максимизирует блага для всей нации, помогает получить пользу от новых знаний и инноваций и поддержать конкурентоспособность страны на международном уровне.

«Понятие «гибкое управление» не подразумевает нормативной неопределенности или беспрестанной лихорадочной активности со стороны политиков, — пишет К. Шваб, немецкий экономист, основатель и бессменный президент Всемирного экономического форума в Давосе. — В мире, где основные государственные функции, социальная коммуникация и личная информация мигрируют на цифровые платформы, правительства в сотрудничестве с бизнесом и гражданским обществом должны установить правила, системы балансов и противовесов, которые будут поддерживать соблюдение законов, справедливость, конкурентоспособность, инклюзивность интеллектуальных ресурсов, безопасность и надежность»<sup>10</sup>.

Если в системе управления не произойдут изменения, может случиться, что они приведут к рискам и потере доверия граждан к правительству. Устаревшая система является препятствием к инновациям и тормозит экономику, потому что сдерживает рост ключевых секторов, инвестиции, обеспечивающие повышение конкурентоспособности и высокие темпы экономического развития страны. Система управления должна быть более эффективной, надежной, прозрачной, понятной, подотчетной.

В Докладе о мировом развитии за 2017 год сам процесс государственного управления предстает как «процесс взаимодействия между государственными и негосударственными субъектами в целях разработки и осуществления мер политики в рамках определенного набора формальных и неформальных правил, определяющих полномочия власти и определяемых ими»<sup>11</sup>. Отвечая на вопрос о направлениях совершенствовании государственного управления

---

<sup>10</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция: пер. с англ. М.: Издательство «Э», 2017. С. 88–89.

<sup>11</sup> Доклад о мировом развитии 2017. Государственное управление и закон. Обзор. Всемирный банк, 2017. С. 4.



в целях общественного развития, авторы доклада констатируют: «В конечном счете, для решения проблем, с которыми сегодня сталкиваются развивающиеся страны ... необходимо переосмыслить то, как государственные и негосударственные субъекты взаимодействуют между собой в вопросах разработки и осуществления мер политики»<sup>12</sup>. Залогом эффективности видится способность субъектов брать на себя обязательства и их готовность к сотрудничеству и координации для достижения социально значимых целей.

Государство, которое чаще реализует жесткие традиционные стратегии управления изменениями, запаздывает в реакции на современные вызовы. Высокоадаптивные стратегии предлагают, как правило, негосударственные акторы. Изучая новую модель госуправления, О.В. Михайлова констатирует: «государство все чаще и масштабнее обращается к частному сектору для компенсации сокращающихся управленческих способностей по реализации своих функций, особенно в сфере оказания услуг. Комбинация управленческих систем позволяет повысить адаптивную эффективность государства, защитив жизненно необходимые ресурсы государства и обеспечив ожидаемый гражданами уровень производства общественных благ»<sup>13</sup>. Среди главных тенденций, наметившихся в процессах трансформации государственного управления конца XX — начала XXI веков, авторы аналитического обзора «Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество» указывают на повсеместное внедрение бизнес-методов в практику государственного управления.<sup>14</sup>

Переход к таким изменениям объективно предопределяет перспективы изменения госуправления. В России существует острая проблема несоответствия государственного управления современ-

---

<sup>12</sup> Доклад о мировом развитии 2017. С. 2.

<sup>13</sup> Михайлова О.В. Государство в поисках новой модели управления. // Вестник Моск. Ун-та. Сер.21.Управление (государство и общество). 2013. №1. С. 22.

<sup>14</sup> Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический обзор. Текст: Д. В. Маслов, М. Э. Дмитриев, З. С. Айвазян. Редакция М.О. Комин. Москва, январь 2018. РАНХиГС и НЭР, 2018. С. 10.

ным реалиям, коренным образом изменившемуся ландшафту общественного развития и новым вызовам и рискам, что не позволяет направлять развитие общества в русло ожидаемых им преобразований для достижения высокого качества жизни и новых перспектив.

Внешние вызовы обнажили низкую эффективность российской сферы государственного управления, слабость взаимодействия ее различных уровней. Современная система государственного управления в России страдает избыточностью функций, бюрократизмом, неразвитостью демократических принципов руководства и отсутствием баланса деятельности между институтами государственного и общественного управления. Выросло количество управленцев, усложнился механизм их взаимодействия. В противоречие пришло одновременное усиление контрольных функций государства и ослабление общей и персональной ответственности. Остро встали вопросы определения стратегических перспектив развития различных сфер. В России неэффективно работают старые институты госуправления и с трудом формируются новые, что ставит под вопрос появление модели госуправления, которая может привести к необходимым результатам. Руководство России ратует за новое качество госуправления и улучшение качества самого государства, тема совершенствования госуправления обсуждается на самых значимых форумах. Так, на XV Международном инвестиционном форуме «Сочи—2016» новое качество госуправления было основной темой. На Гайдаровском форуме — 2018 прошла панельная дискуссия «Современные вызовы государственного управления», посвященная тому, как должна измениться модель государственного управления.

Развитие российского социума невозможно без совершенствования государственного управления, это его важнейшая составная часть, основной компонент поступательного общественного развития. Для улучшения системы государственного управления в России проводятся определенные структурные преобразования. Сложность состоит в том, что они осуществляются самой государственной властью, менять же себя довольно проблемно.

Успех уже проведенных в последнее время реформ в государственном управлении можно поставить под сомнение. Результаты административной реформы не затронули системных основ государственного управления и не повысили его эффективность. Требуется достижение нового уровня реформирования, чтобы реформы ответили не только на потребности государства, но и всего общества, строились с учетом новых критериев эффективности и результативности, отвечали тенденциям и закономерностям социального и экономического развития и имели позитивные социальные последствия. В то же время очевидно, что реформа госуправления все еще в значительной степени остается предметом дискуссии экспертов, и, как отмечалось на VIII Гайдаровском форуме, общий политический тренд остается консервативным, а продвижение цифрового государства воспринимается как попытка создать альтернативу политическим решениям<sup>15</sup>.

А.Н. Шохин, обозначая основные тренды для конструктивного управления страной, пользуется термином «модернизация», подчеркивая, что ее инициатива в России всегда целиком исходила от государства, другие субъекты практически не были задействованы. «Россия на всем протяжении своего существования пыталась провести модернизацию, но речь не могла идти только о современных технологиях, важно и само общественное состояние, без которого невозможны перемены, — отмечает А.Н. Шохин. — Общий ключевой вопрос в построении фундамента для предстоящей модернизации — это выстраивание сотрудничества, ежедневного диалога, системы совместного целеполагания и принятия решения между бизнесом и властью»<sup>16</sup>.

Известно, что самоорганизационное общество характеризуется разгосударствлением; снижением расходов за счет конкуренции; раскрытием возможностей на основе новых технологий для расширения пространства свободной деятельности; снижением социаль-

---

<sup>15</sup> Становая Т. Реформа госуправления: политический контекст <http://politcom.ru/22889.html>

<sup>16</sup> Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия. Под. ред. А.Н. Шохина. М., Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. С. 6–7.

ного конфликта при принятии частных решений и т.д. Достижение таких позитивных эффектов возможно только на пути повышения уровня взаимодействия социальных субъектов и различных органов власти, использования новых управленческих технологий, формирования социального партнерства и взаимной ответственности.

До последнего времени управленческая парадигма держалась на командно-контрольном принципе, который фокусировался на правилах, обуславливающих поведение в надежде продуцирования желаемых результатов. Несмотря на желание правительств использовать веер альтернативных инструментов, прогресс в этой области был слаб. При принятии управленческих решений каждая ситуация должна быть исследована на предмет наличия специфических рисков, существующих законодательных рамок, обязательств, ролей и ответственности всех игроков.

Среди тех действий, которые принадлежат государственной управленческой деятельности, выделим регулирование как одно из ее сущностных проявлений. Внешнее управление со стороны государственных органов необходимо, чтобы управляющие воздействия различных субъектов не противоречили друг другу и были направлены на интересы всего общества и государства. Гибкое регулирование — это ответственная регуляция, самообновляемая и поддерживаемая наукой и технологией, обусловленная в том числе состоянием глобальных рынков. Гибкое регулирование действует быстро и взвешенно, чтобы предотвратить риски и давать возможность гражданам получить блага от нового знания и инноваций.

Сотрудничество различных субъектов позволяет рассматривать различные пути развития общества, определять те из них, которые обладают большей эффективностью, и отказываться от тех, которые не работают или несут в себе большие риски. Именно в связи с этим возрастает роль регуляторной политики, к которой в России относятся пока с недостаточным вниманием, хотя экспертами она сегодня называется одним из важнейших направлений реформы госуправления. Суть регуляторной политики состоит в том, что она

отражает формируемые государством правила работы различных секторов, то, как складываются взаимоотношения государства, бизнеса, общественных организаций, в каких условиях они работают, и как это влияет на самочувствие и благосостояние граждан.

Ядром регуляторики сегодня является оценка регулирующего воздействия, а ее главным трендом «не отказ от регулирования в пользу рынка, а детальная оценка и рациональный выбор вариантов регулятивных мер», ориентация на «умное регулирование» («smart regulation»)»<sup>17</sup>, которое еще иногда обозначают как Регуляторика 3.0. В России интерес к оценке регулирующего воздействия возник с тех пор, как начали проводится административная и бюджетная реформы. Сделав ставку на этот механизм, эксперты и чиновники не сумели добиться значительных результатов. В качестве критического высказывания приведем мнение известных экспертов, вице-президента Центра стратегических разработок (ЦСР) М. Шклярук и директора Центра оценки регулирующего воздействия Высшей школы экономики Д. Цыганкова, написавших программную колонку на РБК о направлениях и перспективах регуляторной политики в России. Авторы отмечают, что, сделав ставку на оценку регулирующего воздействия (ОРВ), не удалось добиться улучшений качества регулирования, напротив, оно ухудшилось, а регуляторная среда превратилась в причудливое сплетение вышедших из-под контроля и живущих своей жизнью регуляторных норм, непосильно обременяющих бизнес и население. «Освобождая пространство для инициативы, — пишут эксперты, — мы дадим возможность не только крупному бизнесу, но микрофирмам и самозанятому населению переключить свои усилия на экономический рост и процветание, а чиновникам — сфокусироваться на решении практических задач нового государственного управления»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Карпова П. В., Цыганков Д. Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 5.

<sup>18</sup> Шклярук М., Цыганков Д. Перегрузка матрицы: как избавить бизнес и общество от ненужных правил. <https://www.rbc.ru/opinions/economics/26/09/2017/59ca24239a7947371d080a9b>

Отметим также, что в рейтинге качества регулирования (Regulatory Quality Ranking) за 2016 год Россия находится на очень низком уровне.

В то же время проблемы оценки регулирующего воздействия остро встают сегодня в связи с необходимостью нормативного регулирования новых явлений в российской экономике. Теоретики и практики задаются вопросом, как анализировать воздействие регулирования на новейшие технологии и цифровую экономику, как выявить точки торможения, каковы перспективы регулирования в сфере развития робототехники и искусственного интеллекта в России, каковы регуляторные и правовые инструменты продвижения высокотехнологичных проектов?<sup>19</sup>

Очевидно, что «перезагрузка» регуляторной политики необходима. Нельзя не согласиться с тем, что необходимо уточнить правила «игры» в прорывных отраслях, наиболее значимых для экономического роста и влияющих на развитие многих других отраслей, избавиться от избыточного и неэффективного регулирования, систематизировать нормы, внедрить стандарт доказывания необходимости введения регулирования с точки зрения современных подходов «умного» регулирования<sup>20</sup>.

Невнимание к проблематике оценки регулирующего воздействия, управления регуляторными рисками таит в себе многие проблемы, ведущие не только к технологическому отставанию, торможению экономического роста, но и побочные негативные последствия, важные для граждан и бизнеса. Так, К. Шваб, например, считает, что если новые технические достижения не будут учтены в нормативной базе, то это может «даже подорвать тот общественный договор, который власти установили со своими гражданами»<sup>21</sup>. Правительство должно взаимодействовать с бизнесом и гражданами, выстраивать доверие с учетом выбора регулятивной политики и ее инструментов, находить правильное соотношение инструментов и поставленных целей.

---

<sup>19</sup> См.: В ЦСР прошел экспертный семинар по технологической оценке. <https://regulatory-policy.hse.ru/news/216752640.html>

<sup>20</sup> Шклярук М., Цыганков Д. Перегрузка матрицы...

<sup>21</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. С. 88.

В настоящее время значительное внимание уделяется мониторингу качества осуществления оценки регулирующего воздействия в регионах страны. В 2017 г. Минэкономразвития России подготовило мониторинг качества осуществления ОРВ. Как указано на сайте Минэкономки, «результаты показали устойчивую динамику изменения подходов регионов к нормотворчеству: повышается качество прорабатываемых инициатив, вовлекается все большее количество экспертов от предпринимательского сектора»<sup>22</sup>. Важен также курс Минэкономразвития на разработку новой методики составления рейтинга, направленной «на использование интегральных показателей развития субъектов Российской Федерации сразу по нескольким процедурам, в том числе по предоставлению государственных и муниципальных услуг, осуществлению контрольной и надзорной деятельности»<sup>23</sup>, что отражает переход от оценки отдельных нормативных правовых актов к комплексному регулированию. Совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия как инструмента правового мониторинга может способствовать развитию взаимодействия власти, бизнеса и общества, демократизации нормотворческого процесса, позволит снизить риски регулирования, повысить доверие граждан к государству, снизить издержки, придать деловой среде надежность и стабильность. Однако в России регуляторная среда, как уже упоминалось выше, не улучшилась, а, скорее, ухудшилась из-за увеличения количества нормативных правовых актов, не отвечающих реальной ситуации и вызывающих негативные последствия. «Зачастую, осознав допущенную ошибку, государство предпринимает не слишком удачные попытки исправить ситуацию. Это приводит к постоянной и непредсказуемой смене условий игры»<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> ОРВ: рейтинг регионов 2017. <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatingsinfluence/201727121>

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Вышка запустила проект «Регуляторика 3.0». <https://regulatory-policy.hse.ru/news/208393984.html>

Сегодня общепризнано значение ОРВ как института социального контроля и построения эффективной системы государственного управления. Масштабное развитие этого института, его новое понимание, а также уточнение самой модели оценки регулирующего воздействия, создание соответствующей единой информационно-аналитической базы и системы подготовки специалистов, развитие взаимодействия власти, бизнеса и общества в ходе принятия государственных решений позволит реализовать потенциал оценки регулирующего воздействия в контексте проводимых в России реформ.

Возвращаясь к идее гибкого управления, процитируем еще раз К. Шваба, который рассматривает принципы гибкого управления в эпоху дидруптивных, т.е. ломающих привычные представления, изменений. Размышляя, как государство может преследовать интересы народа, одновременно поощряя инновации и технологический прогресс, он указывает: «Маневренное управление подразумевает необходимость для регулирующих органов находить пути постоянной адаптации к новой, быстро меняющейся среде за счет такой внутренней перестройки, которая позволяет им лучше понимать предмет своего регулирования. Для этого правительства и регулирующие органы должны тесно сотрудничать с бизнесом и гражданским обществом, придавая нужный характер требующимся глобальным, региональным и отраслевым преобразованиям»<sup>25</sup>.

Когда все акторы берут на себя активную роль и ответственность, чтобы «играть» более эффективно, а сама система управления начинает строиться на основе баланса интересов участников, доверия бизнеса и общества к деятельности правительства, и рождается гибкое управление — управление государства совместно с другими субъектами в общественных интересах.

---

<sup>25</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. С. 88.



## **СЕТЕВАЯ АРХИТЕКТУРА УПРАВЛЕНИЯ — НОВОЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ АКТОРОВ**

Органы государственной власти призваны оперативно отвечать на вызовы современности, управлять изменениями, оказывать многообразные услуги населению, заботясь о наличии ресурсов для решения многообразных задач. Гибкое управление в современном мире предполагает переход государственных систем к сетевому порядку взаимодействия. В современном мире обнаружилось, что иерархичные системы государственного управления, характеризующиеся замкнутым контуром и вертикальной субординацией, не адаптируются к новой среде и объективно вытесняются неиерархичными сетевыми системами, основанными на горизонтальных связях и более сложном способе их координации. Такие процессы носят массовый и необратимый характер. «Внедрение сетевого подхода, в рамках которого правительство избирает оптимальный способ предоставления услуг — посредством использования частного или публичного сектора, своими силами или через сторонние организации»<sup>26</sup>, является мерой, которая помогает правительствам сократить расходы и стать эффективнее, сформировать гибкую административную машину современного правительства.

---

<sup>26</sup> Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века ...

Под сетью мы будем понимать «выборочный, постоянный и структурированный набор агентств и частных фирм, которые предоставляют гражданам и организациям государственные услуги, используя при этом неявные и не ограниченные по времени контракты, которые позволяют адаптироваться к непредвиденным обстоятельствам внешней среды, координировать свою деятельность и гарантировать обмены с другими агентствами или частными фирмами»<sup>27</sup>.

Классики не раз говорили, что возникающее новое институциональное пространство опирается на развитое сетевое взаимодействие. М. Кастельс пишет: «Чтобы легитимизировать сокращение своих полномочий, государства проводят политику децентрализации власти. ...Новое государство информационной эпохи являет собой новый тип сетевого государства, основанного на сети политических институтов и органов принятия решений национального, регионального, местного и локального уровней, неизбежное взаимодействие которых трансформирует принятие решений в бесконечные переговоры между ними»<sup>28</sup>.

Н.В. Смородинская отмечает, что на такого же рода процессы обращают внимание П. Друкер, М. Портер, и заключает, что современная модель управления, характерная для XXI в., «делает экономическое развитие результатом процесса коллаборации, в который вовлечены различные уровни власти... И в развитом, и в развивающемся мире идет поиск нового механизма принятия решений, позволяющего вовлечь в управленческий процесс широкие социальные слои»<sup>29</sup>.

Частный сектор, в котором инновации идут быстрее, чем в государственном секторе, довольно быстро перешел к новому подходу — к взаимодействию с различными акторами на осно-

---

<sup>27</sup> <https://www.hse.ru/data/237/313/1234/review.pdf>

<sup>28</sup> Кастельс М., Э. Киселева Э. Россия и сетевое общество. Аналитическое исследование // Мир России. 2000. № 1. С. 25.

<sup>29</sup> Смородинская Н.В. Глобализированная экономика: от иерархий к сетевому укладу. М.: ИЭ РАН, 2015. С. 31, 28–29.

ве использования современных технологий. Это в дальнейшем не могло не повлиять на развитие государственного сектора, неизбежно вовлеченного в новую сетевую модель управления.

Возникновение сетевой модели значительным образом связано со сближением таких тенденций, как увеличение доли аутсорсинга, расширение сотрудничества, а также технологический прогресс. «Новые и усовершенствованные технологии стимулируют взаимодействие и сотрудничество, позволяя преодолевать организационные барьеры, причем с минимальными затратами. Когда описанные тенденции объединяются, модель управления может считаться действительно сетевой»<sup>30</sup>.

В Докладе о мировом развитии говорится о том, что современные цифровые технологии сделали как никогда прочной связь фирм, граждан и правительства<sup>31</sup>.

Сетевой подход влечет за собой:

- быстроту реакции управленческих систем на внешние изменения, устранение их многоступенчатости и дублирования функций;
- адекватность ответа на требования обогащающегося разнообразием современного демократического общества;
- расширение управленческой сферы действия и ее рационализацию;
- достижение более целенаправленного расходования различного рода ресурсов;
- большее внимание ценностям, которые лежат в основе деятельности правительств и позволяют согласовывать цели и стратегические задачи деятельности в сети;
- более легкий обмен информацией и опытом.

Исследователи часто сосредотачивают внимание на сравнении различных моделей управления, описывая в них отличия дея-

---

<sup>30</sup> Абуцакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века...

<sup>31</sup> Доклад о мировом развитии 2016. Цифровые дивиденды. Обзор. Всемирный банк, 2017. С. 3.

тельности органов государственной власти. Приведем фрагмент такого сравнения.

*В иерархической модели:*

- «формализация и регламентация всех внутренних процессов
- упорядоченность делопроизводства
- четкое следование процедурам
- четкая регламентация компетенции каждого уровня иерархии
- односторонние коммуникации «сверху-вниз»

*В рыночной модели:*

- «контрактация государственных органов с фирмами (аутсорсинг и частно-государственное партнерство)
- внедрение методов менеджмента частного сектора
- стандартизация предоставления государственных услуг
- разукрупнение бюрократий
- конкуренция между отдельными подразделениями, между органами
- ориентация на клиентов»

*В сетевой модели:*

- «размытые границы между сетью и окружением
- самоорганизация сети
- равенство участников взаимодействия
- широкие коммуникационные сети
- множество горизонтальных или вертикальных отношений между участниками
- взаимообмен ресурсами
- наличие управляющего центра
- необходимость координации своих действий с действиями других субъектов»<sup>32</sup>.

Н.В. Смородинская, в свою очередь, сравнивая иерархичный, рыночный и сетевой уклады, заостряет свое внимание на системе кластерно-сетевых структур постиндустриального общества

---

<sup>32</sup> Сравнительный анализ моделей бюрократического устройства: обзор литературы <https://www.hse.ru/data/237/313/1234/review.pdf>

и описывает ее как гиперконкурентную среду с высочайшим уровнем неопределенности, выделяя такие ее признаки:

- «сетевой (неиерархичный) порядок на базе коллективного самоуправления;
- непосредственная и интерактивная координация связей через Web-платформы;
- коллективный способ адаптации субъектов к изменениям среды (со-созидание)»<sup>33</sup>.

На этом примере исследователь демонстрирует то, что сетевой уклад отражает усложнение управленческих процессов, в целом социальных систем, их стремительное обновление.

Г.Л. Купряшин видит в сетевом подходе к госуправлению «систему кооперации государственных, общественных, частных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем»<sup>34</sup>. Именно в привлечении различных субъектов и выстраивании согласованной политики на основе доверия исследователю видится эффективность принимаемых решений в рамках таких сетевых структур.

В согласованности действий, в отличие от традиционной конкуренции, кооперации и сотрудничества, кроется успех сетевого подхода. Недаром столь большой интерес вызывают «системные свойства институциональной коллаборации, новая логика институциональных взаимодействий»<sup>35</sup>.

Одним из важнейших трендов развития госуправления становится снижение роли административных методов и повышение роли методов самоорганизации и самоуправления. Одновременно меняется роль государства, обязанностью которого становит-

---

<sup>33</sup> Смородинская Н.В. Глобализированная экономика: от иерархий к сетевому укладу. С. 16.

<sup>34</sup> Купряшин Г.Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. Выпуск № 26. С. 10.

<sup>35</sup> Там же. С. 149.

ся поддержка сетевых структур, в сотрудничестве с которыми оно реализовывает свою политику и управление страной. Звучат даже идеи о том, что сетевая структура меняет саму природу госуправления, по сути, выходящего за рамки государственных институтов и стремящегося наладить баланс интересов со всеми заинтересованными в решении той или иной проблемы акторами для фокусирования на общественном интересе и поиске наиболее эффективного решения.

Преимущества сетевой модели связаны с вовлечением общества в решение государственных задач, в снятии рутинных операций с органов государственной власти.

*Очевидно, что сетевая модель управления имеет и свои недостатки.* Они проистекают из неопределенности правил, возможного институционального непостоянства сетей, необходимости постоянного поддержания сети, испытывающей вызовы внешней среды, неясности с подотчетностью и критериями оценки эффективности<sup>36</sup>.

Нельзя не отметить, что несмотря на то, что сетевая модель является стратегическим основанием модернизации госуправления в России, ее реализация наталкивается на значительные ограничения и болезненные институциональные изменения. «В настоящее время новации административной реформы монополизированы государством и исходят преимущественно из целей, ориентированных на интересы допущенных к принятию решений властных групп. В этих условиях включение представителей бизнеса и гражданского общества в процесс формирования политики реформирования становится ключевым фактором адаптации новых институтов сложившейся социальной среде»<sup>37</sup>.

Развитие сетевой модели госуправления стимулируется сегодня посредством преобразования всех коммуникаций в обществе на основе цифровых технологий, позволяющих активизировать

---

<sup>36</sup> Сравнительный анализ моделей бюрократического устройства: обзор литературы <https://www.hse.ru/data/237/313/1234/review.pdf>

<sup>37</sup> Купряшин Г.Л. Институциональный дизайн... С. 13.

участие акторов, усилить практическое значение экспертных, аналитических работ. Современные технологии позволяют достичь быстроты реакции на происходящие изменения. Технологический прогресс упрощает сетевое взаимодействие, и здесь нельзя не вспомнить, что темпы распространения мобильной телефонии, интернета, облачных технологий и т.д. поражают своей скоростью.

За последние десять лет количество пользователей интернета выросло более чем втрое. Россия уже живет в цифровой эре: по количеству пользователей интернета она занимает первое место в Европе и шестое — в мире. За последние три года смартфонов у нас стало вдвое больше — теперь они есть у 60% населения. Это больше, чем в Бразилии, Индии и странах Восточной Европы<sup>38</sup>.

На пленарном заседании Петербургского международного экономического форума в 2017 году В.В. Путин отметил, что «цифровая экономика — это не отдельная отрасль, по сути, это основа, которая позволяет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли, логистики, производства, изменяет формат образования, здравоохранения, госуправления, коммуникаций между людьми, а, следовательно, задаёт новую парадигму развития государства, экономики и всего общества»<sup>39</sup>.

Цифровизация изменит госуправление, не только улучшив интерфейс взаимодействия граждан с государством, но и позволит в целом перестроить механизмы его работы (рис. 1). Большие надежды связываются со строительством государства как платформы, чтобы многие функции, на которые государство традиционно тратит много ресурсов, были бы автоматизированы с помощью приложений, разрабатываемых как государством, так и коммерческими компаниями, и социально ориентированными

---

<sup>38</sup> Smartphone Connections Forecast: 2016–21 / Ovum.2016. Декабрь. <https://www.ovum.com/research/smartphone-connections-forecast-2016-21/>.

<sup>39</sup> Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. 2017 г. июня. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54667>

организациями. Платформенный подход устранил проблемы межведомственного взаимодействия, обеспечит доступ к данным, которые не собираются традиционной статистикой, но необходимы для принятия решений по госрасходам, и повысит качество взаимодействия государства с гражданами и бизнесом.

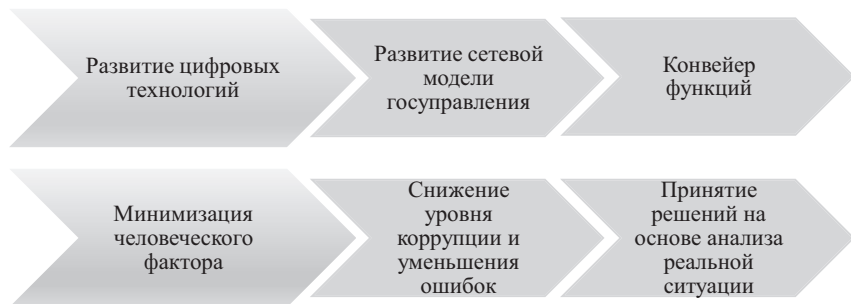


Рис. 1. Цифровизация изменит госуправление

Сетевая модель госуправления в цифровую эпоху имеет значительный потенциал развития, несмотря на указанные выше недостатки. Однозначного выбора какой-то одной модели не существует, и нужно брать лучшее из каждой модели применительно к функции органа власти, достижению результатов и повышению эффективности госуправления.



## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ОТРАЖЕНИЕ ПАРАДИГМАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В МОДЕЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Новая парадигма государственного управления предполагает преодоление старых бюрократических принципов, которые годятся для традиционных управленческих действий, но неэффективны при появлении новых рисков и трудностей общественного развития в пору постоянной изменчивости мира. «Бюрократия показывает свои лучшие качества в рутинных делах... Однако она менее эффективна при решении проблем, выходящих за рамки обычной рутины... Бюрократы в большинстве современных государств остаются центром управленческих действий, но подготовка для более гибких действий при столкновении с новыми и быстро развивающимися экономическими и социальными проблемами остается основной трудностью»<sup>40</sup>, — подчеркивает Г.Л. Купряшин. Сравнивая эти парадигмы, он характеризует их основные свойства, исходя из функций государства, степени самостоятельности государства в проведении политики, отношений с негосударственными акторами и структурных характеристик (табл. 1).

---

<sup>40</sup> Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы//Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 58. Октябрь 2016 г. С. 11.

Таблица 1. Сравнительный анализ старой и новой парадигм государственного управления

Параметр	Старая парадигма	Новая парадигма
Функции государства	Прямое участие в создании и перераспределении благ в сферах изъятий рынка	Решение стратегических задач за счет создания и поддержание открытой и динамичной системы принятия решений
Степень самостоятельности в формулировании и осуществлении политики	Значительная; суверенитет государства в формировании повестки и реализации своей политики	Ограниченная: глобализация усиливает конкуренцию и взаимозависимость между государствами
Отношения с негосударственными акторами	Контрольно-надзорные: вмешательство государства в деятельность экономических агентов с целью ограничения девиантного поведения	Доверительные: сотрудничество государства и негосударственных акторов с целью повышения конкурентоспособности экономики
Структурные характеристики	– Иерархия; – Незрелость координации между ведомствами; – Условия для изъятий государства	Небольшие министерства и многочисленные агентства, выступающие в роли генератора программ

*Источник:* Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы//Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 58. Октябрь 2016 г. С. 11.

В поисках улучшений теории и практики обращаются в сторону бизнеса, несмотря на то, что менеджмент в бизнесе и государственное управление различны.

Они ставят разные цели, отличаются своими масштабами, поэтому прямой перенос принципов деятельности из одной сферы в другую может быть не просто диссонансом, а рискованным подходом. Тем не менее государственный сектор имеет большую практику взаимодействия с негосударственными организациями, о чем, например, может свидетельствовать развитие государственно-частного партнерства. Негосударственные организации используют предоставляемые государством гранты, участвуют в программах, пользуются налоговыми льготами. Оче-

видно, что такое гибкое управление с использованием косвенных и мягких инструментов требует специальных навыков и опоры не только на бюрократию. За рубежом есть значительный опыт реформирования госсектора, который связан с передачей государственных функций негосударственным организациям, призванным эффективно поставлять услуги гражданам. Сервисное государство таким образом осуществляет перенос своей деятельности в коммерческую область, что, однако, является достаточно противоречивым процессом.

Общее направление административной реформы в России практически не отличается от западных образцов. При этом в России в значительной степени действуют и принципы рациональной бюрократии, что, собственно, делает ее гибридной. Обсуждая проблему бюрократии, К. Гаазе подчеркивает, что «построение российского государства XXI века должно начинаться с полного и окончательного запрета всех форм произвола в сфере государственного управления»<sup>41</sup>, ссылаясь на веберовское понимание бюрократии как эффективного рационального инструмента государственного управления, которое начинается только при нейтральном безличном, на основании общепонятных и публичных правил рассмотрении всех дел<sup>42</sup>.

Концептуальной позицией российской административной реформы является укрепление взаимоотношений и улучшение взаимодействий между государством, бизнесом и гражданами. Для этого используются самые современные информационно-коммуникационные технологии, которые позволяют достичь нового уровня оперативности и удобства получения госуслуг. Здесь важнейшую роль играет системное использование беспроводных и мобильных технологий, различного рода приложений и устройств. Очевидно, что новые технологии, используемые

---

<sup>41</sup> Как сделать бюрократию эффективной. Социолог Константин Гаазе о силе резолюции // Ведомости. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/03/07/752958-byurokratiyu-effektivnoi>

<sup>42</sup> Там же.

в госуправлении, не являются самоцелью, а определяются потребностями общества в получении доступных и качественных государственных услуг.

Важнейшей из проблем, которую необходимо решить административной реформе, — это перестройка государственного управления на новой основе. На сайте административной реформы отчетливо сформулировано: «С целью создания конкурентоспособного, социально-ориентированного государства руководством страны были поставлены следующие приоритетные задачи: ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, снизить административные барьеры для бизнеса, повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению, уровень открытости деятельности органов власти и степень участия граждан в выработке государственной политики»<sup>43</sup>. Таким образом, общее русло происходящих изменений — утверждение рыночных отношений, что, однако, до сих пор не означает подлинной либерализации и введения соответствующих институциональных принципов.

Управленческий проект административной реформы — это в первую очередь уход от административно-командной системы и безальтернативное взаимодействие с бизнесом и организациями гражданского общества, а также передача государством части своих функций бизнес-организациям и организациям некоммерческого сектора по производству услуг населению. Делегирование функций при этом не означает, что государство устраняется от своих обязательств, оно сохраняет контроль над происходящими в обществе процессами. Однако, отметим, что взаимодействие государства с негосударственными организациями остается до сих пор довольно подвижным, а сама модель взаимодействия носит неустойчивый характер.

Базовая институциональная система, зависимость новых институтов от старых во многом определяют возможности перене-

---

<sup>43</sup> Портал административной реформы. [http://ar.gov.ru/ru/o\\_reforme/index.html](http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html)

сения управленческих технологий из бизнеса в органы госуправления с целью создания стимулов, которые должны побуждать организации действовать более эффективно.

Сами методы частного сектора, направленные на рыночные отношения, используются уже не одно десятилетие. «Стимулирующим» же фактором стало то, что бюджетные расходы в условиях дефицита бюджета надо было тщательно контролировать и избегать роста издержек.

Термины, которые стали употребляться в лексиконе управленцев, говорят сами за себя. Эффективность, региональный маркетинг, клиентоориентированность, бюджетирование, результативность, производительность, стратегическое управление, проектный подход, а также внедрение измерительных механизмов для оценки деятельности организаций — это то, что характеризует современные подходы к управленческой деятельности государства, взятые из бизнеса.

Отметим также, что при построении современных схем госуправления используется принцип конкуренции между поставщиками услуг населению: замена традиционной парадигмы управления требует предоставлять потребителям право выбора производителей услуг. Вопросам конкуренции сегодня в России уделяется повышенное внимание. В.В.Путин на заседании Госсовета подчеркнул: «для прорывного развития страны критически важно обеспечить экономические свободы, высокий уровень конкуренции. Да, от государства, от всех уровней власти здесь очень многое зависит. Но в формировании делового климата, культуры предпринимательства и практики честной конкуренции, конечно, огромную роль играет и сам бизнес»<sup>44</sup>.

Конкуренция — это снижение стоимости услуг, рост производительности, повышение качества предоставляемых общественных благ. Переход к новым схемам госуправления предполагает вынесение государственных функций на аутсорсинг, последова-

---

<sup>44</sup> Стенографический отчет о заседании Госсовета по развитию конкуренции. 5 апреля 2018 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/57205>

тельность сотрудничества различных субъектов, координацию действий всех секторов — государственного, частного, некоммерческого. О том, что государство на федеральном и региональном уровнях взяло на себя настолько много полномочий, что качественно исполнять их сегодня очень тяжело, шла речь на сессии «Новое качество государственного управления — фактор экономического роста», которая состоялась на площадке Московского финансового форума в 2017 г. Были высказаны рекомендации, касающиеся избавления государства от лишних функций: отдать их бизнесу, сделать государство компактным, сосредоточенным исключительно на главных приоритетах. Без этого невозможно построить эффективную государственную машину. Первично не только внедрение технологичных процессов. Нужно чётко разделить, где должно быть государство, а где его не должно быть<sup>45</sup>.

На сессии также был затронут актуальнейший на сегодня вопрос о доверии между государством и гражданами, открытости государства перед бизнесом. Взаимодействие с бизнес-организациями повышает эффективность государственного управления, в том числе потому, что деятельность частных компаний обычно более инновационна и находится на более высоком уровне эффективности, чем деятельность государственных учреждений, и стимулирует правительство на прорыв в области оказания инновационных и качественных государственных услуг. Сотрудничество с некоммерческими организациями также способствует повышению качества госуправления, поскольку они знают лучше местное сообщество и могут обеспечить гибкость и адресность при оказании госуслуг.

Взаимодействие с коммерческими и некоммерческими организациями позволяет государству налаживать механизмы обратной связи, учитывать подходы других секторов при принятии управленческих решений.

---

<sup>45</sup> Повышение качества госуправления — путь к экономическому росту. 2017. 8 сентября. <http://open.gov.ru/events/5516274>

Нельзя не увидеть, что административная реформа в России в значительной степени идет по сценарию **нового государственного менеджмента** (New Public Management, или NPM), который ратует за использование технологий бизнеса в государственном секторе, направленное на сокращении масштабов и ресурсов государственного управления. Среди тенденций моделирования рыночных процессов внутри государственного сектора и соответствующих технологий управления — «приватизация; децентрализация; дерегулирование; делегирование ряда государственных полномочий рыночным структурам; уменьшение расходов на государственный аппарат за счет его сокращения, реструктуризация и маркетизация; пересмотр обязанностей государства и отказ от некоторых из них, связанных, прежде всего, с социальным обеспечением населения», а также усовершенствование «механизмов управления государственными финансами и бюджетом (конкурсный тендер; контрактная система внутри государственной службы, передача на подряд; введение режима платности ряда услуг для потребителей)»<sup>46</sup>.

В New Public Management предполагается замена традиционного институционального подхода иными принципами управления. Государство здесь рассматривается исключительно как «служащий», выполняющий определенные услуги для населения, в чем видится его повышенная отзывчивость на нужды общества, а в работе государственных органов власти используются методы менеджмента, идущие от бизнеса. Следует отметить, что при реализации концепции NPM неизбежно возрастает роль рыночных отношений в государственном секторе. Это означает повышенное внимание к вопросам децентрализации, результативности управленческой деятельности, финансированию проектов, конкуренции.

---

<sup>46</sup> Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // ARS ADMINISTRANDI 2014. №2. С. 47–48.

New Public Management достаточно противоречив и вызывает вопросы о применении методов управления частного сектора в государственном управлении, и шире — о функциях государственного управления, о его специфике, отличиях от бизнес-сектора с его целями и задачами, о роли государственного сектора в жизни общества. Необходимо отметить, что препятствием для внедрения принципов NPM в России во многом стала слабость институтов гражданского общества. Последствием исключения общества из управленческих процессов становится отсутствие публичного запроса на реформирование системы государственного управления, в целом активности со стороны гражданского общества, что влияет на ход реформ в целом. «С одной стороны, в соответствии с концепцией NPM принятие ключевых политических решений должно сопровождаться публичным обсуждением в целях корректировки курса в зависимости от запросов общества. С другой — в результате уменьшения регулирующих функций государства часть полномочий в этой сфере должна перейти саморегулируемым организациям. Однако, как показывает опыт административных реформ развивающихся стран, одной из основных причин их неэффективности стало именно отсутствие институтов гражданского общества. Этот фактор также является препятствием процесса децентрализации — одного из ключевых принципов NPM»<sup>47</sup>.

По мнению многих экспертов, отношение к реформам, проводимым в конце прошлого века, в том числе к NPM, сегодня изменилось. Признается, что с его помощью были реализованы весьма плодотворные идеи госуправления, например, повысилось качество услуг, предоставляемых населению, государственное управление стало более конкурентоспособным и бережливым.

Управленческая практика показывает, что существование «предпринимательских стимулов в рамках правовых норм дея-

---

<sup>47</sup> Поспелова Е.А., Казакова М.В. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран // Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 108.



тельности государственных организаций может привести к лучшим результатам. Представляется, что «контрактное» государство не означает его ослабление, а свидетельствует об изменениях, которые претерпевает регулятивная деятельность государства, о новых формах контроля за бюрократией и стратегическими звеньями госуправления»<sup>48</sup>.

Главное направление критики — трудности совмещения идеологии NPM с такими понятиями, как «общественные ценности», «гражданское сотрудничество» и другими, и видения гражданина только как покупателя услуг государства, что сужает функции гражданина. В NPM он рассматривается в качестве участника не социального, а всего лишь рыночного контракта. Однако, на наш взгляд, отношение к гражданам как клиентам не противоречит их общественной роли. Клиентоориентированный подход позволяет органам власти совершенствовать свою работу, персонализировать услуги, вырабатывать тотальную ориентацию на потребителя для максимального удовлетворения их потребностей.

На смену концепции NPM пришел ряд других теоретических парадигм, в том числе, например, новая институциональная теория, которая пыталась переопределить роль государства в рыночном обществе, не преувеличивая ее, или концепция «**Good Governance**» («хорошее управление»), отвечающая требованиям открытого демократического общества и осуществления управления на основе принципов народовластия, партисипативности политического плюрализма и транспарентности.

Л.В. Сморгунов признает, что российская модель управления неоднородна. После кризиса универсалистской модели нового государственного менеджмента «российская административная реформа в отношении сочетания различных методологических моделей публичного управления — бюрократической организации, экономического неоинституционализма и теории сетевого

---

<sup>48</sup> Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения// Электронный вестник. 2003. Вып. 1. С. 4. [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2003/vipusk\\_1.\\_sentjabr\\_2003\\_g./kupriaschin.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2003/vipusk_1._sentjabr_2003_g./kupriaschin.pdf)

управления — не отличается от общей направленности административного реформирования в других странах»<sup>49</sup>. В России, как и за рубежом, по-прежнему ведется поиск оптимальных моделей государственного управления. Содержание административных реформ сегодня видится на стыке нового государственного менеджмента и концепции Good governance, из которых предполагается создать идеальную модель управления, которая работает отнюдь не только по рыночным правилам, выполняя исключительно экономические функции. Государство имеет более широкие функции, связанные со служением обществу и обеспечением его благосостояния, социальную направленность, и не может устраняться от принципов демократии, что происходит, когда в гражданах усматривают только потребителей госуслуг. Важным моментом является то, что, видя в гражданах только клиентов, государство нарушает важнейший современный принцип управления — привлечение к нему негосударственных акторов.

«Лозунгом новой управленческой парадигмы стало выражение «from Government to Governance» (от правительства к управлению), ознаменовавшим переход к в основном децентрализованным совместным сообществам (сетям), в которых государство, бизнес и гражданское общество равным образом участвуют в разделении властных полномочий»<sup>50</sup>.

Таким образом, концепция «Good Governance» предполагает, что ее использование возможно только с учетом широкого общественного участия, взаимодействия государства с гражданским обществом и бизнесом, которые вносят свой вклад в формирование сетей партнерства и принятие управленческих решений, ориентируясь на консенсус, обратную связь и равноправие. Роль государства при этом не умаляется, но государственное управ-

---

<sup>49</sup> Сморгун Л.В. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в России Материалы постоянно действующего научного семинара Выпуск № 1 (6) Москва, Научный эксперт, 2007. [http://rusrand.ru/files/13/07/24/130724111228\\_vip6.pdf](http://rusrand.ru/files/13/07/24/130724111228_vip6.pdf) С. 21–23.

<sup>50</sup> Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели... С. 53.

ление приобретает большую гибкость за счет горизонтальных связей между государственными и негосударственными органами, что позволяет, используя диалог между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными более эффективно удовлетворять общественные потребности, продуцировать социально значимые решения.

В концепции «Good Governance» значительное место занимает продвижение цифровых технологий, что важно для достижения целей оптимального доступа общества к информации и прозрачности управления. Сетевое управление называют стилем governance, а сами сети предстают механизмом координации или социальной организации, позволяющим более полно учитывать публичные и моральные концепты управления. Государству при этом отводится главная роль управления изменениями и взаимодействия с различными акторами и консолидации усилий для достижения общих целей. Зарубежные исследователи Н. Мэннинг и Н. Парисон считают, что Россия относится к странам, где правительства обладают низкой свободой маневра при осуществлении административной реформы. Цитируя высказывания этих ученых, российские исследователи, однако, добавляют: «это вовсе не означает, что административные реформы в странах с низкой «свободой маневра» изначально обречены на неудачу, скорее, они требуют более продуманной политики по их поддержке с целью предупреждения опасности отторжения или дисфункции новых институтов»<sup>51</sup>.

Процесс продуманной политики должен с неизбежностью включать достижение баланса взаимодействия власти, бизнеса и общества, которое только и может способствовать решению важных современных проблем социально-экономического развития.

Правительства ответственны за текущее состояние дел в стране в целом, но они испытывают потребность во вкладе других

---

<sup>51</sup> Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели ...С. 47–48.

участников, чтобы система управления была продуктивной. Для этого важно разделить ответственность и создать такой баланс во взаимодействии субъектов, в результате которого происходит создание благ для всей нации, повышаются конкурентоспособность и инновативность экономики. Это привлекает инвестиции и работников-профессионалов, способствует снижению рисков, усилению безопасности жизнедеятельности и сбережению природной среды внутри динамично развивающихся рынков, а также укрепляет доверие бизнеса и общества к деятельности государственных органов власти.

## **СООТНОШЕНИЕ МОДЕЛЕЙ И НОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В настоящее время возникла объективная потребность перевода реформы системы государственного управления на другую траекторию развития, связанная не только с эволюцией органов государственной власти и управления, а в целом с социально-экономическим развитием российского общества. Однако до сих пор нет ясного понимания основополагающих принципов и ключевых критериев результативности, эффективности, социального качества управленческой деятельности.

Когда исследователи рассуждают о сменяющихся друг друга в современном обществе моделях государственного управления, то показывают определенное движение к новым форматам взаимодействия государства и общества. Эти изменения характеризуются в разных терминах. Так, изучая этапы государственного управления, часто оперируют понятиями «правительство 1.0», подразумевая выработанные на предыдущих периодах развития бюрократические отношения между государством и гражданами; «правительство 2.0» — новый уровень развития, реализуемый посредством коммуникаций и взаимодействия на основе новых технологий, и наконец, «правительство 3.0» — электронное правительство, особенностью которого является ориентация на граждан, переход к обеспечению индивидуальных потребностей каж-

дого гражданина в прохождении той или иной специфической административной процедуры.

Глава Сбербанка Герман Греф называет новую систему государственного управления «Государство 3.0» и ратует за ее внедрение путем преодоления нескольких промежуточных стадий, что, по его мнению, уже сегодня позволит построить государство «на платформе будущего», получить по-настоящему комплексное предоставление всех госуслуг и обеспечить абсолютную прозрачность сервисов для всех видов бизнеса<sup>52</sup>.

Специалистами по когнитивно-информационным технологиям в цифровой экономике стадии развития правительства представлены достаточно сложным образом (табл. 2). Они указывают, «что развитие веб-индустрии идет в направлении стандартизации и последующей реализации стопки компонентов Web 3.0 и компонентов Web 4.0. По стопке стандартов Web 3.0 еще предстоит большая работа, а по стопке стандартов Web 4.0 работы еще практически и не начинались. Технологии Web 1.0–4.0 служат платформами, соответственно, для электронного правительства, открытого цифрового правительства, умного правительства и когнитивного правительства»<sup>53</sup>.

Таблица 2.  
Стадии развития электронного правительства

Параметры	Стадии развития э-правительства			
	1.0: информационная	2.0: социальная	3.0: семантическая	4.0: когнитивная
Фокус	На государстве	На гражданах	На требованиях отдельных граждан	На научном обосновании принимаемых государственных решений
Технологическая платформа	Информационный веб	Социальный веб	Семантический веб	Метавеб

<sup>52</sup> Греф предложил сразу создать «государство 3.0». <http://polit.ru/news/2017/04/05/gref/>

<sup>53</sup> Дрожжинов В.И., Райков А.Н. Веб-технологии, искусственный интеллект и когнитивное правительство Современные информационные технологии и ИТ-образование 2017 Том 13 № 2. С. 153.

Параметры	Стадии развития э-правительства			
	1.0: информационная	2.0: социальная	3.0: семантическая	4.0: когнитивная
Приложения	<p>Фокус на коммуникациях</p> <p>Связь данных</p> <p>Однонаправленная коммуникация</p> <p>Обмен данными Ограниченное раскрытие государственной информации</p> <p>Ориентация на логику информации</p>	<p>Фокус на взаимодействии</p> <p>Связь людей</p> <p>Двух- и многонаправленная коммуникация</p> <p>Обмен мультимедийными сообщениями</p> <p>Расширенное раскрытие государственной информации</p> <p>Он-лайн государственные услуги</p> <p>Применение мобильных ИКТ</p> <p>Связь государственного и частного секторов</p>	<p>Фокус на услугах</p> <p>Связь знаний</p> <p>Технология иммерсивного контента</p> <p>Обмен информацией</p> <p>Предоставление кастомизированной государственной информации</p> <p>Предоставление кастомизированных персональных государственных э-услуг</p> <p>Параллельное предоставление государственной информации</p> <p>Умные государственные услуги</p>	<p>Фокус на отношениях всего и вся</p> <p>Связь интеллектов</p> <p>Коммуникации «Мозг-мозг», «Машина-машина», «Мозг-машина»</p> <p>Обмен знаниями</p> <p>Полный доступ к открытой государственной мультимедийной информации</p> <p>Проактивное предоставление кастомизированных персональных государственных э-услуг</p> <p>Приложения искусственного интеллекта: обработка естественных языков, адаптирующиеся алгоритмы, предсказательная аналитика и др.</p>
Каналы связи пользователей с интернет	Проводные подключения к интернет	Беспроводные подключения к интернет	Комбинированное (проводное/беспроводное) подключение к интернет/смартфоны	Использование дома и на работе собственных гаджетов, приложений и др.
Единица интеграции	Задача	Процесс	Услуга	Государственная функция
Главные технологии	Web 1.0 Веб-технологии	Web 2.0 Беспроводные/широкополосные	Web 3.0 Социальные среды Облачные вычисления Краудсорсинг	Web 4.0 Интернет вещей Телекомьютинг

Источник: Дрожжинов В.И., Райков А.Н. Веб-технологии, искусственный интеллект и когнитивное правительство. Современные информационные технологии и ИТ-образование 2017. Том 13. № 2. С. 166

И.В. Понкин, изучая стадии публичного управления и ссылаясь на авторитетные мнения, выделяет прошедшие за полвека четыре стадии концепции публичного управления. Исследователь прежде всего обозначает традиционную модель, где публичное управление состоит из совокупности государственных структур, учреждений и процессов, а также модель публичного управления, изменившую традиционные подходы в сторону более эффективного использования ресурсов и более полного удовлетворения потребностей общества. NPM рассматривается как третья стадия публичного управления. В качестве четвертой стадии выделяется стадия публичного управления, «на которой в целом государства, проходящие такой путь, находятся ... в настоящее время, и которая основана на системе ценностей, политических стратегий и учреждений, посредством которой общество управляет своими экономическими, социальными и политическими процессами на основе обеспечения взаимодействия государства, гражданского общества и частного сектора»<sup>54</sup>.

Мы видим, что какой бы подход не осуществлялся в отношении моделей госуправления, главным основанием их классификации представляется возможность участников вступить во взаимодействие.

Коротко обобщим: в бюрократической модели, — это *иерархическая* зависимость; в следующей, носящей рыночный характер, участники относительно *независимы*; а модели, к которой сегодня идет мир, свойственна *взаимозависимость* и, по сути, сетевой характер; именно на ее основе обеспечивается полнота взаимодействия и новые возможности госуправления.

Принципами управленческой координации в этих моделях являются: для иерархической модели — *правила, приказы*, для рыночной — *договор, обмен*, для сетевой — *партнерство, соглашение*.

Такой же порядок изменений претерпевает то, что можно назвать административной фокусировкой. Она направлена на *про-*

---

<sup>54</sup> Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: Буки Веди, 2017. С. 346.



*цедуры* в иерархической модели, на *достижение показателей* в рыночной и на *участие и партнерство* в сетевой.

Понимание качества предполагает *отлаженные процессы, лояльные кадры* в первой модели, *дерегуляцию, создание нового, трансформацию и экспертизу* во второй и, наконец, в третьей — *обратную связь, учет мнений лиц при постановке и достижении целей*.

В каждой из этих моделей достигается свой баланс между институтами государственного и общественного управления. Сетевая модель обладает огромным потенциалом преодоления таких негативных моментов, как бюрократизация и формализация управленческой деятельности, избыточное администрирование со стороны государственных органов, блокирование ими общественных механизмов социальной инициативы, самодеятельности и организации контроля «снизу». Одновременно открываются новые перспективы для видения стратегических перспектив развития общества в целом.

Комплексным программам модернизации на пути более тесного взаимодействия акторов должны способствовать новые технологии, которые позволяют вовлечь в выработку решений большое количество заинтересованных людей, преодолеть стремление отдельных групп и субъектов преломить ситуацию в своих корыстных интересах.

В современных исследованиях перспективы госуправления напрямую соотнесены с движением к сетевой модели и появлением новых технологий. В условиях, когда наблюдаются процессы потери доверия к правительствам, давление на власть со стороны общества будет возрастать с целью изменить подход к госуправлению на основе этих технологий. Выживание правительств будет зависеть от их адаптивных способностей, прежде всего возможности подстраиваться под новые степени вовлеченности населения в политику и технологизацию. Если правительства «принимают мир, в котором происходят дизруптивные изменения, воздействие которых экспоненциально растет, и если они устанавливают для своих структур те уровни прозрачности и эффективности,

которые могут помочь им сохранить свою конкурентоспособность, то они выдержат это испытание. Тем не менее правительства в любом случае будут полностью трансформированы в более экономичные и более эффективные структуры власти»<sup>55</sup>.

В свете новых тенденций становится понятным стремление российских практиков перестроить систему государственного управления, которая будет соответствовать трендам технологической революции, развитию бизнес-процессов, современным способам взаимодействия с гражданами.

Ключевым фактором трансформации госуправления в целом и улучшения качества госуслуг, в частности, видится повышение уровня цифровизации процессов. В мире эти процессы происходят достаточно интенсивно (рис. 2)

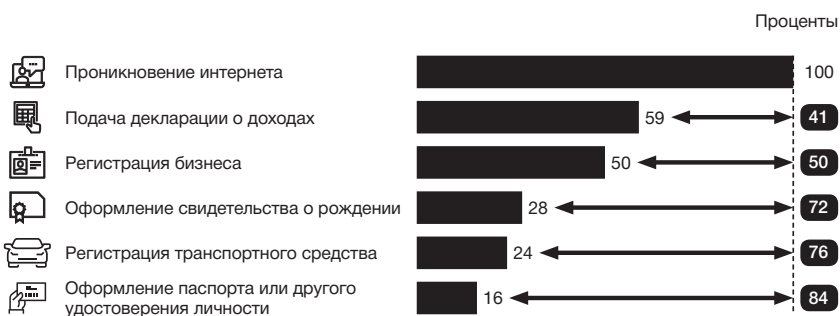


Рис. 2. Доля стран, где услуга доступна онлайн

Источник: Цифровая Россия. Новая реальность. ООО «Мак-Кинзи и Компания СиАйЭс», 2017. С. 51. [www.mckinsey.ru](http://www.mckinsey.ru)

На Красноярском форуме, состоявшемся в 2017 г., было отмечено, что «сейчас цифровизация российских органов власти составляет не более 5%, многие системы неудобны, нефункциональны и не используются. Россия в 10–20 раз уступает по цифровизации другим странам. ... «Дорожная карта» по цифровизации госуправления необходима уже сейчас»<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. С. 87.

<sup>56</sup> На форуме в Красноярске обсудили реформирование системы госуправления. <http://open.gov.ru/events/5515989/>

Вместе с тем, по оценке экспертов Глобального института McKinsey, «по уровню развития цифровых государственных услуг Россия не сильно уступает средним показателям стран — цифровых лидеров (кроме Сингапура, где этот уровень достиг впечатляющих высот). В России доля государственных расходов на ИКТ в структуре ВВП сопоставима с Индией, Китаем и Центральной Европой, но в среднем в два раза ниже, чем в США, Западной Европе и Бразилии»<sup>57</sup>.

Еще раз сошлемся на доклад Глобального института McKinsey, в котором графически представлено, какова должна быть степень соответствия рекомендуемому уровню развития, необходимому для успешного внедрения цифровых методов (рис. 3).



Рис. 3. Степень соответствия рекомендуемому уровню развития, который необходим для успешного внедрения цифровых методов

Источник: Цифровая Россия. Новая реальность. ООО «Мак-Кинзи и Компания СиАйЭс», 2017. С. 115. [www.mckinsey.ru](http://www.mckinsey.ru)

<sup>57</sup> Цифровая Россия. Новая реальность. ООО «Мак-Кинзи и Компания СиАйЭс», 2017. С. 51. [www.mckinsey.ru](http://www.mckinsey.ru)

За последние несколько лет в России созданы цифровые платформы федерального и регионального уровней, которые не только оказались сопоставимы с аналогичными платформами в ведущих странах, но и сами стали примерами для других государств. Так, в России разработана и активно развивается платформа государственных и муниципальных услуг. С помощью этой платформы граждане могут получить широкий набор государственных и муниципальных услуг: получение паспорта и водительского удостоверения, регистрация автомобиля, запись в детский сад и школу, оплата налогов и штрафов и множество других. Динамика получения государственных и муниципальных услуг с ее помощью высокая. В 2017 г. количество ее пользователей увеличилось на 25 млн и достигло 65 млн человек, что составило более половины активных пользователей интернета в России<sup>58</sup>. Всего в 2017 году через портал по всей России было оказано 1,3 млрд госуслуг, что в три раза больше, чем годом ранее<sup>59</sup>. По данным Росстата о получении гражданами государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в 2017 г. лидерами стали Московская область (86% респондентов из числа получавших государственные и муниципальные услуги в последние 12 месяцев указали, что делали это через Интернет), Ямало-Ненецкий автономный округ (86%), Республика Татарстан (81%), Красноярский край (80%), Республика Тыва (79%)<sup>60</sup>.

Цифровизация государственных сервисов стала серьезной задачей органов госуправления в мире, предприняты шаги по реализации масштабных государственных программ: развитие государственных электронных услуг, устранение цифрового неравенства, расширение электронной системы закупок, вовлечение

---

<sup>58</sup> Подведены итоги работы Единого портала госуслуг в 2017 году. <http://minsvyaz.ru/ru/events/37879/>

<sup>59</sup> <http://tass.ru/obschestvo/4941983>

<sup>60</sup> Росстат посчитал долю граждан, получавших электронные госуслуги в 2017 году. <http://d-russia.ru/rosstat-poschital-dolyu-grazhdan-poluchavshih-elektronnye-gosuslugi-v-2017-godu.html>

граждан в создание удобных для жизни городов и в процесс принятия общественно значимых решений. Благодаря технологическим инновациям повышается эффективность государственных расходов, улучшается качество услуг и состояние таких важных сфер, как здравоохранение и образование. Важной частью стратегий развития цифровой экономики являются решение сложной и многоаспектной задачи повышения эффективности публичного управления, ориентированного на интеграцию с корпоративным управлением, усиление взаимодействия между субъектами цифровой экономики, учитывающее тренды развития технологий «электронного бизнеса» и «электронного правительства».

Суть и акценты Программы «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>61</sup>, принятой в России, состоят в следующем:

- Создание правовых, технических, организационных и финансовых условий для развития цифровой экономики в России и интеграции ее с цифровыми экономиками членов Евразийского экономического союза.

- Целевые показатели по доле иностранного ПО — 10% и оборудования, закупаемого госорганами, 50%.

- Обработка и хранение данных (с сегодняшней доли в мировом масштабе менее 1% — до 10% к 2024 году).

- К 2024 году широкополосный доступ в интернет со скоростью не менее 100 МБит/с — до 97% российских домохозяйств, города-миллионники будут покрыты мобильными сетями связи 5G.

- К 2024 году создание десяти высокотехнологичных предприятий в сфере высоких технологий.

- Объемы количества ИТ-специалистов, которые должны будут выпускать ВУЗы к 2024 году — по 120 тыс. в год.

Помимо прочего, значительный акцент в программе сделан на развитии российского компьютерного и телекоммуникацион-

---

<sup>61</sup> Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р.

ного оборудования, а также российского ПО, включая установку антивирусных программ на все компьютеры, ввозимые в Россию.

На государство возложены задачи:

— Гарантировать устойчивость и безопасность инфраструктуры.

— Обеспечить должный уровень образования населения, включая цифровую грамотность.

— Создать привлекательные правила игры, которые привлекают интеллектуальные ресурсы, а не отпугивают их.

— Связать цифровую экономику с банковской, почтовой, медийной, промышленной, индустриальной сферами. Увязать международную цифровую индустрию с национальной инфраструктурой.

— Дать индустрии нужные ориентиры путем перспективного прогнозирования.

Тенденции, важные для государства:

— Предоставление государственных услуг в цифровом формате по умолчанию.

— Удобство взаимодействия с гражданами.

— Перевод внутренних процессов и межведомственных взаимодействий в полностью цифровой формат.

— Обратная связь с государственными и социальными службами.

Если посмотреть на программу с позиций реализации отдельных направлений по отраслям экономики, то в первую очередь усовершенствования предполагаются в высокочисленных для населения областях: здравоохранении, городском хозяйстве (создание «умных городов»), и, конечно же, в государственном управлении, включая контрольно-надзорную деятельность.

Сквозные цифровые технологии, которые входят в рамки программы — это:

— большие данные;

— нейротехнологии и искусственный интеллект;

— системы распределенного реестра;

- квантовые технологии;
- новые производственные технологии;
- промышленный интернет;
- компоненты робототехники и сенсорика;
- технологии беспроводной связи;
- технологии виртуальной и дополненной реальностей.

Программа предполагает не только оцифровку госуслуг, как представляется на первый взгляд. Нужно не просто улучшить интерфейс взаимодействия граждан с государством, но и перестроить в целом механизмы его работы.

По оценкам Глобального института McKinsey, «потенциальный экономический эффект от цифровизации экономики России увеличит ВВП страны к 2025 году на 4,1–8,9 трлн руб. (в ценах 2015 года), что составит от 19 до 34% общего ожидаемого роста ВВП... Такие смелые экономические прогнозы связаны не только с эффектом от автоматизации существующих процессов, но и с внедрением принципиально новых, прорывных бизнес-моделей и технологий. Среди них — цифровые платформы, цифровые экосистемы, углубленная аналитика больших массивов данных, технологии «Индустрии 4.0», такие как 3D-печать, роботизация, интернет вещей»<sup>62</sup>.

Использование технологий Индустрия 4.0. может дать значительный эффект для развития российских компаний. Специалисты компании Мак-Кинзи представили свои оценки этому процессу, исходя из расчетного эффекта внедрения технологий «Индустрии 4.0» в развивающихся странах с поправкой на долю ВВП России в общем ВВП развивающихся стран и используя данные Росстата, ЦБ РФ, IHS, IMF, The Internet of Things: Mapping the value beyond the hype, McKinsey Global Institute (июнь 2015 г.) (рис. 4).

---

<sup>62</sup> Цифровая Россия. Новая реальность. С. 8.



Рис. 4. Ежегодный эффект от внедрения элементов «Индустрии 4.0» в России по прогнозам составит к 2025 году от 1,3 до 4,1 трлн руб.

Источник: Цифровая Россия. Новая реальность. ООО «Мак-Кинзи и Компания СиАйЭс», 2017. С. 73. [www.mckinsey.ru](http://www.mckinsey.ru)

Должный уровень развития цифровизации в масштабе страны возможен за счет интеграции разрозненных систем разных ведомств и регионов, а также за счет развертывания по всей стране успешных региональных решений. Уже сейчас на Москву приходится 40% всех региональных затрат на ИКТ, и в этой сфере разработаны действенные решения<sup>63</sup>. Эффективное распространение в масштабе страны таких решений, которые разработаны и уже апробированы в Москве, Татарстане и других регионах, лидирующих по уровню цифровизации, позволит добиться экономии за счет масштаба, а также быстро и продуктивно предоставить гражданам и бизнесу услуги высокого качества. Подобный подход, предполагающий проверку на практике, пилотное внедрение решений и концепций в отдельно взятом регионе и их последующее развертывание в других частях страны позво-

<sup>63</sup> ИКТ-расходы регионов России выросли почти на треть. [http://www.cnews.ru/articles/2017-08-28\\_iktrashody\\_regionov\\_rossii\\_vyrosli\\_pochti\\_na\\_tret](http://www.cnews.ru/articles/2017-08-28_iktrashody_regionov_rossii_vyrosli_pochti_na_tret)



лит в ближайшем времени создать среду высокотехнологичной цифровой платформы государственного управления, которая обеспечит минимизацию человеческого фактора и сопутствующих ему коррупции и ошибок, автоматизирует сбор статистической, налоговой и иной отчетности, обеспечит принятие решений на основе анализа реальной ситуации.

## ПЛАТФОРМЕННЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глобальные изменения приведут к тому, что через несколько лет ведущие страны переведут свои ключевые индустрии на основу цифровой экономики, и она станет общепринятым стандартом для глобальных рынков. Если Россия не включится в этот процесс, то это приведет к безнадежному отставанию. «По прогнозам, к 2030 году мировой рынок будет на 95% состоять из платформ, и страны начнут конкурировать по их количеству и значимости на мировой арене, и быть держателем платформы — критически важно для любого государства»<sup>64</sup>.

В России уточняются планы по переводу ряда государственных функций в он-лайн. Министерство экономического развития РФ работает над несколькими проектами, в том числе проектом Стратегии социально-экономического развития РФ до 2035 года, где внимание будет уделено и вопросу о трансформации госуправления. Зам. министра экономического развития О. Фомичев надеется, что «реализация стратегий, которым посвящен блок по цифровизации экономики, позволит выйти на целевую модель нового государства, преодолеть неизбежные риски в создании такой платформы, чтобы гарантировать кибербезопасность»<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Платформенные решения <https://www.csr.ru/news/platformennye-resheniya/>

<sup>65</sup> «Цифровое государство» к 2035 году. <http://www.tdaily.ru/news/all/1540/41153>

М. Шклярук отметила на Гайдаровском форуме — 2018, что «реализация концепции цифрового государства является одним из главных направлений реформы госуправления. Ожидается, что к 2024 году она будет частично осуществлена: 50 наиболее востребованных госуслуг будут оказываться мгновенно («0 секунд 0 чиновников»), данные всех государственных информационных ресурсов будут доступны в реальном времени через программные интерфейсы. Кроме того, должен появиться «главный архитектор» государства-платформы — Центр управления эффективностью<sup>66</sup>, который будет отвечать за цифровую трансформацию всех процессов оказания госуслуг и оценивать эффективность изменений»<sup>67</sup>.

При этом органы исполнительной власти будут не только администратором и дизайнером системы, но им самим нужно будет присутствовать на платформе со своими услугами в режиме реального времени. Важно, что вхождение в цифровую эпоху — не единовременный процесс, более того, шаги, которые делают государства на разных этапах, отражают изменяющиеся политико-экономические приоритеты. Комплексный подход определяет не только создание нормативно-правовых, институциональных и инфраструктурных предпосылок, но и подготовку кадров для использования возможностей цифровых технологий (рис. 5).

---

<sup>66</sup> В представленном в апреле 2018 года докладе «Государство как платформа» обозначено новое название «главного архитектора» — Центр цифровой трансформации государственного управления. См. Государство как платформа. Кибергосударство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. С. 13. [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf)

<sup>67</sup> Шклярук М., Шипов С. Приложение вместо чиновника: как цифровизация изменит госуправление. <https://www.rbc.ru/opinions/politics/19/06/2017/594783599a7947080264623e>

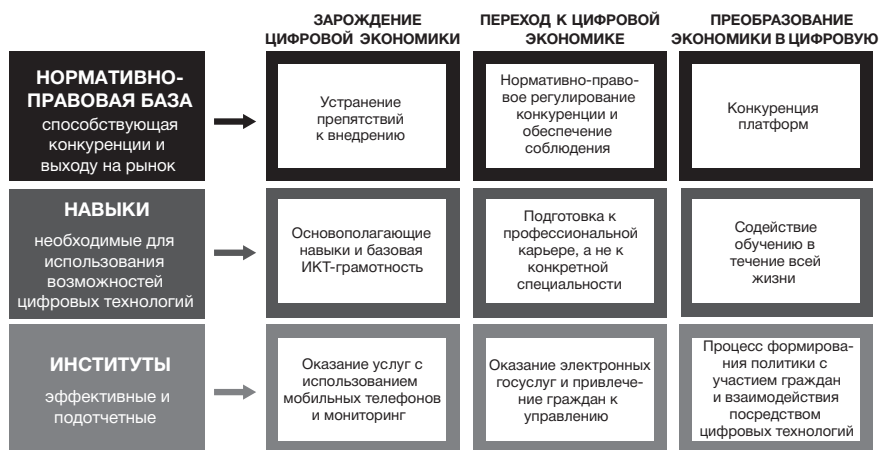


Рис. 5. Стратегические приоритеты для стран на стадии зарождения цифровой экономики, перехода к ней или преобразования

Источник: Доклад о мировом развитии 2017. Государственное управление и закон. Обзор. Всемирный банк, 2017. С. 31.

Платформенный подход предполагает больше открытости, которую обеспечит новая статистика, основанная на больших данных, собираемых и обрабатываемых под запрос с более широкими, чем у традиционной статистики, возможностями мониторинга.

Это значит больше информации и здравого смысла, меньше ошибок, проверок и злоупотреблений. Возникнет больше прозрачности, поскольку платформа и всеобъемлющая цифровизация документооборота на всех государственных и муниципальном уровнях сделают невозможной бюрократизацию и заблокируют значительную часть коррупционных схем. Больше подотчетности получится за счет апгрейда способностей государства учитывать интересы разных групп граждан, в том числе «незаметных» для традиционных систем государственного мониторинга, например, самозанятых.

Рутинную и алгоритмизируемую деятельность государственных органов власти могут взять на себя интеллектуальные агенты, они также обеспечат в переходный период выполнение контрольно-надзорных функций, свободных от отрицательного влияния человеческого фактора. В перспективе интеллектуальные системы могут обеспечить предиктивное оказание государственных услуг, «угадывая» потребности человека в зависимости от ситуации. «Существенное число госслужащих будут специалистами по работе с данными и машинному обучению для того, чтобы обеспечивать функционирование и совершенствование интеллектуальных систем и подготовку правил для их работы»<sup>68</sup>.

Принятие решений, которое будет осуществляться на основе анализа больших данных, обеспечит возможность более гибких индивидуальных подходов ко всем участникам во взаимодействии с государством. В перспективе это даст широкие возможности построения гибкой налоговой системы и системы социального обеспечения.

Платформенный подход позволит поменять принципы принятия решений: они будут приниматься на базе четких регламентов и анализа больших данных, а интеллектуальные системы обеспечат независимость от отрицательного влияния человеческого фактора.

На Форсайт-сессии в рамках конференции «Реформа государственного управления: региональный аспект» эффективность принимаемых решений, связанная с внедрением элементов государства как платформы, увиделась участникам в следующих аспектах:

- Цели важнее функций
- Клиент определяет процесс
- «Кто делает» важнее «как делать»
- Данные в реальном времени

---

<sup>68</sup> Государство как платформа. Кибергосударство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. С. 30. [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf)

— Правила меняются в реальном времени (WIKI — регулирование)

— Жизненные ситуации клиентов как бизнес-процесс

— Решение в одно касание

— Цифровая экосистема как центр синергии государства, бизнеса, граждан<sup>69</sup>.

Это определит развитие следующих процессов:

— Ориентация на пользователя, клиента; цикл PDCA (Plan-Do-Check-Act» — планирование — действие — проверка — корректировка); управление качеством процессов

— Показатели по каждому процессу (результативность, эффективность, качество), процессная модель

— Работа в кросс-ведомственных командах, заинтересованных в решении жизненных ситуаций потребителей, участвующих в них

— Единая платформа, бесшовный документооборот, нет дублирования

— Единый контур решений в командах Платформы<sup>70</sup>.

Инфраструктура и технологии платформы также имеют важное значение для формирования новой модели управления. Это:

Распределенный реестр — умные сделки, контракты, в т.ч. по госзаказу, регистрация прав на имущество, нотариат, налоги, регулирование банков (затрагивает Росреестр, ФНС и т.д.).

Искусственный интеллект — замена рутинных функций на ботов, машинное обучение, государство как открытая платформа с API для пользователей и партнеров (повышение эффективности госслужбы, массовая обработка обращений граждан, удобство пользования государством для потребителя).

Большие данные — предиктивная аналитика, персонализация госуслуг, сервисов, персонализация регулирования, все данные

---

<sup>69</sup> Государство как платформа 2017–2035. Установка на форсайт-сессию 16.02.2017 Шклярук М., руководитель направления «Институты и общество». Центр стратегических разработок. <http://2035.media/wp-content/uploads/2017/02/Государство-как-платформа.pdf>

<sup>70</sup> Там же.

в режиме реального времени (центры big data, снижение затрат на организацию сервисов, новая основа для управленческих решений).

Единая система цифрового доверия (российский домен доверия) — базовая цифровая идентификация.

Интернет вещей — удаленный, дистанционный контроль/ надзор (сокращение ведомств, затрат), внедрение датчиков контроля в технический процесс.

Облачные технологии — публичное облако (снижение числа бюрократических действий, повышение скорости предоставления услуг)<sup>71</sup>.

Следует отметить, что до недавнего времени в мире было всего несколько цифровых платформ, имевших более 1 миллиарда пользователей, и всеми управляли американские или китайские компании вроде Google, Facebook и Tencent. Однако теперь своя миллиардная платформа есть у Индии.

Индия — страна с одной из наиболее динамично развивающихся экономик мира. При этом более 200 млн жителей Индии живут за чертой бедности. Для поддержки этой части населения правительство проводило ряд государственных программ, успеху которых мешали трудности идентификации личности: разные форматы документов в разных штатах, быстрый износ документов и т.п. Проблемы с идентификацией приводили к неэффективному расходованию государственных средств и ограниченной доступности государственных услуг для низших слоев населения.

С участием лидеров индийской отрасли ИКТ был разработан единый идентификатор личности Aadhaar. Он включает, в частности, отпечатки пальцев, сканы радужной оболочки глаз и уникальный 12-значный номер каждого гражданина. Основные данные о гражданине и копии его документов могут быть привязаны к единому идентификатору в электронных базах данных, это делает возможным электронный документооборот.

Государственное агентство Индии по уникальной идентификации провело беспрецедентную по масштабам кампанию, для проведения которой во всех регионах Индии были созданы 135 центров обучения персонала и более 600 центров регистрации населения, в которых работают более 47 тыс. станций регистрации. Результат: в новой системе зарегистрированы более 99% жителей страны в возрасте от 18 лет, то есть свыше 1,1 млрд человек.

<sup>71</sup> Государство как платформа 2017–2035.

В государственных программах помощи малоимущему населению (программы ведения продуктовых карточек, субсидирования потребления газа, льготного образования и другие) идентификатор используется для автоматического включения граждан в соответствующие их статусу государственные программы. Кроме того, теперь не нужно получать отдельные удостоверения участника программы, что снижает вероятность подделки документов.

В банковском секторе идентификатор Aadhaar может использоваться для удаленного открытия банковского счета, получения пособий и компенсаций от государства, осуществления переводов между гражданами, в том числе с помощью SMS-сообщений (указываются сумма и идентификационный номер получателя).

В государственном документообороте при получении госуслуг к идентификатору привязаны сканированные копии основных документов гражданина, хранящихся на облачном сервере, и для получения любой госуслуги ему достаточно указать свой идентификационный номер и ссылку на скан необходимого документа.

Повышена доступность государственных и банковских услуг для населения, особенно малоимущих слоев. Сокращено количество попыток получения льгот по поддельным документам (выявлено более 1,5 млн поддельных продуктовых карточек).

Систематизирован и упрощен документооборот между гражданами и государственными органами. Только за последние два с половиной года объем экономии достиг 7,5 млн долл. США, что в десять раз превышает затраты на внедрение системы<sup>72</sup>.

Примечательно, что Aadhaar — «единственная из массовых платформ, принадлежащая государству. Это значит, что ей не нужно зарабатывать на данных пользователей. Можно предположить, что в Индии станет нормальным воспринимать данные как частную собственность, которую люди могут хранить, сдавать в аренду или продавать по собственному желанию на открытом и демократическом свободном рынке. Индия вполне может стать мировым новатором в сфере прав индивидуальных данных»<sup>73</sup>.

Отмечая уникальность и новаторские технологические качества платформы, следует отметить ее уязвимое место — конфиденциальность и безопасность личных данных.

Российской системе государственного управления целесообразно в процессе реформирования учесть индийский опыт

---

<sup>72</sup> Цифровая Россия: новая реальность. С. 54.

<sup>73</sup> «Фейсбук» и «Гугл», ваше царствование может скоро закончиться. <https://news.rambler.ru/internet/39505799-proschayte-gugl-i-feysbuk/>



с учетом его сильных и слабых сторон, принимая во внимание то, что в мае 2018 года на сайте ЦСР появился доклад «Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация»<sup>74</sup>, в котором ставятся самые актуальные задачи цифровой трансформации государства, отражены принципы функционирования единой цифровой платформы взаимодействия граждан и бизнеса с государством, обсуждаются вопросы единой системы идентификации личности на основе создания «цифровых двойников» и многие другие концепты развития кибергосударства.

Платформенный подход представляется достаточно сложным, поэтому требует повышенного внимания со стороны его разработчиков и системного понимания всеми заинтересованными сторонами. Не случайно в начавшейся дискуссии вокруг упомянутого документа «Государство как платформа» подчеркивается, что государство как цифровую компанию необходимо рассматривать со всех точек зрения. Среди высказываемых рекомендаций подчеркивается необходимость провести соответствующие работы по вычленению всех необходимых компонентов цифрового государства, имея в виду, что посредническая платформа — это только один из компонентов. Выдвигаемые важные требования — достижение концептуальной целостности в описании государства как платформы и необходимость прояснить вопросы о целевой архитектуре органов государственной власти, их цифровой трансформации, трансформации информационных систем органов государственной власти, а также уточнить понимание самой платформы, которая, как дискуссионно ставится вопрос, «или одно из подразделений государства, или одно из программных продуктов государства?»<sup>75</sup>. Особое внимание должно быть уделено проблеме конфиденциальности и безопасности личных данных.

---

<sup>74</sup> [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf)

<sup>75</sup> Александр Самарин. Рецензия на документ «Государство как платформа» <http://digital-economy.ru/retsenzii/obsuzhdaem-dokument-gosudarstvo-kak-platform>

Проблема конфиденциальности и безопасности личных данных не случайно была обозначена при анализе индийского опыта. 13 июля 2017 года компания «Доктор Вэб» объявила об обнаружении «потенциально вредоносного кода», внедренного неизвестными на Едином портале государственных услуг. В сообщении компании указывается, что прибегнуть к публичному информированию об угрозе компании вынудило отсутствие реакции со стороны администрации сайта. Как указывалось в сообщении антивирусного производителя, вредоносный код заставлял браузер любого посетителя сайта незаметно связываться с одним из полутора десятков доменных адресов, зарегистрированных на неизвестное частное лицо. В ответ с этих доменов может поступить любой независимый документ, начиная от фальшивой формы ввода данных кредитной карточки и заканчивая перебором набора уязвимостей с целью получить доступ к компьютеру посетителя сайта, указывают эксперты компании<sup>76</sup>. 14 июля Минкомсвязи заявило о решении проблемы, об оперативно проведенных мероприятиях по устранению потенциальной возможности нарушения конфиденциальности пользовательских данных портала ЕПГУ<sup>77</sup>. Приведенный факт говорит о наличии соответствующих угроз при создании российской платформы.

Важное применение для эффективного, дешевого и персонализированного оказания услуг, традиционно предоставляемых государством, имеет такая многофункциональная и многоуровневая информационная технология, как **блокчейн**, представляющая собой, по сути, платформу, которая хранит и передает данные по-новому и позволяет сохранять их в безопасности (рис. 6).

---

<sup>76</sup> <https://news.drweb.ru/show/?i=11373>

<sup>77</sup> [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/13/07/2017/5967d8e09a7947dabdbb21c4?fromtg=1](https://www.rbc.ru/technology_and_media/13/07/2017/5967d8e09a7947dabdbb21c4?fromtg=1)

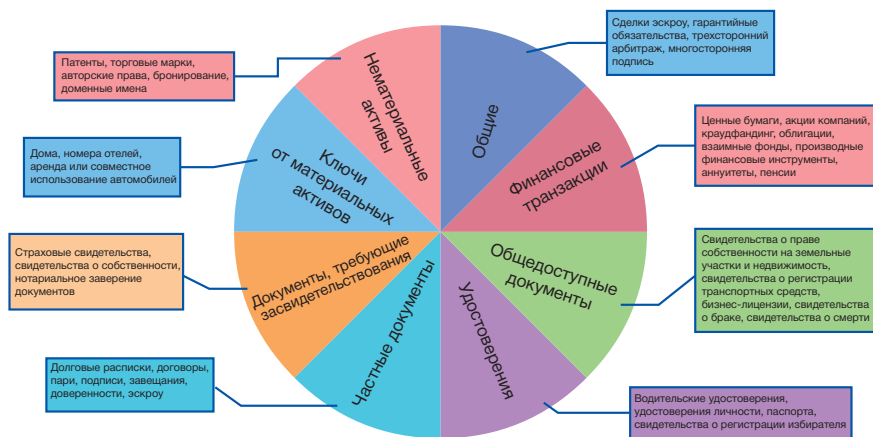


Рис. 6. Блокчейн-приложения

*Источник:* авторский рис. по материалам: Свон М. Блокчейн: Схема новой экономики. М., «Олимп-Бизнес», 2016. С. 33.

Блокчейн позволяет хранить документы, с его помощью можно подтверждать цифровые удостоверения, регистрировать контракты, выполнять заверение документов и прочее. Некоторые эксперты считают, что самое интересное применение блокчейна можно отнести к здравоохранению, логистике, другим сферам, не связанным с таким явлением, как криптовалюта, благодаря которым блокчейн стал столь известным. Блокчейн может стать незаменимым для государственного документооборота. «Блокчейн делает возможным многие новые модели управления и оказания госуслуг. Блокчейн-правительство работает на основе технологий хранения общедоступных записей в распределенном журнале записей — универсальном, согласованном, непрерывно функционирующем, полноценном и доступном для общественного аудита архиве»<sup>78</sup>. Блокчейн-правительство способно стать более похожим на бизнес, «чем на монополию по предоставлению

<sup>78</sup> Свон М. Блокчейн: Схема новой экономики. М., «Олимп-Бизнес», 2016. С. 104.

административных и управленческих услуг, и активнее строить отношения с гражданами-потребителями, предлагая им выгодные условия и качественные услуги»<sup>79</sup>.

Не вдаваясь в суть технологий и алгоритмов, перечислим главные отличительные особенности блокчейна:

— данные многократно продублированы и хранятся в распределенной сети, созданной и поддерживаемой всеми участниками, что делает ее взлом практически не реализуемым;

— каждая информационная запись содержит свою предысторию, что дает возможность проверить происхождение информации и ее подлинность;

— особенности построения базы данных делают ее чрезвычайно устойчивой к хакерским атакам или противоправным действиям.

Блокчейн — это IT-технология, которая очень хорошо подходит саморегулируемому сообществу. Причины разработки технологии блокчейн и практическое использование реестра связаны с возникновением в 2017 г. такого вопроса, как общение «каждого с каждым», в том числе человека с машиной, роботами, программами и интернетом вещей.

Блокчейн — яркий пример использования инноваций в государственном секторе. «Ожидается, что технология блокчейн существенно изменит ряд традиционных сфер путем обеспечения надежных транзакций, таких, как голосование или перевод денежных средств. Блокчейн устраняет необходимость полагаться на посредников — банки, избирательные комиссии и т.д.»<sup>80</sup>.

Важный вклад в такого рода инновации в государственном секторе вносят представители гражданского общества и частного сектора. В качестве примера ОЭСР приводит опыт стартапа в Нью-Йорке, направленного на создание возможности для жителей города продавать и покупать энергию от своих солнечных

---

<sup>79</sup> Свон М. Блокчейн. С.105.

<sup>80</sup> Коваль А. Блокчейн для государства. Клуб ОЭСР Россия. <http://oecd-russia.org/analytics/blokchejn-dlya-gosudarstva.html>

батарей с использованием существующей сетевой инфраструктуры и технологии блокчейн. «В рамках форума ОЭСР обсуждались возможности и риски использования технологии блокчейн для борьбы с коррупцией. В частности, использование технологии блокчейн для предотвращения коррупции возможно в таких областях, как цепочки поставок (например, американская торговая сеть Wall-mart использует блокчейн для контроля безопасности продуктов в Китае: потребители могут проследить, откуда из какого места в Китае прибыла свинина, удостовериться в гарантиях качества продукции), государственный сектор (правительство Гондураса совместно с блокчейн-стартапом запустило проект по использованию технологии блокчейн для государственных реестров на землю), международная торговля»<sup>81</sup>.

В России госучреждения также рассматривают, как можно имплементировать и использовать технологию блокчейн. При этом очевидно, что посредством блокчейна можно решить не любую проблему госуправления. Но блокчейн-технологии, как считает И.В. Понкин, могут быть внедрены в ряде направлений, в том числе:

- « для обеспечения построения и реализации специфических сложных и гибридных инструментальных моделей децентрализации государственного управления и его информационно-документационного обеспечения и сопровождения;
- для эффективного оперирования сложными открытыми динамическими системами в рамках государственного управления;
- в энтропийном управлении в рамках государственном управлении;
- в рамках концепта электронного правительства для кардинального реформатирования и оптимизации системы оказания публичных услуг и в сфере документооборота;
- для разработки прозрачных систем электронного голосования...;

---

<sup>81</sup> Коваль А. Блокчейн для государства...

— для обеспечения существенно повышенных требований надежности и прозрачности госзакупок и аукционов (приватизации и аренды имущества);

— для разработки прозрачных систем учета и контроля принимаемых государством решений (в частности, в сфере грантовой поддержки государством некоммерческих организаций, в принятии социально-резонансных решений и проч.);

— ... для заключения «умных контрактов»<sup>82</sup>.

Многие из этих научных выводов разделяют практики. Так, Ю. Мазуров, зам. руководителя коммерческой дирекции интегратора «Астерос», также считает, что блокчейн полезен в организации любых видов голосования и выборов, в обеспечении надежного документооборота между ведомствами, организациями и гражданами, а также видит использование блокчейна в управлении пенсионными накоплениями, защищенном хранении и обмене медицинскими данными. По мнению Ю. Мазурова, хорошие перспективы у блокчейна в области логистики: он не только повысит прозрачность операций, но и сократит сроки оформления сопроводительной документации и прохождения груза на всем маршруте. В промышленности технология может обеспечить контроль за состоянием материальных активов и проводимых с ними работ, ремонтов, обновлений. Помимо этого, зоной применения блокчейна может стать защита авторских прав и в целом любых юридических прав. Российские авторские общества, университеты и фонд «Сколково» уже создают блокчейн-платформу управления интеллектуальной собственностью. Несомненным достоинством блокчейна видится также возможность его применения для банковского документооборота: скоринга, банковских аккредитивов, сделок с залладными и доверенностей на управление счетами, а также сделок по купле-продаже недвижимости и переводу накопительной части пенсии в НПФ<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Понкин И.В. Теория публичного управления. С. 305–306.

<sup>83</sup> Блокчейн в помощь. Ведомости. 2017. 01.06. № 4333.

Блокчейн нужен и государству, и бизнесу. В нем невозможно проводить различного рода махинации. «Система распределена на большом количестве компьютеров, и все ее участники тут же увидят изменения, поскольку они отслеживаются. Поэтому доверие граждан к услугам с использованием блокчейн резко возрастает»<sup>84</sup>. В сфере межведомственного взаимодействия, где используются централизованные электронные системы документооборота, «никто не застрахован от манипуляций, подмены или удаления данных. В блокчейн все транзакции прозрачны и зарегистрированы. По тем же причинам блокчейн интересен бизнесу. Эта технология в ближайшее время радикальным образом изменит работу компаний в сфере страхования, финансов, логистики и многих других»<sup>85</sup>. Тем не менее, слепая вера в то, что блокчейн является панацеей для решения всех вопросов и чуть ли не заменой государства, может привести к значительным рискам в государственном управлении.

Не подвергая сомнению наступление блокчейн-революции, некоторые эксперты не без основания предостерегают от скоротечных и невзвешенных действий по внедрению данной технологии, имея в виду возможное массовое разочарование в дорогостоящих проектах в области блокчейна. С. Путятинский, директор по информационным технологиям Национального расчетного депозитария, отмечает, что «...для создания бизнес-решений на основе блочных цепей до сих пор не выработано базовой платформы, а по причине ее отсутствия блокчейн вряд ли сможет стать массовой технологией раньше, чем через 10 лет». Кроме того, эксперт обращает внимание на юридические аспекты внедрения новых решений. «Уже есть один очевидный, но не получивший пока ответа вопрос: как отменить операцию в системе, которая по своей сути не предполагает возможности такой отмены. А если

---

<sup>84</sup> Создатель Ethereum Виталик Бутерин: «Блокчейн поможет искоренить коррупцию». <https://incrusia.ru/understand/sozdatel-ethereum-vitalik-buterin-blokcheyn-pomozhet-iskorenit-korrupciyu/>

<sup>85</sup> Там же.

эту транзакцию все же нужно отменить? Скажем, по решению суда?»<sup>86</sup>

Будет неправильным обойти вниманием более жесткую позицию по отношению к блокчейну и другим цифровым технологиям, которую обозначила заведующая кафедрой стратегического планирования и экономической политики факультета государственного управления МГУ Е. Ведута. Считая антинулевой информационной систему, состоящую из смеси цифровых технологий типа блокчейна, «Big Data», криптовалют и пр., исследователь полагает, что «встраивание в глобальную единую информационную платформу, обслуживающую продолжение глобального кризиса, будет означать рост социально-экономического неравенства, когда технологический прорыв передовых стран в роботизации (высшей автоматизации управления технологическими процессами) будет оплачиваться развивающимися странами вплоть до их исчезновения из истории как таковых. Изменить это может только экономическая киберсистема, представляющая собой информационную платформу, базирующуюся на научно обоснованной экономико-математической модели (ЭММ), позволяющей повысить эффективность государственного (глобального) управления в направлении устойчивого роста общественного блага»<sup>87</sup>.

Данная точка зрения заслуживает обсуждения в профессиональном экспертном сообществе, но при этом целесообразно уделить внимание такому важному вопросу, как создание российских базовых платформ.

Это не только технологический вопрос, но и вопрос экономической эффективности и целесообразности. Считая, что корпоративный мир захватила мода на блокчейн, С. Путятинский отразил следующую позицию: «Прежде чем принимать решения о масштабе и форме инвестиций в новую технологическую моду,

---

<sup>86</sup> Путятинский С. Кто оплатит моду на блокчейн?// Ведомости. 2017.05.06.

<sup>87</sup> «Блокчейн» как экономическая модель погубит Россию. <http://www.gosrf.ru/news/35623/>



акционерам и менеджерам вне зависимости от региона, отрасли и масштаба бизнеса стоит очень четко определить собственные бизнес-цели, оценить, на каком этапе находится новая технология сегодня, сколько стоит реальное лидерство, каким образом новая платформа в приложении к конкретным рынкам сможет заменить работающие сегодня решения, и, главное, как и когда блокчейн-технологии смогут генерировать реальную, а не бумажную прибыль конкретно для вас»<sup>88</sup>. Ясно, что эти пожелания высказаны в адрес бизнеса, но они абсолютно актуальны и для сферы государственного управления, где следует разумно и взвешенно подходить к расходованию бюджетных средств.

На наш взгляд, нельзя обойти вниманием предупреждение, которое высказал Главный управляющий директор Альфа-банка А. Марей: «Абсолютная прозрачность и надежность блокчейна, которые кажутся плюсом сейчас, могут привести к утечке огромного количества данных, если появятся мощности, которые смогут взломать код, и это не кажется чем-то невозможным, учитывая, например, усердную работу над созданием квантовых компьютеров. Они смогут взломать любой блокчейн за секунды. И если это происходит в мире, где все перешли на блокчейн, ни защитить информацию, ни развернуть транзакции будет нельзя. Назовите меня ретроградом, но я не очень большой сторонник того, чтобы все делать быстрее, хочется продумать риски»<sup>89</sup>.

При создании российских цифровых платформ, особенно связанных с «интернетом вещей», первостепенное внимание необходимо уделять обеспечению национальной безопасности. Ведь быстрый рост технологий создает множество слабых мест и возможностей для атак хакеров, а темпы развития кибербезопасности отстают от развития цифровых технологий. Если не будут предусмотрены и разработаны соответствующие защитные меры, то все плюсы цифровизации будут нивелироваться связанными

---

<sup>88</sup> Пуятинский С. Кто оплатит моду на блокчейн? Ведомости. 2017.05.06.

<sup>89</sup> «Цифровая трансформация — это вопрос выживания». <https://www.vedomosti.ru/partner/characters/2017/10/23/738970-tsifrovaya-transformatsiya>

с этим опасностями. Конечно, это затрагивает и экономическую, и социальную сферы, и систему государственного управления.

Рассуждая о том, что цифровая эра переворачивает с ног на голову целые отрасли, заставляя компании переосмысливать привычные стандарты ведения бизнеса и налаженные бизнес-процессы, нельзя не затронуть вопрос о такой технологии, как **Big Data**, или **Большие данные**, которая позволяет дополнить традиционные подходы к анализу данных и прогнозированию. «Применение Big Data позволяет не ограничиваться набором данных Росстата, информация не запаздывает (работа в режиме онлайн) и дает возможность принимать решения на 100% охвате выборки (в отличие от полевой социологии). Более того, построенные сети являются «слепком» реально-протекающих социально-экономических процессов, то есть фактически более точной моделью для принятия решений»<sup>90</sup>.

Данная технология имеет существенное значение для развития государственного управления и может позволить оптимизировать деятельность органов госвласти путем сбора данных через информационные системы и переходу к реестровой модели оказания госуслуг, когда запись в реестре приобретает юридическую значимость и является основной для использования всеми органами государственной власти. Важнейшее значение данная технология имеет для совершенствования контрольно-надзорной деятельности. Чтобы контроль был эффективным, необходимо понимать, кого, как и где контролировать, где какие риски или их нет вовсе. Это позволит уйти от проверок в классическом понимании, так как анализ на основе Big Data позволяет увидеть не только наличие нарушений, но и возможности их появления в дальнейшем.

Важное значение для госуправления приобретает технология **искусственного интеллекта**, базирующаяся на функционировании нейронных сетей. Это сквозная технология, объявленная в рамках Программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

---

<sup>90</sup> Big Data - возможности для мониторинга и принятия решений властью <https://gospress.ru/2017/06/23/big-data-novye-metody-analiza/>

В своем Послании Федеральному Собранию в 2016 году Президент России В. Путин назвал нейротехнологии в ряду приоритетных направлений технологического развития страны. В государственном управлении нейротехнологии могут использоваться в сферах обработки большого количества данных, прогностического сценарного моделирования, оперирования сложными динамическими системами. Для характеристики этого нового явления приведем обширную цитату из книги И.В. Понкина. «Технологии интеллекта могут использоваться в основе следующих систем, технологий и подходов в государственном управлении:

- аппаратно-реализованные искусственные когнитивные системы и искусственные саморазвивающиеся и адаптирующиеся системы анализа обстановки, разработки и принятия прикладных решений в реальном времени;

- интеллектуальные средства управления сложными процессами и проектами;

- производство сложных и сверхсложных многосценарных алгоритмизаций в обеспечении процессов государственного управления;

- технологии обработки и интеллектуального анализа больших и сверхбольших массивов данных (для экспертно-аналитического и контрольно-учетного обеспечения государственного управления);

- производство сложного и сверхсложного прогностического сценарного моделирования (сценарного планирования), а также такого моделирования в условиях существенных неопределенностей;

- оперативный мониторинг, оценка, «взвешивание» и ранжирование мотивов риска в государственном управлении»<sup>91</sup>.

В департаменте проектной деятельности правительства предложили привести в порядок российское законодательство и повысить эффективность борьбы с коррупцией с помощью искусственного интеллекта, поскольку традиционные методы показали

---

<sup>91</sup> Понкин И.В. Теория публичного управления. С. 313.

свою несостоятельность. «Искусственный интеллект ... станет основой автоматизированной системы поддержки правовых решений, которая будет в состоянии, например, генерировать автоматически все необходимые документы по типовым делам. Кроме того, предлагается создать систему управления рисками, которая будет анализировать судебные акты в поисках ошибок и возможной коррупции. ...Пригодится и способность построенной на машинном обучении системы выявлять в законодательстве дублирующие, а также потенциально коррупциогенные нормы»<sup>92</sup>.

В сфере государственного управления, таким образом, происходит имплементация новых технологий, осуществляется поиск лучших практик государственного управления, парадигм его функционирования.

Ключевые характеристики правительств будущего недаром видятся через такую новую призму, как «**FAST government**»:

**Flatter** — (плоское) - вовлечение граждан и бизнеса в принятие решений, принятие решения на основе аналитических данных, сетевое взаимодействие, сокращение уровней управления.

**Agile** (гибкое) — гибкие оргструктуры, новые модели доставки сервисов, законодательная гибкость.

**Streamlined** (эффективное) — сокращение персонала и избыточных функций.

**Tech-enabled** (технологичное) — использование современных технологий<sup>93</sup>.

Достичь таких результатов позволит трансформация госуправления, отвечающая новым технологическим сдвигам в развитии общества и развитии демократических процессов.

---

<sup>92</sup> Белкин Н. Навести порядок в российском законодательстве поручат ИИ. <https://hitech.vesti.ru/article/689580/>

<sup>93</sup> См. «Future of Government - Fast and Curious» World Economic Forum. 2012.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ И ТЕХНОЛОГИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На современном этапе административной реформы активно используется подход к государственному управлению с позиций менеджмента. Этот вопрос возникает потому, что административная реформа продолжается уже не менее полутора десятков лет, но общая ориентация госуправления мало изменилась. Госуправление по-прежнему носит вертикальный характер, по-прежнему избыточны его функции, чрезмерно государственное вмешательство в экономическую деятельность, существует дефицит современных кадров. Нужны инновационные управленческие подходы, которые позволили бы ускорить реформирование.

Многие проблемы госуправления связаны с тем, что деятельность госаппарата не направлена на результат, на оценку ресурсов, и ответственность при исполнении задач строится вокруг ситуационных задач. Такого рода функциональный подход, который превалирует в органах госуправления, ограничен и не позволяет достигать качества госуслуг, которое во многом зависит от организации процессов на микроуровне.

А. Кудрин отмечает, что «система государственного управления в стране громоздкая и неэффективная ...». По подсчетам Кудрина, «...если в течение двух лет внедрить систему проектного менеджмента в стране, то количество поручений уменьшится на 25%, а впоследствии, с ростом качества госуправления, этот показатель может снизиться на 50% на пятилетнем горизонте»<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Поиск баланса: на форуме в Сочи обсудили «сложный» бюджет-2017. <http://tass.ru/ekonomika/3668369>

Система госуправления перегружена многочисленными поручениями, зачастую противоречивыми и неэффективными, что остро ставит задачу оптимизации деятельности с применением современных инструментов и механизмов управления. Они в настоящее время активно используются бизнесом и могут при переносе в госуправление повысить его качество. Главными требованиями здесь должны быть переход на управление по результатам, использование показателей эффективности, повышение персональной ответственности. Эти требования возможно реализовать при помощи процессной оптимизации.

Нельзя не подчеркнуть сложность бизнес-процессов и их принципиально другой уровень, чем в госуправлении. Тем не менее, их можно и нужно использовать в госуправлении для формирования эффективной коммуникации с бизнесом. Пример проводимой реформы госконтроля иллюстрирует, что масштабное и комплексное изменение всех ключевых составляющих контрольно-надзорной деятельности для перехода к партнерской и сервисной модели управления рисками позволяет минимизировать ущерб, способствует развитию и росту бизнеса в соответствующих сферах. Среди приоритетных проектов в составе программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»<sup>95</sup> — внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований; повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях и др. Одним из ключевых показателей программы стало снижение административной нагрузки на бизнес. Понятность процедур и инструкций контроля, переход на дистанционную систему сдачи отчетности, сокращение объема обязательной отчетности и переориентация

---

<sup>95</sup> Утверждена 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

контрольных органов на профилактику нарушений — важнейшие инструменты реформы, которые позволят повысить эффективность контрольно-надзорной системы, привести в соответствие с необходимостью достижения баланса взаимодействия бизнеса и власти, преодолеть «гиперконтроль» как одну из губительных для процессного подхода практик.

В деятельности органов власти можно выделить, помимо рутинных, проектные процессы, которые «поддаются планированию, ориентации на достижение результатов, оптимизации и во многих случаях полной или частичной автоматизации. Благодаря этому в эффективно работающей системе госуправления свыше 50% деятельности может быть выстроено в процессном формате»<sup>96</sup>.

Процессный подход к управлению предполагает выстраивание в организации системы процессов: выделение каждого конкретного процесса из функциональной среды и совершенствование управления ими. В ЦСР считают, что 2018 год процессное управление поднимет на знамена, так как именно там заложены огромные резервы поднятия эффективности<sup>97</sup>. То есть речь идет об оперативном управлении отдельными процессами внутри системы в рамках связанных видов деятельности, происходящими в определенных границах. При выстраивании системы процессов организации необходимо оптимизировать ее организационную структуру за счет ликвидации неэффективных звеньев и устранения дублирования функций, разработать и внедрить систему показателей, которая должна быть привязана к процессам и ориентирована на цели данной организации. В дальнейшем должна быть запущена деятельность по улучшению процессов и меры по вовлечению в нее персонала. Необходимо также описать происходящие процессы, т.е. выполнить документирование функций. Процессный подход — основа любой системы управ-

---

<sup>96</sup> Дмитриев М., Айвазян З., Зуев С. Процесс вместо функции// Ведомости. 2016. 9.03.

<sup>97</sup> «У государства-платформы должен появиться главный архитектор». <http://2035.media/2018/02/07/shklyaruk-forum/>

ления качеством, отражающая требования процесса, требования потребителей и общества в целом (рис. 7).



Рис. 7. Модель интеграции процессного подхода в систему управления результативностью государственного управления

*Источник:* Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический обзор. Текст: Д. В. Маслов, М. Э. Дмитриев, З. С. Айвазян. Редакция М.О. Комин. Москва, январь 2018. РАНХиГС и НЭР, 2018. С. 35.

В процессном управлении значительная роль отводится ориентации на результат и проектный подход. Повышение интереса к проектному управлению всецело соответствует тем потребностям, с которыми встречается государственное управление в новых реалиях: нестабильность экономики, бюджетные ограничения, особенности внешнеэкономической ситуации. Все это требует качественного апгрейда деятельности госаппарата, внедрения нового эффективного формата коммуникаций, сокращения времени выполнения инициатив, повышения качества услуг, создания системы нематериальных стимулов труда служащих. Это возможно добиться управлением потоками работ по всем задачам государственных органов, оптимизацией процессов предостав-



ления госуслуг, основанной на применении гибких подходов, а также созданием цифровых продуктов.

Процессный подход управления выгодно отличается от функционального подхода, при котором организация воспринимается как структура с набором функций: сотрудники выполняют поставленные им лично задачи и не видят конечного результата деятельности. В том числе это происходит потому, что подразделения не взаимодействуют друг с другом и «тянут одеяло» на себя, порождая конфликты.

Очевидно, что рутинные процессы будут присутствовать в функциональной деятельности органов власти всегда, тем не менее, ее возможно совершенствовать при помощи проектных подходов. Проведение административной реформы, считают эксперты, требует как оптимизации рутинных процессов на низовом уровне государственного управления, так и достройки и институционализации проектных процессов на среднем и верхнем уровнях. «Оптимально организованный рутинный процесс имеет единый центр управления — владельца процесса. Большинство взаимодействий в нем идет между исполнителями на низовом уровне, «по горизонтали», а роль иерархических взаимосвязей сведена к минимуму. В функциональной структуре рутинный процесс, как правило, разорван по горизонтали, изобилуя избыточными вертикальными взаимодействиями — согласованиями с руководством. Выделение рутинных процессов из функциональной среды, устранение избыточных вертикальных взаимодействий в сочетании с автоматизацией или без нее приводит, как правило, к ошеломляющему повышению эффективности и результативности»<sup>98</sup>.

В современном государственном управлении процессный подход используется в единой системе с проектным подходом, при этом комплексно сочетаются элементы как процессного, так и проектного подходов. «С 2014–2016 гг. в российской на-

---

<sup>98</sup> Дмитриев М., Айвазян З., Зуев С. Процесс вместо функции...

уке и политике фиксируется тенденция занижения значимости процессно-ориентированного публичного управления в пользу проектно-ориентированного публичного управления ... Однако значение процессно-ориентированного публичного управления не может и не должно обесцениваться и умаляться, поскольку такое управление (наряду с иными инструментально-технологическими подходами) повсеместно вошло в практику публичного управления и в ряде случаев не может быть ничем заменено. Более того, целый ряд авторов относит и проектное управление, и процессное управление к числу передовых управленческих технологий»<sup>99</sup>.

Общие черты двух подходов выражаются в том, что одним из элементов проекта является процесс реализации, а процессное управление может выглядеть как ряд проектов. В проекте существуют этапы, которые по сути являются разделением задач проекта на составные части, где каждая из них может быть отслежена с точки зрения прохождения в ней тех или иных процессов. Целями в том и другом подходах является совершенствование деятельности организации для достижения желаемого состояния или путем совершенствования отдельных процессов и всей операционной деятельности на их основе, или же путем реализации проекта.

В то же время эти подходы отличаются (табл. 3). Проекты оригинальны, используются при создании инновационных продуктов, технологий и т.д., процессы же повторяются; проект имеет определенные временные рамки и рассчитан на определенные ресурсы; для процессного подхода свойственно иметь дело с группой схожих процессов, что обуславливает особенности оценки эффективности текущей операционной деятельности и инструментов управления, в т.ч. для выявления резервов улучшения.

---

<sup>99</sup> Понкин И.В. Теория публичного управления. С. 393.

Таблица 3. Процессное и проектное управление

	Процессы	Проекты
Действие	Привычное, повторяющееся	Разовое
Фокус внимания	Повторяемость результата	Уникальность продукта
Приоритеты	Воспроизводство	Достижение цели
Критерии успеха и ограничения	Внутренние ресурсы	Стоимость – сроки – качество
Основные элементы жизненного цикла	Реализация	Планирование, реализация, контроль, завершение
Компетенции	Диспетчеризация, управление потоком работ	Работа с содержанием, согласование интересов
Состояние	Стабильность	Неопределенность
Сроки	Неограниченные	Ограниченные

*Источник:* составлено авторами.

Проектное управление предполагает ориентацию на результат (на клиента), сравнительно большую свободу в управлении. В качестве объекта управления рассматривается проект — нечто уникальное и единственное в своем роде. Под каждый проект выделяются определенные ресурсы, выстраивается своя система управления. Поэтому проектное управление, как правило, отличается новаторскими подходами, предполагает более высокую ответственность команды управления за результат и меньшее значение иерархичности в команде.

В России уже накоплена практика применения проектного подхода в государственном управлении, активно используется терминология проектного управления. Создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов РФ. Программы развития осуществляются как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Увеличивается доля расходов, распределяемых в соответствии с программами. Подтверждает-

ся тенденция к масштабному применению проектного подхода на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что можно проиллюстрировать примерами ряда регионов.

Правительством Московской области в январе 2017 года было принято постановление «Об организации проектной деятельности в Правительстве Московской области»<sup>100</sup>. Результатом практической реализации данного постановления является создание проектного офиса (центра сопровождения проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), который представляет собой площадку, объединяющую 40 сотрудников органов исполнительной власти и представителей частных инвесторов. Проектный офис позволяет сократить сроки заключения соглашений, так как процессы подготовки и согласования проектов осуществляются компетентными сотрудниками, и решения по возникающим проблемам принимаются сразу.

По словам заместителя председателя Правительства Московской области — министра инвестиций и инноваций Д. Буцаева, «проектный офис должен быть единым местом, где не только готовят к подписанию концессионные соглашения, но, самое главное, — занимаются их сопровождением. Проекты ведут две команды: первая занимается предпроектной подготовкой, вторая сопровождает уже подготовленный проект. При этом государственное участие в таких проектах может выражаться в передаче земли, имущества или в софинансировании»<sup>101</sup>.

В Ленинградской области с 2016 года активно работает центральный проектный офис, сотрудники которого отвечают «за организацию проектной деятельности, обучают команды отраслевых проектов, ведут контроль выполнения поставленных проектами задач». Под руководством губернатора области «на

---

<sup>100</sup> Об организации проектной деятельности в Правительстве Московской области. Постановление Правительства Московской области № 33/3 от 26 января 2017 г.

<sup>101</sup> Проектный офис ГЧП: как в Подмоскovie помогают частным инвесторам. <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proektnyy-ofis-gchp-kak-v-podmoskove-pomogayut-chastnym-investoram>

регулярной основе проходят заседания Организационного штаба по проектному управлению, на рассмотрение которого выносятся отчеты по ключевым проектным инициативам». Проекты губернаторского уровня приоритетны для социально-экономического развития региона, они являются наиболее сложными с точки зрения организации межведомственного взаимодействия. В регионе «активно формируются отраслевые проектные офисы при комитетах и ведомствах. Например, создан проектный офис, решающий задачи по улучшению бизнес-климата, по строительству. ... Разработано и успешно действует «проектное сито», позволяющее отделить проекты от текущей деятельности. Этот механизм применяется к каждой проектной инициативе. К его критериям относятся социальная значимость проекта, новизна его результатов, наличие финансирования, соответствие принципам стратегии социально-экономического развития региона и другие»<sup>102</sup>.

Принципы проектного управления в Белгородской области были определены постановлением Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. №202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области». Его идея заключается в том, что любой человек может стать инициатором проекта. Для этого нужно оформить инициативную заявку, направить ее в Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области, где она в обязательном порядке регистрируется в ПУВП РИАС «Электронное Правительство Белгородской области», к которой подключены все органы исполнительной власти как на региональном, так и на муниципальных уровнях. Затем в ходе прохождения определённой процедуры и согласования в региональных и муниципальных органах власти и отраслевых экспертных комиссиях принимается решение о целесообразности её реализации. Если идея оказывается интересна, то её инициатор приглашается для разработки проекта и в дальнейшем в той или иной форме участвует в её реализации. От органа власти области назначается куратор проекта, осуществляющий организационное сопровождение и мониторинг реализации проекта.

Управление проектами состоит из четырех этапов: инициация, планирование, реализация, закрытие. Этап инициации, описанный выше, заканчивается утверждением паспорта проекта. На этапе планирования осуществляется подбор

---

<sup>102</sup> Ялов Д.А. Проектное управление: региональный аспект// БЮДЖЕТ.RU/ №1 январь 2018-10.01.2018. <http://bujet.ru/article/335216.php>

специалистов, которые будут заняты в реализации проекта, а также готовится план управления проектом, включающий календарное планирование, бюджет, перечень контрольных событий, риски, способы коммуникации и т.п. Этот этап завершается утверждением плана управления проектом. Этап реализации проекта включает в себя выполнение работ; двухуровневый контроль (руководителем и администратором проекта; лицом, уполномоченным экспертной комиссией по рассмотрению проектов); внесение изменений в документы проекта или осуществление корректирующих действий в ходе реализации проекта. Завершается этап утверждением итогового отчета о реализации проекта. На завершающей стадии Экспертной комиссией по рассмотрению проектов принимается решение о закрытии проекта с соответствующим статусом его реализации («проект реализован успешно без отклонений», «проект реализован успешно с незначительными отклонениями», «проект реализован успешно со значительными отклонениями», «проект не реализован, ресурсы сохранены», «проект не реализован, ресурсы потеряны»).

Организационная модель проектного управления в Белгородской области

<b>ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ШТАБ ПО ИНВЕСТИЦИОННОМУ КЛИМАТУ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ</b>	
<b>Межведомственная комиссия по вопросам проектной деятельности в органах государственной власти и государственных органах области</b>	<b>Состав</b> <i>Председатель</i> – первый заместитель Губернатора области – начальник департамента внутренней и кадровой политики области <i>Секретарь</i> <i>Члены комиссии</i> – представители территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти и государственных органов области, органов местного самоуправления
Постоянно действующий совещательно-консультационный орган, образованный в целях выработки рекомендаций по вопросам внедрения Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, а также по вопросам материального стимулирования участников проектов	
<b>ОБЛАСТНОЙ ОФИС УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ</b>	
<i>Областной проектный офис – Управление проектно-аналитической и контрольно-организационной работы департамента внутренней и кадровой политики</i>	Мониторинг проектов Дорожной карты Методическая поддержка
<i>Функциональный проектный офис по инвестиционному климату – Управление инвестиций и инноваций департамента экономического развития (9 региональных проектных офисов)</i>	Администрирование показателей инвестиционной привлекательности региона

## РАБОЧИЕ ГРУППЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ИНВЕСТИЦИОННОМУ КЛИМАТУ

*Функциональные проектные офисы при органах исполнительной власти*

*Отраслевые экспертные комиссии по рассмотрению проектов, образованные при органах исполнительной власти*

Инициация и реализация проектов в рамках Дорожной карты

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОЕКТНЫЕ ОФИСЫ

*Центры компетенции проектного управления (22 муниципальных проектных офиса)*

*Организационно-методическое руководство при осуществлении проектной деятельности в органах местного самоуправления (МУ)  
Повышение результативности и эффективности реализации проектов на территории муниципального образования*

Важный момент при внедрении проектного подхода в органы исполнительной власти — возможность увязать результативность деятельности госслужащих с их материальным и нематериальным (присвоение рангов в области проектного управления, формирование конкурентной среды проектного управления в органах власти путем проведения различных конкурсов и т.п.) стимулированием.

Обобщенные результаты проектной деятельности в Белгородской области, по данным Департамента внутренней и кадровой политики, выглядят следующим образом. На текущий момент в проектную деятельность вовлечено 30 региональных органов власти и 22 муниципальных образования области; более 50% всех государственных и муниципальных служащих, из которых более 800 государственных и 1500 муниципальных прошли обучение проектному управлению. Общее количество зарегистрированных проектов составляет более 3100, из них 2000 — завершённых, 800 — в реализации, 300 — в разработке; 2/3 всех проектов составляют муниципальные, 1/3 — региональные.

Существующая организация проектного управления позволила Белгородской области повысить эффективность деятельности органов государственной и муниципальной власти, достигнув при этом положительного экономического (снижение административных барьеров, повышение инвестиционной привлекательности региона), социального (участие граждан в инициации и реализации проектов, повышение открытости и прозрачности деятельности органов власти) и управленческого (формирование проектного мышления у государственных и муниципальных служащих) эффекта<sup>103</sup>.

<sup>103</sup> Факторы успеха региональных институтов развития: проектное управление. [http://kapital-rus.ru/articles/article/factory\\_uspeha\\_regionalnyh\\_institutov\\_razvitiya\\_proektnoe\\_upravlenie/](http://kapital-rus.ru/articles/article/factory_uspeha_regionalnyh_institutov_razvitiya_proektnoe_upravlenie/)

Следует отметить, что создание проектных офисов как на федеральном, так и на региональном уровнях до недавнего времени строилось на инициативной основе, с позиций понимания необходимости в данных структурах со стороны руководителей соответствующих органов власти. В начале июня 2018 года в правительстве РФ утверждены Методические указания по разработке национальных проектов (программ)<sup>104</sup>. Они разработаны в целях реализации положений Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Данные методические указания радикально меняют подходы к организации проектной деятельности. Они фиксируют ужесточение проектной вертикали в структуре правительства и региональных органов власти. Если изначально приоритетные проекты предполагали формирование команд из действующих чиновников (что позволяло обеспечивать межведомственное взаимодействие вне формальных каналов для ускорения работы), то теперь методика требует создания в министерствах и ведомствах проектных офисов с постоянными сотрудниками (на условиях полной занятости). Меняется подход и к внедрению проектного подхода в регионы. Если раньше организация проектной деятельности по аналогии с федеральной субъектам РФ рекомендовалась, то теперь правительство предъявляет прямые требования к их властям. Так, на губернаторов и их заместителей, а при необходимости и глав муниципалитетов возлагается ответственность за достижение целевых показателей (в части, касающейся региона). Кроме того, от регионов требуют формирования своих проектных офисов<sup>105</sup>.

Реализация проектов будет происходить на базе новой методологии управления по результатам. Управление, ориентированное на результат, подразумевает установление жесткой связи между целями управления, (качественное и количественное выражение

---

<sup>104</sup> Утверждены Методические указания по разработке национальных проектов (программ) для реализации майского указа №204. <http://government.ru/news/32805/>

<sup>105</sup> Проектный офис пустил корни во власть. <https://www.kommersant.ru/doc/3650830>



и достижение которых представляет собой результат), функциями и структурой подразделений органов исполнительной власти, обязательствами и вознаграждением должностных лиц. Иначе говоря, управление, ориентированное на результат — это выстраивание для каждого органа исполнительной власти логической цепи: «цели — полномочия — функции — результаты» с четким структурированием последних, которые должны быть соотнесены с конкретным подразделением и должностным лицом. Данный подход направлен на повышение эффективности деятельности органов управления<sup>106</sup>.

Управление проектами можно рассматривать как приложение знаний, опыта, методов и средств к работам проекта для удовлетворения как предъявляемых к нему требований, так и ожиданий участников проекта. Для проекта свойственно оптимальное сочетание между его характеристиками, такими, как цели, сроки, затраты, качество и др. Основными рычагами управления проектами являются технологии и ресурсы проекта.

Процессы управления проектами реализуют различные функции управления: планирование и контроль проекта; управление коммуникациями проекта; управление его стоимостью, человеческими ресурсами, закупками, качеством; логистику проекта и управление контрактами, а также рисками.

Можно выделить источники эффектов и выгод от проектного управления: единые цели и приоритеты, лидерство и технологии, упрощенная система согласования, объемный мониторинг ИТ-средствами, проактивное управление рисками и возможностями, полный федеральный и региональный охват, персональная ответственность и мотивация на результат.

Управление проектами в последние годы выросло в отдельную развитую область менеджмента со своей методологией, программными средствами, этикой. В мире накоплен огромный опыт применения современных технологий управления проектами.

---

<sup>106</sup> См.: Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2010. С. 215.

Любой проект — это некая системная модель, а основной задачей проектного управления как практической деятельности является разработка данной модели и ее воплощение.

В органах власти реализация проектного управления имеет ряд особенностей: в первую очередь, они связаны с необходимостью дополнительного уточнения как целей и сроков проекта, так и дальнейшей оптимизации расходов. Есть и особенности выделения ресурсов: они выделяются по достижению промежуточных результатов. Государственные служащие, как правило, малоинициативны и не склонны к рискам, а проектную деятельность видят внутри существующей негибкой линейно-функциональной организационной структуры<sup>107</sup>.

Применение методологии управления проектами сегодня является одним из самых передовых подходов к осуществлению целенаправленной деятельности государства. Проектно-ориентированная технология дает возможность четко ставить цель, определять результаты проекта, перечень работ, учитывать связи и влияние на проект окружающей среды и многочисленных участников, прогнозировать эти влияния в виде рисков, учитывать их, и строить основанные на расчетах планы воплощения проектов в жизнь.

На практике вариантом применения инструментария проектного подхода, направленного на достижение целей на государственном уровне, являются разработка и реализация федеральных целевых программ для системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны.

В России на ближайшие годы выделено 11 приоритетных направлений. Это проекты, направленные на развитие здравоохранения, образования, на улучшение жилищно-коммунальной сферы, городской среды, решение экологических проблем, проекты жилищного строительства, поддержки экспорта, роста производительности труда, развития малого бизнеса и совершенствования контрольно-надзорной деятельности.

---

<sup>107</sup> Маковкина С.А., Трофимова О.М. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. №14. С. 53.

Широкое распространение проектного управления в российском госсекторе позволит эффективнее использовать бюджетные средства и будет благоприятствовать экономическому росту. Необходимо изменить формат существующей модели государственного управления и начать плавный переход от «порученческой» системы, действующей в настоящее время, к внедрению проектного подхода, предусматривающего использование конкретных целевых показателей и системы ключевых показателей эффективности для руководителей и ответственности за их невыполнение, а также развитие кадрового потенциала.

«Переход на управление по результатам как в бизнесе, в том числе за счёт повышения требований к персональной ответственности, внедрения работы по показателям эффективности и внедрения механизмов проектного управления, позволит радикально оптимизировать работу государственной машины и повысить её качество», — отмечал М. Абызов, будучи в должности министра РФ по вопросам Открытого правительства. — ...Необходимо внедрять комплексную модель «умного» управления: повышать качество процессного управления, качество проектного управления и качество управления персоналом. Эту модель необходимо реализовывать как на федеральном уровне — на уровне Правительства, отдельных министерств и ведомств, так и в регионах. Опыт корпоративного сектора можно применять и на госслужбе»<sup>108</sup>.

Мир в следующее десятилетие будет миром технологических перемен. Россия в технологическом плане пока отстает от других стран, при этом гибкости и созданию конкуренции во многом препятствует госсектор. Вся система государственного управления должна адаптироваться к происходящим в обществе процессам — прежде всего по скорости, а также по качеству принимаемых решений. Масштаб изменений в бизнесе колоссален, и такие качественные изменения должны обязательно учитываться при реформировании государственного аппарата.

---

<sup>108</sup> Совершенствование госуправления — путь к экономическому росту. <http://open.gov.ru/events/5515719/>

В цифровой экономике как бизнес-структуры, так и государственные структуры должны отвечать требованиям времени, быть компактными, максимально гибкими для того, чтобы работать эффективно, что отнюдь не означает переноса из бизнеса в госуправление всех практик, но ориентирует на использование лучших из них.

Партнерство власти с частным сектором, одинаковые приоритеты и общий вклад в развитие предполагают усовершенствование технологической составляющей. В частности, идеология и методологии управления проектами позволяют перейти к модели управления рисками, уйти от «палочной» системы контроля, снизить коррупционные риски, а также усовершенствовать технологическую составляющую управления в госсекторе.

Цивилизованное взаимодействие власти и бизнеса становится сегодня важным фактором модернизации государственного управления и позволяет госорганам повышать качество как процессного, так и проектного управления.

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

С начала 2000-х годов по настоящее время в рамках проводимых реформ ограничениям функциональной модели не придавалось большого значения. Поэтому резервы эффективности, которые заложены в процессном управлении, остаются практически не раскрытыми. Выстроить новую, более эффективную систему позволит включение в повестку модернизации системы государственного управления задач по фундаментальному переосмыслению деятельности государственных органов через призму

процессов, которые поддаются планированию, по ориентации на результат, оптимизации и, как правило, по автоматизации. Как уже упоминалось, свыше 50% деятельности в государственном секторе может быть выстроено в процессном формате, что позволит сместить центр тяжести в модели государственного управления с функционального на процессный подход<sup>109</sup>.

Однако для достижения данного эффекта недостаточно назвать функцию процессом или применить описание процессов только к предоставлению государственных услуг. Необходимо переформатирование всей деятельности организации с ориентацией на результат — удовлетворение требований потребителя. Решить данную задачу в сложившейся системе институтов государственного управления будет весьма затруднительно, поэтому на повестку дня выдвигается **проблема институционализации системы государственного управления**.

О связи эффективности госуправления с проблемой его институционализации в последние годы ведется дискуссия на разных уровнях и экспертных площадках, не случайно эта тема стала одной из главных на Гайдаровском форуме в январе 2018 года. Глава комитета Госдумы по бюджету и налогам А. Макаров считает, что «в целом не оправдала себя нынешняя государственная система управления, состоящая из трех уровней — министерства, службы и агентства, она «пожирает» эффективность управления»<sup>110</sup>. Т. Голикова (на тот момент руководитель Счетной палаты — *авт.*) также считает, что трехуровневая система государственного управления нуждается в пересмотре: «Необходимо вернуться к основным принципам разграничения функций госорганов и определиться с целесообразностью сохранения самой модели. Трехуровневая система госуправления была введена в 2004 году... Согласно президентскому указу «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции нор-

---

<sup>109</sup> Отдельные аспекты трансформации государственного управления. С. 45–46.

<sup>110</sup> Копалкина Е. Сомнения на трех уровнях. <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/01/17/5a5dc0879a7947b7348f2440>

мативно-правового регулирования были закреплены за министерствами, но в 2016 году их также выполняли две службы из 19 и три агентства из 18... Функции по контролю и надзору закреплялись за службами, сейчас, кроме служб, их выполняют восемь министерств из 16 и пять агентств из 18. Функции по оказанию государственных услуг возлагались на агентства, но в 2016 году их оказывали десять министерств из 16 и четыре службы. Таким образом, произошел фактический отказ от установленных этим указом основных принципов разграничения уровней госуправления<sup>111</sup>.

Таким образом, и приведенные выше мнения, и выводы целого ряда авторитетных экспертов свидетельствуют о том, что проводимая реформа государственного управления не достигла ожидаемых результатов. В данной ситуации было бы правильным прислушаться к рекомендациям Р. Абучакры и М. Хури, отраженным в книге «Эффективное правительство для нового века: Реформирование государственного управления в современном мире»<sup>112</sup>. Авторы считают, что одним из способов преодоления недостатков в системе государственного управления является создание органа, ответственного за проведение реформы регулирования и управление ею со стороны центрального аппарата правительства. Наличие центрального государственного органа, ответственного за контроль реформы регулирования, — обычное дело. Такой орган обеспечивает последовательность реформы, стимулирует ее и анализирует результаты регулирующего воздействия, проводит консультации, предваряющие разработку нормативных правовых актов, регулярно проверяет их актуальность и содействует упрощению законодательной базы.

Создав центральный курирующий орган и отдав в его ведение тщательную проверку всех поступающих проектов, правительство тем самым вводит контроль качества новых нормативных правовых документов, получает возможность снимать противоре-

---

<sup>111</sup> Копалкина Е. Сомнения на трех уровнях...

<sup>112</sup> Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века...

чия, снизить риск непредвиденных последствий, обусловленных конфликтом политических программ, повысить согласованность политики и получить цельное представление обо всей регуляторной структуре.

Одной из причин потребности правительств в таком органе является невозможность добиться умного регулирования с помощью разовых указов или распоряжений. Регулирование — отклик государства на динамичные, постоянно происходящие изменения; невозможно установить принципы работы раз и навсегда — ситуация непрерывно развивается и требует постоянного мониторинга<sup>113</sup>.

Следует отметить, что в последнее время как на правительственном уровне, так и в среде экспертов обсуждается вопрос о создании новых институтов в системе государственного управления. Бизнес-омбудсмен и разработчик «Стратегии роста» Б. Титов обозначил идею создания «Администрации роста». Данное предложение основывается на позиции Столыпинского клуба, который подсчитал, что в 2016 году чиновникам в среднем приходилось выполнять по семь поручений в день от президента и еще по 19 — от премьер-министра и вице-премьеров: «административную реформу реализовать не удалось, поэтому нужно «отделить управление развитием от управления текущим функционированием», создав «штаб реформ»<sup>114</sup>.

Б. Титов предлагает организовать «двойное подчинение» для «Администрации роста», определив работу органа специальным законом и организовав его по типу организации блока развития территорий Дальнего Востока: руководитель может входить в правительство в статусе вице-преьера и одновременно должен быть подчинен напрямую президенту. Не подменяя работу министерств, «Администрация роста» займется аналитикой на базе Big Data, стратегическим планированием, а также подготовкой

---

<sup>113</sup> Абуцакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века...

<sup>114</sup> Медведев поручил проработать создание «штаба реформ». [https://www.rbc.ru/economics/27/10/2017/59f307669a794720de1088df?from=materials\\_on\\_subject](https://www.rbc.ru/economics/27/10/2017/59f307669a794720de1088df?from=materials_on_subject)

и контролем «дорожных карт» по разным направлениям, например, по изменению налоговой системы, системы установления тарифов, а также по развитию малых и средних городов. Также, по мнению Столыпинского клуба, штаб реформ можно создать на базе Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте, а в правительстве подобную функцию должно выполнять Минэкономразвития.<sup>115</sup>

Достаточно радикальные предложения были обозначены Центром стратегических разработок, который подготовил программу трансформации системы госуправления, которая войдет в разрабатываемую центром Стратегию социально-экономического развития России до 2024 года. В рамках стратегии ЦСР предложил не только перевести систему госуправления на электронную платформу, но и «создать новые органы власти» — Министерство государственного управления, Федеральное кадровое агентство и Административный трибунал. Федеральное кадровое агентство призвано стать «центром управления» кадровой политикой. Намечен переход к смешанной модели государственной гражданской службы из трех ступеней: срочные служебные контракты, «карьерные» гражданские службы и «высший административный корпус». Число госслужащих на 10 тыс. граждан должно сократиться с 148,5 до 103,6<sup>116</sup>.

Видимо, следует согласиться с мнением, что «штаб реформ», или центральный курирующий орган, одновременно должен действовать и как координатор, и как интегратор: он обеспечивает соответствие всей политики государственного регулирования целям правительства, проводит анализ проектов для предотвращения излишнего регулирования и обеспечивает его адекватность таким образом, чтобы затраты на введение новых норм регулирования не превышали положительный эффект от их введения<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Медведев поручил проработать создание «штаба реформ»...

<sup>116</sup> Центр Кудрина предложил создать «министерство» по чиновникам. [https://www.rbc.ru/economics/17/11/2017/5a0da9499a794700c5f80f64?from=materials\\_on\\_subject](https://www.rbc.ru/economics/17/11/2017/5a0da9499a794700c5f80f64?from=materials_on_subject)

<sup>117</sup> Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века...



Следует отметить, что отсутствие центрального курирующего (и регулирующего) органа сказывается не только на ходе реформирования системы государственного управления, но и на результатах реализации целого ряда государственных программ.

К примеру, достаточно остро стоит вопрос о создании единого консолидирующего органа для рынка проектов государственно-частного партнерства. На Форуме Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру при оценке ситуации с развитием государственно-частного партнерства в стране было отмечено, что в 2017 году рынок концессионных проектов с объемом инвестиций от 100 млн руб. замер. Той динамики, которая фиксировалась в предыдущие годы, уже нет<sup>118</sup>. Консолидирующий единый орган рынка ГЧП-проектов позволит его участникам более эффективно решать многие назревшие проблемы. «Так, например, первое, с чем сталкиваются концеденты, — проблемы, связанные с подборкой территории, предоставлением земельных участков, вопросы с коммуникациями. Особенно заметны сложности именно в транспортном направлении — в рамках одного инфраструктурного сектора за ряд важных вопросов отвечают различные ведомства, выстраивание отношений с которыми усложняет реализацию любого проекта»<sup>119</sup>.

Еще один аргумент в пользу создания консолидирующего органа — проблема конкуренции инфраструктур. Сегодня распространена ситуация, когда по многим концессионным соглашениям у компании есть обязательство перед концессионерами — не создавать объекты на прилегающих территориях. Но сегодня запретить региону строить свой объект рядом с концессионным сложно. Решение подобных проблем, как правило, сопровождается спорными ситуациями и затягивается надолго. Единый координирующий орган мог бы контролировать этот процесс

---

<sup>118</sup> <https://investinfra.ru/novosti/v-moskve-lidery-rynka-infrastrukturyh-proektov-podveli-itogi-2017-goda.html>

<sup>119</sup> <https://investinfra.ru/gchp-kontsessii-i-investitsii/rynku-gchp-proektov-neobhodim-edinyi-konsolidiruyuschiy-organ-.html>

и обеспечивать эффективное взаимодействие между заинтересованными сторонами.

Кроме того, необходима единая государственная политика по определенному набору элементов проекта, унификация подходов, поскольку в различных регионах и отраслях принципы структурирования проектов существенно различаются<sup>120</sup>.

Высказывались предположения, что Минэкономразвития России будет заявлен как орган, регулирующий ГЧП — это будет единое окно, которое станет точкой «сборки» проблемных вопросов. Следует отметить, что эта роль для министерства была обозначена еще до принятия ФЗ-224. В мае 2014 года приказом № 279 Минэкономразвития России утвердило Положение о Координационном совете по государственно-частному партнерству при Минэкономразвития, который «является совещательным и координационным органом, созданным для обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, субъектов предпринимательской деятельности, общественных и научных организаций в целях повышения эффективности реализации проектов государственно-частного партнерства, упрощения процедуры доступа к инструментам государственно-частного партнерства, а также совершенствования законодательного регулирования их функционирования»<sup>121</sup>. Казалось бы, именно после принятия ФЗ-224 для Координационного совета открылось широкое поле деятельности, однако на сайте Минэкономразвития отсутствует какое-либо упоминание о составе этого Координационного совета и о его функционировании<sup>122</sup>. В Департаменте финансово-банковской деятельности и инвестиционного раз-

---

<sup>120</sup> <https://investinfra.ru/gchp-kontsessii-i-investitsii/rynku-gchp-proektov-neobhodim-edinyy-konsolidiruyuschiy-organ-.html>

<sup>121</sup> Положение о Координационном совете по государственно-частному партнерству при Минэкономразвития России. Приказ Минэкономразвития России от 19.05.2014 г. № 279.

<sup>122</sup> Стрижов С.А., Кунцев Д.А. Развитие государственно-частного партнерства требует квалифицированного управления//Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2016. № 12. <http://uecs.ru/uecs-94-942016/item/4177-2016-12-07-06-40-19>

вития направление ГЧП является одним из десяти курируемых данным структурным подразделением, и, как видится, не относится к приоритетным.

Изменить ситуацию и развернуть Минэкономразвития лицом к проблемам ГЧП можно лишь в том случае, если создать в структуре министерства специальное подразделение, целенаправленно занимающееся регулированием проблем ГЧП и укомплектованное специалистами, профессионально владеющими вопросами инвестиционной политики и коммуникаций государства и бизнеса.

В целом следует отметить, что при формировании в мае 2018 года нового состава правительства приведенные выше предложения о создании центрального курирующего (и регулирующего) органа пока учтены не были, а нынешний потенциал министерств и ведомств в рамках утвержденного состава правительства заставляет более критично оценивать и новые задачи, и новую среду функционирования субъектов государственного управления в связи с принятием программы цифровой экономики. «У ведомств нет самостоятельного стимула развивать цифровые технологии, но нет и понятия эффективности в целом, — отмечает Б. Славин из Финансового университета при Правительстве РФ. — Единственное, на что они ориентируются, — это исполнение поручений и указов. Перевод работы в цифру превращается для них в самоцель, а сама цифровизация в таком виде не более чем освоение бюджетных денег»<sup>123</sup>. Можно надеяться, что переименование Минсвязи в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций и назначение министром К. Носкова, возглавлявшего ранее Аналитический центр при Правительстве РФ, являвшийся одним из разработчиков Программы цифровой экономики, позволит на стартовом этапе обеспечить по крайней мере координацию межведомственного взаимодействия по осуществлению цифровизации в стране.

---

<sup>123</sup> Новая утопия. Ведомости. 2017.18.08. № 153 (4388).

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОДХОДОВ К ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ К AGILE-ТЕХНОЛОГИЯМ**

Изменяющиеся условия современного мира ставят перед государственными органами и их служащими новые цели и задачи. От эффективности их деятельности во многом зависит социально-экономическое развитие страны. В этой связи внедрение управленческих технологий, основанных на внедрении в практику государственного управления принципов всеобщего менеджмента качества и направленных на повышение качества государственного управления, приобретает огромное значение и должно стать одним из основных направлений модернизации системы государственной власти в ближайшее время.

Отсутствие показателей качества работы органов власти вызывает торможение институциональной и структурной модернизации, и, тем самым, торможение долгосрочного экономического роста. Повышение качества государственного управления является одной из важнейших задач административной реформы и требует постоянного внимания. Качество государственных услуг сегодня является важнейшим вопросом реформирования государственного управления. Более того, необходимость повышения качества государственного управления легло в основу проведения реформ государственной службы.

В настоящее время недостаточно изучены вопросы повышения эффективности государственного управления на основе использования технологий управления качеством, которые привнесли много положительного в деятельность бизнес-организаций, а также предоставляют возможность переноса в госуправление методов менеджмента качества, используемых в компаниях. Это важно с точки зрения поиска решений, позволяющих поднять качество работы органов власти на основе универсальных принципов управления качеством.

Есть мнение, что повышение качества работы органов власти возможно при условии внедрения методов управления с использованием требований международных стандартов системы менеджмента качества ИСО и их дополнения специфическими элементами, характерными для деятельности органов исполнительной власти. Совершенствование методологии управления качеством реализуемых функций, услуг системы органов исполнительной власти может быть достигнуто на основе использования принципов процессного подхода управления организацией, позволяющего гарантировать качество услуги на всех этапах ее формирования и предоставления.

«Переход к современной модели управления, основанной на применении процессного и системного подходов в отдельно взятой компании или государственном учреждении, повторяет смену парадигм управления, положенных в основу стандартов менеджмента качества»<sup>124</sup>, — подчеркивают исследователи, в первую очередь те, которые видят в государстве специфическую корпорацию, которая может преодолеть неэффективное устройство при помощи клиентоориентированных решений и современных подходов.

Внедрение в практику органов государственной власти Системы менеджмента качества (СМК) на основе международных стандартов ISO 9000 является сегодня важнейшим механизмом

---

<sup>124</sup> Григорьев Л., Скрипка Ф. Применение бизнес-инжиниринга к задачам государственного управления. <http://bigc.ru/publications/bigspb/metodology/besm.php>

предоставления гражданам качественных государственных услуг. «Одним из самых популярных на сегодняшний день инструментов по внедрению систем менеджмента качества являются международные стандарты ISO (ИСО) серии 9000, — подчеркивают авторы аналитического обзора «Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество». — Согласно последнему исследованию Международной организации по стандартизации ISO в 2016 году, более 6000 организаций сферы государственного управления в десятках стран мира прошли сертификацию по стандарту ISO 9001. ... В концепции проекта Федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» предлагается официально придать внедрению стандартов ИСО в органах исполнительной власти рекомендательный характер. Кроме того, в последние несколько лет утверждены и введены в действие ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти. Требования», адаптирующий требования стандарта ИСО 9001 к деятельности органов власти всех видов, уровней и размеров, а также ГОСТ Р ИСО 18091-2016 «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ИСО 9001:2008 в местных органах власти». ГОСТ Р 56548-2015 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Системы менеджмента качества. Общие принципы и требования», внесенный национальным Техническим комитетом 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований», призван связать процессы стратегического планирования и управления развитием территории (от муниципалитета до страны) с мировой повесткой устойчивого развития»<sup>125</sup>.

Среди целей внедрения и сертификации СМК в органах государственного управления — не только повышение эффективности и качества их работы, но и достижение открытости и прозрачности деятельности органов власти, создание условий для их

---

<sup>125</sup> Отдельные аспекты трансформации государственного управления. С. 16.

совершенствования и саморазвития, оптимизация организационной структуры органов власти, продвижение административной реформы, а также в целом стимулирование экономической активности в той или иной территории.

«Широкое внедрение на предприятиях эффективных систем качества и прогрессивных методов менеджмента качества, в частности, стандартов ИСО серии 9000, позволит стране занять лидирующее положение в мировой экономике, обеспечив своим гражданам высокое качество жизни, — отмечает Г.П. Воронин, президент Всероссийской организации качества, сетуя, однако на то, что за время выхода четырех версий ИСО серии 9000 ничего не изменилось. — «Качество не стало приоритетом для нашей экономики... О государственной поддержке предприятий и организаций, внедряющих эффективные системы качества и прогрессивные методы менеджмента качества, также говорить не приходится... Более того, в условиях нестабильной политической ситуации в мире, тяжелого экономического кризиса, западных санкций и ответных контрсанкций, падения промышленного производства эти проблемы не просто до сих пор не сняты с повестки дня, но и существенно обострились»<sup>126</sup>.

Стандарты выполняют весьма важные функции. Помимо того, что они являются сводом единых требований к технике и технологиям, они также устанавливают «требования к качеству продукции и услуг, обеспечивая прежде всего функциональную пригодность и безопасность, — отмечает Г.П. Воронин, также указывая еще и на такую функцию: «Стандарты устанавливают правила построения и функционирования систем управления процессами на производстве и в обществе. Это самая молодая и быстро развивающаяся функция стандартизации, открывающая перед государством новые перспективы, поскольку стандарты этого типа могут и должны использоваться не просто для прове-

---

<sup>126</sup> Стандарты качества как критерии государственного управления // Босс. 2016. №9. <http://www.bossmag.ru/archiv/2016/boss-09-2016-g/standarty-kachestva-kak-kriterii-gosudarstvennogo-upravleniya.html>

дения определенной экономической политики, но и для регулирования процессов государственного управления. Это стандарты, касающиеся менеджмента качества, управления состоянием окружающей среды, социальной ответственности»<sup>127</sup>.

В государственных и муниципальных органах власти стандарты используются для совершенствования происходящих внутри них процессов. Это обуславливает прозрачность деятельности органов власти, дает им доверие граждан.

Менеджмент качества становится основой тех преимуществ, которые органы приобретают с внедрением стандартов качества. Благодаря внедрению таких стандартов реализуются принципы документированности деятельности, систематического контроля качества, мотивации персонала, процессного подхода. Именно благодаря этому процесс управления становится открытым, а сами системы управления приобретают свойство самоорганизации и адаптации к изменениям, столь необходимым в условиях системного кризиса.

Отметим ряд тенденций, влияющих на новое восприятие систем менеджмента качества. Они идут от тенденций внедрения на предприятиях принципов Индустрии 4.0. Революционные подвижки связаны с тем, что «в мире, к которому ведет нас новая индустриальная революция, производство должно будет за несколько секунд подстраиваться под запросы любого клиента. В таком бизнесе производственные процессы должны будут быстро меняться, при этом обеспечивая требуемый уровень качества и эффективности, что будет возможно лишь благодаря обеспечению улучшенной гибкости производства. При развитии по такому сценарию способность выполнения задач практически в режиме реального времени становится значительным конкурентным преимуществом»<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Стандарты качества как критерии государственного управления...

<sup>128</sup> Кораблев М.А. Как повысить эффективность MES системы с использованием интернет вещей для организации бережливого производства в автопроме? <http://www.mashportal.ru/solutions-44733.aspx>



Такие изменения напрямую связаны с применением методологии, называемой *Agile* — системы управления проектами на основе достижения быстрых конкретных результатов на каждом этапе, пошаговой работе с заказчиком, непрерывной обработки обратной связи и быстрой реакции на изменения. Основа Agile — не иерархия, а работа в гибких командах, направленная на быстрые результаты и постоянные улучшения.

Процессы, которые происходят в промышленности, влекут за собой значительное изменение в бизнес-моделях, сжатие сроков, в которые «работает» система управления. Результат таков, что «вместо фокуса на бережливом производстве компании стремятся внедрять выпуск персонализированной массовой продукции по принципам Agile и переходить на выпуск партий размером с один-единственный продукт. При этом сохраняется принцип экономии: роботизированное производство более энергоэффективно, сопровождается меньшим количеством отходов и брака»<sup>129</sup>.

Из-за этого некоторые разработчики считают, что стандарты обеспечения качества стали больше не нужны, поскольку не видят перспектив совмещения стандартов менеджмента качества с гибким процессом разработки.

На самом деле важно объединить, а не отделить две стратегии, поскольку многие потенциальные клиенты требуют, чтобы организация имела сертификат ИСО, прежде чем с ней будет оформлен контракт. Это касается как частных компаний, так и государственных структур. Основной причиной этого является уровень доверия такому сертификату.

Основное отличие стандартов ИСО от гибких методов заключается в том, что ИСО настаивает на документации для проверки и демонстрации соответствия процесса. Гибкие методы стараются «избегать» написания документов, которые не способствуют созданию законченной системы. С другой стороны, если заказчику требуется определенный документ, то использование гибких ме-

---

<sup>129</sup> Цифровая Индустрия 4.0. <http://www.forbes.ru/>

тодов не является помехой для его разработки. Существуют способы дополнения многих документов, необходимых для ИСО 9001, куда можно включить определенные виды деятельности. Процесс будет по-прежнему содержать самые важные «гибкие идеи», такие, как короткие итерации, требования переориентации всякий раз, когда это необходимо, и постоянная корректировка объема, времени и стоимости в рамках контракта проекта. Различия между «agile»-практиками и процессом разработки по ИСО 9001 не являются непреодолимыми. Компания может использовать практики «agile» и по-прежнему сохранить свой сертификат ИСО 9001. Важно, что расхождение между этими подходами велико, но эти концепции могут быть взаимодополняющими, и выгоды намного выше при использовании обоих подходов.

Какое значение бизнес-процессы, происходящие на производстве, могут иметь для государственного управления? Технология Agile, пришедшая из менеджмента, сегодня переходит в государственное управление, предлагая переводить управленческие решения в онлайн, а принятие решений сделать роботизированным и компьютеризированным, тем самым ускорив процессы.

Agile — один из новых элементов в технологической корзине современных правительств. Техника Agile более открыта по отношению к пользователям, чем традиционные разработки, и дает возможность постоянного совершенствования сервисов как в процессе внедрения, так и после него. Agile-трансформация уже происходит, например, в работе IT подразделения Сбербанка России. «Agile — это не методология, а, скорее, семейство методологий, это новая система ценностей; ... в этой системе люди и их взаимодействие важнее, чем процесс и инструменты; созданный хорошо работающий продукт первичнее исчерпывающей документации, сотрудничество с заказчиком важнее согласования условий контракта, а готовность к изменениям — предпочтительнее, чем следование первоначальному плану»<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Аналитический центр при Правительстве РФ. Agile-методологии внедряются в работу госсектора <http://ac.gov.ru/events/08816.html>

Данная технология позволит быстро реагировать на потребности клиентов, вовлекать их в создание услуг, влиять на их характеристики, трансформировать иерархичные структуры управления, создавать небольшие «проворные» команды. Для полноты критического понимания происходящего в сфере менеджмента качества отметим, что в среде специалистов по информационным технологиям есть следующее мнение о перспективах использования стандарта ИСО 9001: «Если в компании уже существует неплохая система процессов, то обращаться к ISO 9001 не имеет смысла. Лучше взять что-либо ИТ заточенное: СММІ для серьезных проектов, Agile для попроче и т.д.»<sup>131</sup>.

Но есть и другое мнение. Так, зарубежные специалисты говорят: мы не видим никакой потребности изменить ни ИСО 9001, ни гибкий подход при согласовании фокуса его разработки с потребностью ИСО 9001 в документации и контроле. Вместо этого мы видим необходимость быть гибкими при использовании таких терминов, как планирование и подтверждение соответствия. Это правда, что мы можем включить все в agile-процессы, делая это требованием, но есть предел того, как много документов мы можем требовать от agile-процесса, не разрушая само понятие «agile»<sup>132</sup>.

Следует отметить, что на сегодняшний день наиболее проработанной технологией управления проектами считается РМВОК<sup>133</sup>. В своде правил РМВОК внимание акцентируется на необходимости тщательного планирования проектных работ до начала их выполнения. Строго формализуется то, кто будет участвовать в реализации проекта, как долго проект будет длиться и сколько денежных средств потребуется на его реализацию. Оцениваются

---

<sup>131</sup> ISO 9001 в ИТ компании. <http://www.pvsm.ru/upravlenie-proektami/5174>

<sup>132</sup> Tor Stålhane, Geir Kjetil Hanssen. The application of ISO 9001 to Agile software development/ The Norwegian University of Science and Technology. [http://www.sintef.no/globalassets/upload/hansen\\_stalhane-iso-9001-smidige-metoder-stalhane-and-hanssen-to-profes-2008.pdf](http://www.sintef.no/globalassets/upload/hansen_stalhane-iso-9001-smidige-metoder-stalhane-and-hanssen-to-profes-2008.pdf)

<sup>133</sup> РМВОК — Project Management Body of Knowledge (Руководство к своду знаний по управлению проектами) — представляет собой совокупность профессиональных знаний по управлению проектами, признанных в качестве стандарта.

риски и принимаются меры по их минимизации. Все процедуры управления проектом заранее спланированы по времени. Однако универсальность и наличие большого числа документов, описывающих специфические ситуации, делают этот стандарт очень сложным, в том числе для понимания участниками проектов (в данном случае — государственными служащими), не имеющими специальной проектной подготовки. Поэтому адаптировать данный стандарт под конкретный проект и специфике организации сразу и полностью (а не по отдельным главам, что не имеет смысла) приходится тем, кто еще ни разу не сталкивался с управлением проектами<sup>134</sup>. В результате авторы многих исследований российского опыта внедрения принципов РМВОК в государственной службе отмечают продолжающееся пренебрежение к унификации оформления материалов по проектам («часть из них сгруппирована в интегрированной системе электронного документооборота... в папках соответствующих функционально-целевых блоков, часть — в папках отдельных органов власти»<sup>135</sup>), сохраняющиеся проблемы дублирования функций управленцев и участников проектной деятельности («формируется новый проектный офис, но есть министерство, которое уже решает схожие задачи»<sup>136</sup>), а также сложность адаптации принципов проектного менеджмента в органах власти при оценке результатов деятельности и формировании конечных или промежуточных показателей результативности проектов.

Распространено представление, что Agile — это отмена правил и ограничений архаичного и медленного РМВОК. «В реальности переход к таким подвижным методам предполагает еще более высокий уровень компетенций, проектной и профессиональной

---

<sup>134</sup> Altukhova N.F., Vasileva E.V., Slavin B.B. Concept for a new approach to project management in the activities of public servants. *Business Informatics*. 2016. No. 4 (38). P. 62.

<sup>135</sup> Красильников Д.Г., Якимова М.Н. Стандарт РМВОК и проектное управление в органах государственной власти Пермского края: приближение к идеалу // *Ars Administrandi*. 2011. № 3. С. 44–54.

<sup>136</sup> Водопьянов В. Повторный премьерный показ // *Коммерсант.ru*. 2010.16.11. <http://www.kommersant.ru/doc/1540468/print>

дисциплины всех участников. Иначе вместо подвижности с неизбежностью нарастает хаос, теряется контроль и в результате деньги»<sup>137</sup>.

Справедливо было бы отметить, что существует весьма критический взгляд на использование самих agile-технологий. Так, И.В. Понкин пишет: «В любом случае, как бы мы не оценивали Agile-подход в корпоративном управлении, в бизнес-процессах, в управлении предприятиями... все же очевидно, что автоматическое применение Agile-подхода в государственном управлении невозможно (на серьезном уровне рассмотрения и понимания). Требуется весьма сложная адаптация этого подхода к реалиям и особенностям именно государственного управления, а такая адаптация сама по себе является сложным методологическим подходом и связанной с ним (тоже весьма непростой) технологией, которые требуют детализированного описания, раскрытия»<sup>138</sup>.

Еще более скептическую точку зрения высказала И. Плотникова, считающая, что agile-технологии не приживутся в России. «Agile — это не методология, как полагают многие, а идеология, основанная на ценностях. И работать как слаженный механизм она будет только в том обществе, которое эти ценности разделяет. А ценности у нас и у них разные (имеются в виду западные страны, в которых сформировались agile-технологии — *авт.*)». В подтверждение своих доводов эксперт приводит таблицу, в которой дает сравнение западных и российских ценностей применительно к системе управления (табл. 4)<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Атнашев М. Пять ошибок проектного менеджмента в России. <https://hbr-russia.ru/management/upravlenie-izmeneniyami/768912>

<sup>138</sup> Понкин И.В. Теория публичного управления. С. 392.

<sup>139</sup> Плотникова И. Почему Agile не приживется в России. <https://iteam.ru/publications/corporation/pochemu-agile-ne-prizhivetsja-v-rossii>

Таблица 4. Сравнительный анализ западных и российских ценностей применительно к системе управления

Они	Мы
Внутренний локус контроля. Берем все в свои руки: каждый несет ответственность за свои действия.	Внешний локус контроля. Все находится под контролем обстоятельств и лица, принимающего решение.
Ориентация на кратковременные цели, реализуемые здесь и сейчас.	Ориентация на долговременные цели. Надо потерпеть, и все будет.
Готовность к риску. Самый большой риск — не идти на риск.	Неготовность к большим рискам: стабильность — это наше все.
Стремление к переменам, жажда новизны. Двигайтесь быстро и выходите за рамки привычного!	Страх перед новым и неизведанным, как бы чего не вышло.
Отсутствие страха совершить ошибку. Худшая ошибка, которую можно совершить в жизни, — все время бояться совершить ошибку.	Страх совершить ошибку, боязнь потерять лицо. Инициатива по-прежнему наказуема.

Тем не менее, agile-технологии постепенно апробируются в практике менеджмента, а также рассматриваются для применения в госуправлении.

Изучение особенностей проектного управления в госслужбе и оценка возможности адаптации гибких методов проектного управления к организации работы государственных служащих РФ позволили ученым Финансового университета при Правительстве РФ сформулировать принципы **GovAgile** — гибкого проектного управления в госслужбе<sup>140</sup>. В таблице 5 приведены шаги последовательного перехода от Agile в разработке программного обеспечения к Agile в бизнесе и к Agile в госслужбе.

<sup>140</sup> Altukhova N.F., Vasileva E.V., Slavin B.B. Concept for a new approach to project management in the activities of public servants. P. 67.

Таблица 5. Шаги перехода к методологии GovAgile

	<b>Принципы манифеста Agile</b>	<b>Принципы для проекта вообще</b>	<b>Особенности госслужбы</b>	<b>Принципы GovAgile</b>
1	Наивысшим приоритетом является удовлетворение потребностей заказчика, благодаря регулярной и ранней поставке ценного программного обеспечения	Заказчик результатов проекта должен получать их регулярно и быстро	В госслужбе заказчиком и спонсором всегда является линейный начальник	В члены проектной команды должны включаться сотрудники, которые линейно подчиняются спонсору и заказчику проекта
2	Изменение требований приветствуется даже на поздних стадиях разработки. Agile-процессы позволяют использовать изменения для обеспечения заказчику конкурентного преимущества	Не надо бояться менять цели и задачи в процессе	В госслужбе часто меняются цели, но они должны контролироваться	Цели проекта могут меняться руководителем, но изменения должны фиксироваться
3	Работающий продукт следует выпускать как можно чаще, с периодичностью от пары недель до пары месяцев	Результаты должны появляться и обновляться часто	На всех этапах должны быть отчетные показатели	Проект должен быть разбит на этапы, каждый из которых имеет ценность для заказчика
4	На протяжении всего проекта разработчики и представители бизнеса должны ежедневно работать вместе	Члены команды и заказчики должны регулярно обсуждать проект	В госслужбе приняты регулярные отчеты, обычно не чаще раза в неделю	Руководитель должен еженедельно получать отчеты о проекте
5	Над проектом должны работать мотивированные профессионалы. Чтобы работа была сделана, создайте условия, обеспечьте поддержку и полностью доверьтесь им	Члены команды должны быть мотивированы и иметь соответствующие компетенции	Члены команды должны быть мотивированы и иметь соответствующие компетенции	Члены команды должны быть мотивированы и подбираться согласно своим компетенциям
6	Непосредственное общение является наиболее практичным и эффективным способом обмена информацией как с самой командой, так и внутри команды	Необходимо личное общение членов команды	Необходимы регулярные встречи членов команды	Члены команды должны встречаться лично не реже двух раз в неделю

	<b>Принципы манифеста Agile</b>	<b>Принципы для проекта вообще</b>	<b>Особенности госслужбы</b>	<b>Принципы GovAgile</b>
7	Работающий продукт – основной показатель прогресса	Все должно быть подчинено результатам	Для госслужбы очень важен контроль	Этапы проекта и ценность их результатов должна совпадать с измеряемыми показателями
8	Инвесторы, разработчики и пользователи должны иметь возможность поддерживать постоянный ритм. Agile помогает наладить такой устойчивый процесс разработки	Необходим постоянный ритм ведения проекта	Регулярность отчетов диктует ритм работы	Этапы проекта должны иметь примерно одинаковую длительность и быть короткими (не больше квартала)
9	Постоянное внимание к техническому совершенству и качеству проектирования повышает гибкость проекта	Необходимо постоянное техническое совершенствование	Необходимо постоянное техническое совершенствование	Должно поощряться использование инноваций в проекте
10	Простота (искусство минимизации лишней работы) крайне необходима	Поиск простых решений	Это будет требовать много усилий от госслужащих, они не ищут простых решений	Решения должны быть максимально простыми и изящными
11	Самые лучшие требования, архитектурные и технические решения рождаются у самоорганизующихся команд	Необходима самоорганизация	Это будет требовать много усилий от госслужащих, они не привыкли к инициативе	Необходимо мотивировать инициативу и самоорганизацию
12	Команда должна систематически анализировать возможные способы улучшения эффективности и корректировать стиль своей работы	Постоянные улучшения	Постоянные улучшения	Необходимо проектный подход сделать процессным и соответствующим ISO 9001

В целом можно отметить реальные шаги по применению гибких технологий в государственном управлении. «В апреле 2017 года при Президиуме Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам появилась подгруппа



по применению гибких подходов в государственных проектах. Действует она под патронажем рабочей группы по развитию проектной деятельности. Цель новой подгруппы — обеспечить повышение эффективности работы органов власти за счет применения гибких подходов, которые уже себя зарекомендовали в коммерческом секторе.... Помимо выработки предложений по совершенствованию нормативно-правовых актов для ИТ-проектов в госсекторе в числе задач на 2017 год — провести апробацию гибких подходов на нескольких ИТ и не ИТ-проектах федерального и регионального уровня, организовать работу с регулирующими и контрольными органами и получить официальные позиции регуляторов и контролеров по применимости гибких подходов в ИТ-проектах, подготовить проекты нормативных правовых актов»<sup>141</sup>.

Появляются позитивные примеры использования гибких технологий в органах власти (ПФР в Самаре, ИАЦ в Санкт-Петербурге, Департамент ЖКХ Тюменской области).

Выразим надежду, что согласование стандартов серии ИСО с гибкими подходами Agile позволит поднять качество менеджмента в государственном секторе.

---

<sup>141</sup> В российском госсекторе начинается Agile-трансформация. [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Agile\\_в\\_управлении\\_государственными\\_проектами](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Agile_в_управлении_государственными_проектами)

## СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ЗА ПРОВОДИМЫЕ РЕФОРМЫ

В процессе реформирования государственного управления правительства стремятся достичь его прозрачности, эффективности, гибкости, более широкого доступа граждан к органам государственной власти. Изменения, которые следуют за реформами, должны способствовать национальному успеху, достижению конкурентоспособности государства, вести к общественному прогрессу.

Естественен вопрос о том, ведут ли реформы к повышению благосостояния общества. Как правило, для оценки используется такой индикатор, как валовый внутренний продукт (ВВП). В.А. Мау, однако, считает, что модель оценки экономики по динамике ВВП устарела и требует пересмотра. По его мнению, в условиях структурных изменений экономики более актуальными критериями становятся сокращение бедности и приток частных инвестиций. Показатель ВВП — это феномен индустриального общества, который возник только в 30-е годы прошлого века, напомнил В.А. Мау: он способен отражать преимущественно реалии «экономики угля и стали. Он плохо фиксирует услуги, еще хуже — виртуальную реальность. Происходят некоторые фундаментальные процессы, глубокая структурная трансформация, влияющая и на перспективы, и на характер экономического роста»<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Владимир Мау предложил оценивать экономику не по ВВП, а по снижению бедности. <https://rns.online/economy/Vladimir-Mau-predlozhit-otsenivat-ekonomiku-ne-po-VVP-a-po-snizheniyu-bednosti-2016-10-05/>

Мнение В.А. Мау совпадает с позицией такой авторитетной международной экспертной площадки, какой является Римский клуб. В юбилейном докладе Римского клуба «Come On! Капитализм, близорукость, население и разрушение планеты» ВВП вызывает особое неприятие авторов. В докладе отмечается: становится широко признанным, что максимизация ВВП, который никогда не был предназначен для измерения благосостояния общества, не является подходящей целью для национальной политики<sup>143</sup>. Комментируя это, российские исследователи отмечают, что ВВП «отражает траты, а не благополучие или субъективное счастье, и не видит блага, существующие вне рынка. Единственное, что измеряет ВВП — скорость, с которой деньги движутся в экономике»<sup>144</sup>.

Таким образом, адекватность такого показателя национального благосостояния, как ВВП, все чаще ставится под сомнение. «Правительства пересматривают концепции национального успеха и процветания, стараясь понять, следует ли в них учитывать такие категории, как личное благополучие и счастье. Лидеры Франции, Великобритании, Австралии, ОЭСР, ООН, других стран и организаций пытаются разработать более содержательные критерии эффективности национальной экономики, в том числе более широкое определение понятия национального благосостояния ... Вопрос, однако, заключается в том, может ли один показатель или группа показателей действительно отразить сущность «общественного блага», даже если в конце концов удастся сформулировать единое определение этого понятия?»<sup>145</sup>.

Среди важнейших характеристик социально ответственного государства, несомненно, присутствуют значительные расходы

---

<sup>143</sup> Weizsaecker, E., Wijkman, A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. — Springer, 2018. P. 55. [https://batrachos.com/sites/default/files/pictures/Books/Weizsacker\\_Wijkman\\_2018\\_Come%20on.pdf](https://batrachos.com/sites/default/files/pictures/Books/Weizsacker_Wijkman_2018_Come%20on.pdf)

<sup>144</sup> Малахов А. «Come on!» — юбилейный доклад Римского клуба. <http://malakhov.link/come-on-report>

<sup>145</sup> Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века...

общества на заработную плату, расходы на систему социальной защиты, на здравоохранение и образование, системная государственная деятельность по обеспечению занятости, создание условий для внедрения эффективных систем профессиональной подготовки, переподготовки и трудоустройства широких слоев населения. По сути, любая оценка деятельности органов государственной власти в социально-экономической сфере может быть интерпретирована как реакция на управленческие действия, и такие показатели действительно объективно отражают результативность государственного управления. Бизнес-сообщество, как правило, четко оценивает те действия, которые органы власти производят в сфере совершенствования административных рычагов взаимодействия, о чем свидетельствуют выступления представителей бизнеса, различного рода публикации в СМИ и пр.

Однако, существующие оценки определяют эффективность скорее в экономическом, а не социальном измерении, забывая о последнем в угоду достижения политическим и идеологическим целям и соображений экономической выгоды, что пагубно для результатов измерений. «Экономическая оценка предельно объективна, но именно поэтому недостаточно эффективна при общей оценке состояния социально-политических систем. Точнее, она будет достаточно эффективна только в одном конкретном случае, а именно когда политический анализ основан на представлении, что в основании всего процесса нынешней модернизации сферы государственного управления лежит процедура согласования интересов политических элит и бизнес-элит, благодаря чему сама современная российская политика предстает как специфическое проявление бизнеса»<sup>146</sup>.

Для полноты исследования этого вопроса и оценки эффективности проведения реформы госуправления важно учитывать такой приоритетный показатель, как состояние институтов и куль-

---

<sup>146</sup> Жильцова О.Н. Теоретические подходы к определению социальных последствий административного реформирования в современной России //Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2009. Т. 9. вып. 1. С. 110.

турных императивов развития гражданского общества в России: «Административное реформирование системы государственного управления, хотя проблема ни в прикладном, ни в теоретическом ракурсах напрямую и не связана вроде бы с проблематикой гражданского общества, на деле оказывается с ней в жесткой смысловой связке»<sup>147</sup>.

Если цель реформы системы управления — общественный прогресс, то оценивать качество государственного управления необходимо в терминах справедливости, развития гражданского общества, учитывая повышение социальной ответственности как бизнеса, так и органов государственной власти.

Значительный интерес вызывают результаты исследования стран мира по уровню социального прогресса. Индекс социального прогресса является комбинированным показателем, который измеряет уровень социального развития различных стран. Он строится на основании 50 показателей, отражающих потребности человека, основы благополучия человека и возможности его развития (в т.ч. питание, обеспечение жильем, доступ к знаниям, средствам коммуникации, уровень здравоохранения, личных и гражданских свобод и др.) и имеет шкалу от 0 до 100. Россия среди 128 стран, которые изучались в 2017 г., находится в рейтинге отнюдь не на первых строчках. Индекс важен в связи с тем, что он указывает на существование проблем и ставит вопросы для тех, кто принимает политические решения, касающиеся благополучия людей. (табл. 6)

Зарубежный опыт реформирования говорит о том, что в первую очередь страны с устоявшейся демократической системой нацелены на то, чтобы в управлении принимало участие все общество, был достигнут баланс интересов различных субъектов. Изменения в государственном управлении должны происходить одновременно с изменением широких систем, включая систему социального обеспечения, бюджетную, кадровую систему и т. д.

---

<sup>147</sup> Жильцова О.Н. Теоретические подходы к определению социальных последствий административного реформирования... С. 110.

В таких изменениях теория бизнес-менеджмента мало чем способна помочь, а ошибки, которые могут быть совершены в сфере государственного управления, могут повлечь за собой весьма ощутимые последствия. Негативные последствия реформ могут привести к обострению ситуации, потере достигнутых результатов в сфере взаимодействия государства, бизнеса и общества. Отсюда значимость для государственного управления институциональной адаптивности в условиях кризисных явлений и возрастания неопределенности и нестабильности общественного развития.

Таблица 6. Рейтинг стран мира по уровню социального развития

Рейтинг	Страна	Индекс
1	Дания	90,57
2	Финляндия	90,53
3	Исландия	90,27
4	Норвегия	90,27
5	Швейцария	90,10
6	Канада	89,84
13	Германия	88,50
18	США	86,43
65	Беларусь	67,80
67	Россия	67,17

*Источник:* SOCIAL PROGRESS INDEX 2017 EXECUTIVE SUMMARY BY MICHAEL E. PORTER AND SCOTT STERN WITH MICHAEL GREEN SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE. <http://www.socialprogressimperative.org/wp-content/uploads/2017/06/English-Executive-Summary-of-the-2017-Social-Progress-Index-Findings-Report.pdf>

Исследователи административных реформ за рубежом отмечают возможный разрушительный характер их последствий, и в первую очередь вред механического трансфера технологий из бизнеса в государственную сферу, указывая, что государственные органы власти не участвуют в конкуренции, а их деятельность не подчиняется законам рынка. Остро стоит вопрос и о масштабах использования бизнес-технологий в государственном управлении,

и об их влиянии на институциональные процессы и социальную самоорганизацию в демократическом обществе. Важно, чтобы они способствовали такому сущностному результату реформ, как повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти, бизнеса и гражданского общества, открытости деятельности властных органов.

В связи со всем этим экономическая эффективность органов власти видится не столь важной, чем политическая целесообразность. «Принимая во внимание негативные последствия англосаксонских административных реформ, большинство европейских государств отвергло их революционный характер и вступило на путь постепенного и осторожного реформирования своего аппарата. В первую очередь это касается тех стран, где издавна существовали устойчивая правовая традиция и сложная институциональная структура, а государство никогда не воспринималось населением как «необходимое зло». В этих странах сегодня не осуществляется радикальная перестройка государственного аппарата на основе повсеместного внедрения рыночных технологий, а имеет место лишь его частичная модернизация и адаптация к изменившимся условиям развития, в том числе приспособление к требованиям современного рынка»<sup>148</sup>.

Результаты работы органов власти определить сложнее, чем в бизнесе, они связаны с защитой интересов населения, прав человека на достойную жизнь, что, собственно, и является главной целью модернизации системы управления. Поэтому контуры новой модели управленческой деятельности выстраиваются вокруг выдвижения в центр дебюрократизации общества, разгосударствления, дающего возможность развития процессов самоорганизации общества, самоуправления и демократизации, а также инновационной экономики, справедливых социальных отношений и социально ответственного государства.

---

<sup>148</sup> Лугвин С.Б. Административные реформы в странах запада//Белорусский экономический журнал. 2005. № 3 С. 34–35.

В основе критериев модернизации системы государственного управления должны быть такие категории, как социальная эффективность, социальная результативность и социальная ответственность управленческой деятельности. Их необходимо рассматривать прежде всего в ракурсе развития социального капитала и человеческого потенциала, а также ценностей, отвечающих развитию современного общества и вызовам глобализации. Важным показателем отношения к реформе госуправления является состояние сферы труда.

Несмотря на то, что в совершенствование государственного управления было вложено много усилий, российская реформа госуправления оказалась неэффективной, произошло ухудшение институциональной среды ведения бизнеса, не был достигнут необходимый уровень взаимодействия государства и гражданского общества. «В целом результаты реформ государственного управления остались незаметными для граждан и бизнеса, не обеспечили улучшения предпринимательского климата, доступности государственных услуг, снижения уровня коррупции, роста доверия к государственным институтам. Почти ни одно нововведение не было реализовано в полном объеме, либо не дало ожидавшегося конечного эффекта. В результате недостатки государственного управления стали одним из главных факторов, негативно повлиявших на инвестиционный и предпринимательский климат, отношение граждан к государственным институтам. По многим обобщающим показателям качества государственного управления не наблюдалось положительной динамики»<sup>149</sup>.

В настоящее время остро стоят вопросы разработки новой стратегии России, которая должна открыть долгосрочные перспективы развития страны. «Мир в следующие 5–10 лет станет колыбелью технологических перемен. Россия же в технологическом плане пока отстает, а госсектор препятствует гибкости и созданию конкуренции. Двигателем поведения в долгосрочной перспекти-

---

<sup>149</sup> Совершенствование госуправления — путь к экономическому росту. <http://open.gov.ru/events/5515719/>



ве ... могут стать открытость, прозрачность и транспарентность, а также развитие партнерства с частным сектором и гражданским обществом. ... Сама роль государства в управлении экономикой также должна быть пересмотрена, а госструктурам нужно совершенствоваться, чтобы соответствовать бизнес-среде»<sup>150</sup>.

Социальные последствия реформирования госуправления тесно связаны с тем, что российская политика не должна предстать как специфическое проявление бизнеса. Государство должно обладать социальной ответственностью как важным качественным показателем зрелости всей системы государственно-общественных отношений и доминирования демократических идей, институтов, а также заботы государства об адаптации к экономическим вызовам рыночной экономики.

Важным элементом национальной дискуссии о будущем является концепция устойчивого развития, определение которому было дано еще в 1987 году в Докладе «Наше общее будущее»: «...устойчивое и долговременное развитие представляет собой не неизменное состояние гармонии, а скорее процесс изменений, в котором масштабы эксплуатации ресурсов, направление капиталовложений, ориентация технического развития и институциональные изменения согласуются с нынешними и будущими потребностями»<sup>151</sup>.

25 сентября 2015 года в Нью-Йорке 193 государства-члены Организации Объединенных Наций (в том числе и Россия) единогласно приняли новую Повестку дня в области устойчивого развития — смелую глобальную программу по обеспечению устойчивого будущего. Были сформулированы 17 Целей устойчивого развития (ЦУР ООН) до 2030 года, касающиеся климата, социальных и экономических проблем (рис. 8)<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. С. 578. <https://www.hse.ru/>

<sup>151</sup> Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). Перевод с англ. С. 10. <http://xn--80adbkckdfac8cd1ahpld0f.xn--p1ai/files/monographs/OurCommonFuture-introduction.pdf>

<sup>152</sup> Цели устойчивого развития <http://www.globalcompact.ru/about/sdgs/>



# ЦЕЛИ

В ОБЛАСТИ



# УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



Рис. 8. Цели в области устойчивого развития

Концепция ЦУР ООН дает хорошую возможность для системной попытки адаптации мировых целей к российским условиям с учетом относительно высокого уровня развития страны в целом.

Социально ответственное государство не только регулирует экономические отношения и контролирует соблюдение бизнесом законодательства, но и облегчает адаптацию населения к трансформационным вызовам и кризисам рыночной экономики. В ближайшее время мир столкнется с многими вызовами, которые потребуют совместных действий государства, бизнеса и гражданского общества. Развитие четвертой промышленной революции кардинально изменит основы жизни людей, придав необычайную скорость переменам, их размаху, системному характеру, повлечет за собой последствия как для правительств, так и для бизнеса, потребует большей прозрачности и эффективности, использования инновационных технологий.

Продвигая инновации, органы госвласти не должны забывать, что нововведения могут усилить неравенство в обществе

и оставить за бортом технологической революции незащищенные группы населения. «Российские эксперты при поддержке союза WorldSkills Russia выяснили, какими будут последствия существующих тенденций развития мировой экономики. Среди ключевых — сокращение доступных рабочих мест в мировой экономике на 50% за следующие 20 лет, появление целого класса «лишних» людей», тотальное переучивание персонала под требования цифровой экономики, разрушение привычных механизмов «гарантий будущего» (профориентации, долгосрочного найма или достойной пенсии)<sup>153</sup>. Эти тренды скажутся и в России, потребуют качественного изменения рынка труда.

Традиционно выделяемые для всех этапов развития человечества ключевые факторы производства — земля, труд и капитал, в эпоху Четвертой промышленной революции и цифровой трансформации экономики, когда стоимость товаров, услуг и информации стремительными темпами снижается, претерпевают радикальные изменения. Основным активом государств будет не человек вообще, а человек, обладающий компетенциями в области новых технологий, умеющий исследовать, умеющий внедрять новое, умеющий совершенствовать старое. И даже не человек, а группы людей, умеющие объединять и активизировать компетенции личностей в единый коллективный интеллект.

В связи с этим можно признать, что основными факторами производства в грядущей экономике становятся человеческий и информационный капиталы, при этом роль ключевого фактора закрепляется за человеческим капиталом<sup>154</sup>.

При очевидной неотвратимости наступления цифровой эпохи достижение позитивных эффектов во всех сферах человеческой деятельности от использования цифровых технологий, так же, как и возможные негативные эффекты различного характера

---

<sup>153</sup> Российские эксперты спрогнозировали навыки для экономики будущего <http://tass.ru/obschestvo/4645000><http://tass.ru/obschestvo/4645000>

<sup>154</sup> Стрижов С.А. Устойчивое развитие в условиях четвертой промышленной революции. // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. № 4. 2017. С. 81.

и масштаба, в определяющей степени будут зависеть от позиции государства, в первую очередь от профессионализма и компетентности органов государственного управления, правильного понимания чиновниками сути цифровизации и адекватной реакции на это понимание при принятии управленческих решений.

Возвращаясь к теме устойчивого развития, целесообразно среди целей устойчивого развития с учетом влияния (позитивного или негативного) различных эффектов цифровизации на процесс их достижения выделить социальный блок, в частности, уменьшение неравенства, достойную работу, хорошее здоровье и благополучие. Преобладающий мотив в обсуждении этих проблем с учетом влияния цифровой экономики посвящен позитивным результатам, в то же время негативные последствия могут перевесить положительные эффекты. В условиях новой экономики эти проблемы могут обостриться, если не будут своевременно предприниматься соответствующие меры на основе взаимодействия государства, бизнеса и общества.

Может исчезнуть целый перечень неквалифицированных профессий, которые легко заменят роботы или автоматизированные производственные линии. В их числе рабочие места в сельскохозяйственном секторе, в здравоохранении, в сборочном производстве, в сфере розничной торговли, секретарские и административные должности, а также бухгалтеры и пилоты гражданской авиации. Это может привести к усилению социального неравенства и увеличению разрыва между богатыми и бедными группами населения.

Новая экономика порождает цифровое неравенство — одну из острых проблем человечества в XXI в. Это понятие означает сегодня экономическое и социальное неравенство между людьми (группами, сообществами, странами и регионами), базирующееся на разных возможностях доступа к информационно-коммуникационным технологиям и, следовательно, к информации и знаниям. Цифровое неравенство ведет к тому, что информационно бедные слои населения вытесняются (исключаются) из совре-

менной информационной экономики, что еще больше усиливает разрыв между богатыми и бедными на разных уровнях (группы людей — страны)<sup>155</sup>.

Существует и противоположное мнение о том, что цифровая экономика сама по себе признана сгладить неравенство между людьми — ведь информационные технологии дешевы и поэтому всем доступны. Опровержением этого мнения может служить эффект от развития электронной торговли в глобальной сети, приведший к резкому росту численности курьеров. До того, как интернет стал широко использоваться для покупок, каждый человек сам исполнял роль курьера, доставляя себе товары. Цифровые технологии позволили выделить низкоквалифицированную курьерскую деятельность из процесса купли-продажи, передав сервис доставки менее успешным членам общества. То есть цифровые технологи вполне могут способствовать увеличению социального неравенства.

Таким образом, можно предположить возможный конфликт между социальными целями устойчивого развития и целями цифровой экономики. Нововведения могут усугубить неравенство в обществе, об этом должны помнить как представители бизнеса, так и государственные лидеры. Нужно тщательно управлять изменениями, чтобы достичь целей будущего.

Оценивая эффекты от внедрения процессов автоматизации и роботизации, правительства, в том числе и российское, отмечают их позитивное влияние на экономический рост. Автоматизация, ликвидируя рутинный труд, повышает спрос на более квалифицированный. Однако баланс получается отрицательным и для занятости, и для зарплаты: «появление одного нового робота на 1000 работников сокращает занятость — с учетом ее роста в смежных отраслях — на 0,18%, что эквивалентно потере работы для трех человек; средняя зарплата при этом снижается на 0,25%»<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Якова Т.С. Швейцария на пути преодоления цифрового неравенства: стратегии и практики // Медиаскоп. 2016. Вып. 4. <http://www.mediascope.ru/2211>

<sup>156</sup> Роботы против работы//Ведомости. 2017.22.05. № 4325.

Несмотря на то, что теоретики и практики порой нацеливают людей на самостоятельное решение своих проблем по трудоустройству, в реальности без скоординированных и целенаправленных действий государства и бизнеса эти проблемы решить невозможно. «Политика развитых стран должна помогать рабочим лучше переносить перемены, вызванные технологическим прогрессом и глобальной интеграцией», — считают авторы исследования, проведенного Международным валютным фондом (МВФ). По их мнению, помочь в этом могут долгосрочные инвестиции в образование и повышение квалификации рабочих на протяжении всей их карьеры<sup>157</sup>.

Можно согласиться с выводами МВФ, но при этом необходимо учитывать, что следование принципам корпоративной социальной ответственности (КСО) в России отличается от западных практик в этой области.

Факт недостаточного распространения принципов КСО в России выявлен во многих международных исследованиях. Еще в докризисном 2008 году Европейский Институт менеджмента поставил Россию на последнее место по социальной ответственности бизнеса в рейтинге, который был составлен по итогам исследования 55 стран мира<sup>158</sup>.

В «Национальном докладе о социальных инвестициях в России 2014: к созданию ценности для бизнеса и общества» указано: «Далеко не все российские компании имеют опыт КСО, но даже для социально ответственных компаний КСО не является приоритетным направлением, выполняя практически исключительно функцию управления рисками. ... Только 5 % компаний трактуют КСО как создание ценности, но даже эти компании не придерживаются единого определения, понимая под ценностью широкий спектр понятий от социального капитала до ценности

---

<sup>157</sup> Виноваты роботы // Ведомости. 2017.12.04. № 4300

<sup>158</sup> Если все так хорошо, то почему все так плохо? // Коммерсантъ. 2008. № 97 (3914). <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=900276&NodesID=7>

для акционеров»<sup>159</sup>. Следует отметить, что к исследованию было привлечено 60 компаний (в абсолютном большинстве крупный бизнес), поэтому 5 % — это всего лишь 3 компании. Эксперты предположили, что для половины компаний, принимавших участие в исследовании, КСО ассоциируется преимущественно с корпоративной благотворительностью, причем реализуемой под управлением департамента по связям с общественностью. Остальным элементам «портфеля» корпоративных социальных инвестиций при этом объективно уделяется меньшее внимание<sup>160</sup>.

Сегодня мы также наблюдаем довольно сдержанное отношение российского бизнеса к ведению своей деятельности на основе принципов КСО, проявляется своего рода «реакция по требованию с позиции обязывающих обстоятельств». К примеру, в Национальном Регистре и Библиотеке корпоративных нефинансовых отчетов РСПП — своего рода «лакмусовой бумаге» отношения крупного российского бизнеса к проблемам КСО — в 2016 году снизилось число размещенных компаниями нефинансовых отчетов, а по некоторым сферам достаточно серьезно (в металлургической отрасли из 18 находящихся в регистре предприятий разместили отчеты 9, в телекоммуникационной отрасли из 11 компаний разместили отчеты только 2).

Тема корпоративной социальной ответственности затронута авторами не случайно. Большинству бизнес-структур, независимо от их масштаба и рода деятельности, в условиях цифровой экономики предстоит столкнуться с дилеммой: с одной стороны, применяя цифровые технологии, добиваться повышения экономической эффективности; с другой, — искать решения социальной проблемы, связанной со значительным сокращением персонала. Первые сигналы, оповещающие о приближении данной ситуации, уже появляются.

---

<sup>159</sup> Доклад о социальных инвестициях в России — 2014: к созданию ценности для бизнеса и общества /Ю. Е. Благов (и др.); под общ. ред. Ю. Е. Благова, И. С. Соболева. СПб.: Авторская творческая мастерская (АТМ Книга), 2014. С. 5

<sup>160</sup> Там же. С. 35

Сбербанк сократит число бухгалтеров в три раза — с 1,5 тысячи до 500 человек. Об этом заявил глава кредитной организации Г. Греф: «Шесть лет назад в Сбербанке в бэк-офисе работало 59 тысяч человек. Сегодня работает 12 тысяч. В 2018 году будут работать пять тысяч. А по нашим оценкам, еще через три года будет работать в лучшем случае тысяча», — сказал он, выступая с лекцией в екатеринбургском Ельцин-центре<sup>161</sup>. В сентябре 2017 года Греф предрек полную трансформацию традиционной банковской системы: «Будет сломлен полностью банковский сектор в ближайшие годы. Это не будет 10 лет, это будет три года, это будет пять лет»<sup>162</sup>.

На первый взгляд, государство видит проблему и предусматривает ряд мер для ее решения. В частности, в программе «Цифровая экономика Российской Федерации» намечено к IV кварталу 2020 г. сформировать государственную систему стимулирующих выплат (индивидуальный цифровой ваучер от государства) на обучение детей и взрослых компетенциям цифровой экономики (п. 2.10.1.), а также ввести систему льгот для компаний, которые обучают и трудоустраивают граждан, обладающих базовыми для цифровой экономики компетенциями (п. 2.11.1.)<sup>163</sup>.

Однако здесь возникает целый ряд вопросов, требующих соответствующего разъяснения.

Очевидно, что предприятие, даже будучи социально ответственным, самостоятельно проблему трудоустройства персонала, высвобождающегося в результате цифровизации, не решит. Предусматриваемая государством система стимулирующих выплат в форме индивидуального цифрового ваучера на профпереподготовку может не сработать, если нет никакой ясности, какого

---

<sup>161</sup> Сбербанк сократит число бухгалтеров в три раза. [https://news.rambler.ru/economics/37279332/?utm\\_content=rnews&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/economics/37279332/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)

<sup>162</sup> Там же.

<sup>163</sup> Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года №1632-р. С. 41–42. <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>



профиля профпереподготовку проходить высвобождающимся работникам, имея в виду отсутствие перспективы трудоустройства как на предприятии, так и в иных структурах по месту проживания. Даже если для определенной части уволенных работников будут созданы рабочие места под новые профессии, индивидуальный цифровой ваучер предоставляет возможность только переобучения, при этом остается открытым вопрос о том, за счет каких средств семья уволенного работника будет обеспечивать свои первичные жизненные потребности в период его переподготовки вплоть до его нового трудоустройства.

Обозначенные вопросы заставляют по-новому взглянуть на решение социальных проблем, порождаемых цифровизацией, выводя на первый план необходимость конструктивного взаимодействия государства, бизнеса и общества. Возвращаясь к теме социальной ответственности, будет к месту вспомнить, что один из авторов настоящей монографии предложил в свое время следующую трактовку определения корпоративной социальной ответственности в ее расширительном понимании: «Корпоративная социальная ответственность в широком смысле — взаимная ответственность субъектов корпорации как социальной общности, представленных бизнесом в лице работников и работодателей, государством в лице федеральных, региональных и местных органов власти, обществом в лице различных общественных институтов, за эффективное решение проблем обеспечения социальной стабильности в обществе и защиты окружающей среды»<sup>164</sup>. Именно взаимная ответственность бизнеса перед государством, а государства перед бизнесом за обеспечение социальной стабильности в обществе.

Нам видится следующий алгоритм взаимодействия государства в лице органов государственного и муниципального управления, бизнеса и общества, представленного как работающими гражд-

---

<sup>164</sup> Стрижов С.А. Формирование и развитие системы корпоративной социальной ответственности в современной экономике России / Дисс. на соиск. уч. степени докт. эк. наук. М.: РАГС, 2007. С. 102–103.

данами, так и различного рода некоммерческими структурами, выражающими их интересы, в решении социальных проблем, возникающих в процессе формирования цифровой экономики.

1. Любое юридическое лицо (бизнес-структура, бюджетная организация, общественное объединение и пр.), планируя оптимизацию своей деятельности на основе использования цифровых технологий, параллельно должно рассматривать масштаб социальных последствий осуществляемых действий и варианты решения проблемы трудоустройства высвобождаемых работников.

2. Действия по оптимизации производственных или управленческих процессов на основе цифровых технологий могут производиться в том случае, если а) в данной организации (предприятии) найдены варианты создания новых рабочих мест под новые профессии (специальности) с трудоустройством на них высвобождаемых работников; б) при отсутствии в данной организации возможностей по созданию новых рабочих мест варианты решения вопроса по трудоустройству высвобождаемых работников найдены совместно с заинтересованными органами власти (региональными или муниципальными).

3. Действия государства в рамках системы стимулирующих выплат (предоставление индивидуального цифрового ваучера) не должны осуществляться «вслепую», т.е. без четкого представления о том, где будет работать прошедший профпереподготовку кандидат на новое рабочее место. В данном случае должна быть выстроена четкая система координации и взаимодействия между структурами Минтруда, Министерств образовательного блока, местными органами власти и работодателями, включающая в себя а) анализ процессов (по годам, а в ряде случаев и по кварталам) высвобождения трудовых ресурсов в результате внедрения цифровых технологий; б) прогнозирование создания новых рабочих мест, а также потребности работодателей в специалистах с новыми навыками с учетом циклов цифровизации<sup>165</sup>; в) на основе

---

<sup>165</sup> Подготовка специалистов в вузах и колледжах по новым специальностям должна быть скоординирована с работодателями.

анализа прогнозов потребностей в новых трудовых ресурсах организация обучения работников по программам профпереподготовки<sup>166</sup>; г) продвижение вновь обученных работников к местам новой работы и контроль за их трудоустройством.

4. Для решения обозначенных выше задач необходима скоординированная работа достаточно большого круга структур, и результативно осуществлять эту работу целесообразно на базе соответствующей платформы, разработанной в рамках системы государственного управления. Платформенный подход позволит устранить проблемы межведомственного взаимодействия, обеспечит доступ к данным, которые не собираются традиционной статистикой, но необходимы для принятия решений по госрасходам, и повысит качество взаимодействия государства с гражданами и бизнесом.

Остается открытой еще одна сторона рассматриваемой выше проблемы решения судеб работников, попадающих под сокращение вследствие перевода ряда производственных процессов и управленческих функций на цифровые технологии. Речь идет о материальной поддержке высвобождающихся работников для обеспечения им возможности поддерживать необходимый уровень жизни. Как уже ранее отмечалось, государство пока предполагает выделять средства только на переподготовку кадров. Согласно программе «Цифровая экономика», государство готово вкладывать в переподготовку 5 млрд рублей в год. Благодаря этому более миллиона человек ежегодно смогут бесплатно получить доступ к онлайн-программам обучения<sup>167</sup>. Не будем обсуждать эффективность такой формы переподготовки, принимая во внимание возрастную и качественный состав высвобождающихся работников в различных сферах человеческой деятельности, а примем

---

<sup>166</sup> Несмотря на то, что в программе ЦЭ в разделе подготовки кадров упоминается повышение квалификации, по мнению авторов, для освоения новых навыков работы в условиях цифровизации такой формы обучения недостаточно по объему.

<sup>167</sup> На кадры для «Цифровой экономики» выделяют 5 млрд рублей в год. <https://iz.ru/615970/rossiiane-smogut-besplatno-pereobuchitsia-v-internete>

во внимание тот факт, что указанные средства предусматриваются не только для данной категории работников. По словам Д. Пескова, директора направления «Молодые профессионалы» Агентства стратегических инициатив, обсуждаются два основных способа реализации программы: «Первый — это открытое тестирование, с учетом потребностей компаний и предприятий цифровой экономики. ... Второй путь — система ваучеров для тех, чье рабочее место освобождается из-за автоматизации или повышения производительности труда. В ваучерной системе может использоваться механизм софинансирования — государство и будущий работодатель совместно оплатят переподготовку»<sup>168</sup>.

Следует отметить, что и государство, и бизнес несут социальную ответственность за судьбу тех работников, которые попадут под сокращение в процессе автоматизации и цифровизации производственных и управленческих процессов, по крайней мере, в определенный временной промежуток (назовем его «переходный этап»). Им необходимо предложить варианты решения проблемы дальнейшего трудоустройства после прохождения соответствующей профпереподготовки, при этом обеспечив выплату в период обучения соответствующего материального пособия для поддержания необходимого уровня жизни<sup>169</sup>.

«Поиск путей социальной поддержки граждан, потерявших работу, ведется во многих развитых странах. Безусловный основной доход (БОД), или в ряде случаев базовый доход — это концепция, которая предлагает платить всем гражданам государства пособие без каких-либо на то причин. Идея возникла в разных странах, и обоснования таких выплат тоже были разными: радикально снизить уровень бедности, более справедливо поделить общенациональные ресурсы, позволить людям лучше профессионально

---

<sup>168</sup> На кадры для «Цифровой экономики» выделяет 5 млрд рублей в год...

<sup>169</sup> Подробнее см.: Стрижов С.А., Богатырева Т.Г. Кадры и образование как ключевые факторы развития цифровой экономики//Развитие цифровой экономики в России как фактор экономического роста и повышения качества населения. Нижний Новгород: издательство «Профессиональная наука», 2018.

реализоваться»<sup>170</sup>. К этой концепции очень серьезно отнеслись в Кремниевой долине. Именно создатели и инвесторы технологических компаний стали самыми яркими ее сторонниками. Ведь если роботы и искусственный интеллект сделают невостребованными представителей многих профессий, потребуется новая универсальная система гарантий. «Самые активные сторонники безусловного дохода, такие как основатель инкубатора стартапов Y Combinator С. Алтман, участвуют в пилотной программе выплат... 100 человек в калифорнийском городе Окленде получают до \$2000 в месяц — и, по словам С. Алтмана, компания планирует увеличить число получателей до 1000 человек»<sup>171</sup>.

Несмотря на то, что эксперты довольно скептически относятся к возможности применения в России концепции базового дохода, самой идеей можно воспользоваться при рассмотрении вариантов социальной поддержки граждан, потерявших работу вследствие наступления цифровой экономики. При этом можно предложить вариант **условного базового дохода (УБД)**, который может составлять до 75 % от дохода работников до их увольнения, но выплачиваться только тем из них, кто дал согласие на профпереподготовку в рамках программы подготовки кадров, принятой совместно госорганами, работодателями и учебными заведениями (своего рода госзаказ на подготовку кадров как для цифровой, так и для аналоговой экономики).

Конечно, необходимо разработать методику расчета условного базового дохода, и, как представляется, должно быть два источника его формирования: а) Корпоративный Фонд условного базового дохода, формируемый из отчислений тех предприятий, которые сократили численность персонала за счет автоматизации и роботизации; б) Бюджетный Фонд условного базового дохода, формируемый в рамках реализации программы «Цифровая экономика РФ».

---

<sup>170</sup> Бондарев Д. Зачем безработным в Финляндии платят по 560 евро ежемесячно. И при чем тут искусственный интеллект и феминизм. <https://www.the-village.ru/village/city/abroad/285694-posobie-v-finlyandii>

<sup>171</sup> Социалисты Кремниевой долины. Ведомости. 2017.16.05. № 4321.

В адаптации к цифровой экономике должно проявиться повышение значимости системы корпоративной социальной ответственности в России, роли государства в корректировке системы КСО, в которой «государственные органы ...занимают пока что крайне непоследовательную политику»<sup>172</sup>. В условиях реформирования общества социальная ответственность государства может рассматриваться как инструмент совершенствования государственного управления, усиления его регулирующего воздействия на социальные процессы.

Добиваясь экономической эффективности, государство должно заботиться о том, чтобы экономические трудности, с которыми сталкиваются социальные группы, не приводили к их деклассированию, а также к деградации социального и человеческого капитала; поддерживать сложную и взаимосвязанную институциональную систему и комплекс экономических, политических и правовых механизмов, охватывающих все сферы общественной жизнедеятельности, по смягчению экономических противоречий периода перехода к новому цифровому состоянию.

---

<sup>172</sup> Взаимодействие власти, бизнеса и общества в современных условиях: монография / колл. авторов; под общ. ред. С.А. Стрижова. М.: РУСАЙНС, 2016. С. 32–33.

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Перспективы реформы государственного управления, его цифровизация, применение проектного и процессного подходов ставят новые задачи перед кадровой политикой и организационной культурой госуправления, требуют трансформации административного аппарата для решения стратегических задач и эффективного управления в условиях неопределенности и быстрых перемен.

Правительство должно стать командой изменений, которое умеет быстро меняться и обладает механизмом регулярной корректировки приоритетов и целей. Для работы в динамичной среде госорганам придется освоить абсолютно новую культуру управления и принятия решений. Возрастут требования к государственным чиновникам, критически сократится время на принятие решений.

Усовершенствование системной кадровой работы требует решения проблемы, которая никогда не стояла с такой высокой степенью остроты. Это проблема «как получить опыт в отсутствии опыта». Ее появление связано с высокой скоростью изменений в мире, прежде всего скоростью изменений в технологиях, принципиально изменяющих характер работы управленцев. Предсказать, какие конкретно функции придется им выполнять, когда новые инструменты управления будут интегрированы в стратегии государственных организаций, невозможно, и одновременно очевидно, что в прежнем направлении двигаться тоже нельзя. Цифровая трансформация и необходимость системного подхода к внедрению таких, например, новшеств, как технологии больших данных, искусственный интеллект, и их использование приведет

к тому, что государственный аппарат «превратится в малочисленную и высокопрофессиональную службу, обеспечивающую наиболее сложные функции и работающую во взаимодействии с автоматизированными системами»<sup>173</sup>.

Выполнение государственных задач на основе платформенных решений превращается в клиентоориентированную работу, направленную на конечный результат, эффективность, минимизацию времени на принятие и реализацию решений. Новые навыки, необходимые для работы в цифровой реальности, пока только начинают формироваться, и получается, что нужно развивать то, чего еще нет, и при этом внедрять в госслужбе полный цикл управления персоналом с внедрением системной оценки и единой кадровой политики. В связи с этим возникает вопрос о том, на что ориентировать модель государственной службы и как повысить у управленцев способность к постоянной адаптации.

В новой цифровой среде от государственного служащего требуется более активная позиция, творческое отношение к делу. Цифровая среда позволит сократить рутинные операции, которые часто являются результатом бюрократических подходов, и от сотрудников потребуются большая самостоятельность и креативность, исполнение обязанностей в минимальные сроки, владение новыми управленческими инструментами. При этом рутинные операции будут сокращены прежде всего при решении задач среднего уровня, куда входит много шаблонных компонентов, но при этом сами компетенции достаточно высокооплачиваемы, чтобы окупить издержки по внедрению автоматизированных решений. На низовом уровне это неэффективно из-за низкой стоимости человеческого труда, а задачи же высокого уровня сложности практически не поддаются полной автоматизации. «Компьютерные системы уже существенно опережают человека в когнитивных задачах первого уровня («помнить»). Нейронные сети сейчас прекрасно справляются с обобщением опыта и ана-

---

<sup>173</sup> Шклярук М., Шипов С. Приложение вместо чиновника: как цифровизация изменит госуправление. <https://www.rbc.ru/opinions/politics/19/06/2017/594783599a7947080264623e>



лизом новой информации. На всех рабочих местах сотрудники неизбежно столкнутся с необходимостью повысить уровень решаемых ими когнитивных задач. Все больше работы будет связано со способностью придумывать новые решения или выносить собственные суждения, не опираясь на заранее заданные параметры. Причем это касается как чисто когнитивных задач, так и смешанных задач, где психомоторные функции дополняются когнитивными и эмоциональными»<sup>174</sup>

Это приведет к сокращению потребности в традиционных навыках, которые, конечно, не исчезнут полностью, и необходимости освоить новые интеллектуальные навыки, которые позволят чиновнику занять более самостоятельную и инициативную позицию в управлении государственным механизмом.

Однако в своей конкретной деятельности государственные служащие сталкиваются с проблемой, когда нужно занять самостоятельную и инициативную позицию в условиях присущей структуре госслужбы иерархической структуры. Иерархическая структура необходима для обеспечения функции координации управления, в том числе для распределения задач, структурирования процессов деятельности, защиты от несогласованных решений отдельных лиц. Для того, чтобы координировать деятельность, создаются соответствующие правила, инструкции, которым должен следовать каждый чиновник. Выдвигать инициативы — значить нарушать правила, — такое бытует в среде госслужащих; кроме этого — инициатива наказуема, и легче жить, как все. Таким образом, если задача служащих сводится к следованию предписаниям, возникает вопрос о том, в какой мере и где государственный служащий может проявить инициативу? Ведь иерархия предполагает превалирование вертикальных связей, горизонтальные же не развиты в силу риска утраты контроля, что часто порождает авторитарное лидерство руководителя. Оно

---

<sup>174</sup> Навыки будущего. Что нужно знать и уметь в новом сложном мире (Доклад экспертов Global Education Futures и WorldSkills Russia о навыках, которые понадобятся человеку в будущем). <http://worldskills.ru/media-czentr/dokladyi-i-issledovaniya.html> С. 57.

легче осуществляется и требует меньше времени, но порождает другой риск — утрату использования принципа человеческих ресурсов подчиненных, который называют «бесконечно более эффективным принципом» управления.

Система госуправления нуждается в том, чтобы сохранить управляемость, но одновременно повысить эффективность. Логика модернизационных процессов в госуправлении отражает сегодня процесс постепенного ухода от традиционных иерархических структур, что является важным симптомом повышения его эффективности и расширением пространства для проявления инициативы.

Рост эффективности госуправления связан во многом с «закреплением процессной доминанты над функциональной в деятельности госструктур»<sup>175</sup>, считают исследователи проблем трансформации современного российского государственного управления, и размыванием «границ между менеджментом частного и публичного секторов, что способствует активному трансферу в сферу государственного управления методов из бизнеса, основанных на новейших цифровых технологиях»<sup>176</sup>. Эти методы не смогут работать в функциональной иерархической среде. «В парадигме нового государственного управления работа органов власти перемещается из вертикальной в горизонтальную плоскость, на смену таким организационным ценностям, как иерархия, бюрократия и патернализм, приходят инициативность, непрерывное совершенствование, клиентоориентированность. В новой системе ценностей из чиновника следует выдавливать бюрократа, раскрывая его творческий потенциал. Делегирование полномочий и вовлечение людей в деятельность по улучшению таят огромные резервы эффективности для сферы государственного управления, где постулат «Инициатива наказуема» до сих пор остается одним из главных принципов работы чиновников».<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Отдельные аспекты трансформации государственного управления. С. 8.

<sup>176</sup> Там же.

<sup>177</sup> Отдельные аспекты трансформации государственного управления. С. 54—55.

Отбор кадров, основанный не на профессионализме, а на личной лояльности, становятся «якорем», не дающим органам государственного управления возможности адекватно реагировать на новые вызовы, когда внешняя среда требует от госслужащего овладения новыми компетенциями и знаниями, а также высокой мотивации двигаться вперед и расти профессионально. Работа в условиях платформенного подхода к государственному управлению потребует от управленцев принципиально новых качеств. «Только в конце XX — начале XXI вв. появилось новое государственное управление, в котором возникли клиентоориентированность, межведомственное взаимодействие, проектное управление. Но сейчас весь мир переходит к новой доминирующей модели — государству как платформе. Эта модель предъявляет совсем другие требования к тем, кто работает в государстве»<sup>178</sup>, — считает А. Комиссаров, проректор РАНХиГС, директор Института «Высшая школа государственного управления».

Направленность на результат и высокую эффективность работы, умение принимать решения в условиях неопределенности, дефицита информации и времени, формирование клиент-сервисной модели госслужбы коренным образом изменяют ориентацию в области компетенций госслужащих. Но главный переворот, который должен произойти в этой сфере — установка приоритета цели перед функциями. «Функции должны подбираться исполнителю под то, чтобы он мог достичь определенного результата. Сейчас происходит ровно наоборот: у министерств есть функционал, а цели выглядят как формальные отчеты, на которые никто не обращает внимания», — отмечает М. Шклярук.<sup>179</sup> В одной из своих презентаций М. Шклярук показала разницу в выполнении функций госслужащими вчера и сегодня, что с очевидностью говорит и об их новых задачах, и о новых требованиях к компетенциям (табл. 7).

---

<sup>178</sup> Какие вызовы стоят перед государственным управлением? <http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/kakie-vyzovy-stoyat-pered-gosudarstvennym-upravleniem>

<sup>179</sup> Чиновники будущего переберутся в цифровые «облака». <http://2035.media/2017/04/15/governance-future/> 15.04.2017

Таблица 7. Разница в выполнении функций госслужащими  
вчера и сегодня

Было:	Будет:
1. ориентация на функции, управление по госуслугам, потребитель — руководитель 2. показатели в программах, поручениях, внешняя статистика как индикатор 3. работа в отделах, подразделениях 4. своя платформа, свой документооборот 5. своя система принятия решений.	1. ориентация на пользователя, клиента, цикл PDCA, управление качеством процессов, 2. показатели по каждому процессу (результативность, эффективность, качество), процессная модель 3. работа в кросс-ведомственных командах, заинтересованных в решении жизненных ситуаций потребителей, участвующих в них 4. единая платформа, бесшовный документооборот, нет дублирования 5. единый контур решений в командах платформы

*Источник:* Балтийский форсайт. Государство как платформа 2017 - 2035 УСТАНОВКА НА ФОРСАЙТ-СЕССИЮ 16.02.2017. Шклярук М. <http://2035.media/wp-content/uploads/2017/02/Государство-как-платформа.pdf>

Понимание компетенции как средства для выполнения работы на результат и реализацию человеком своего потенциала ставит требование уточнить структуру компетенций, как, впрочем, и характер образовательных программ, которые их формируют. Они должны быть сопряжены с пониманием того, что привычная линейная карьера уходит в прошлое. Если будет утрачена ориентация на конкретную деятельность, человеку нужно ориентироваться на будущую вариативность своей жизни и карьеры. Если же посмотреть на проблему со стороны работодателя, то его интересуют не отвлеченные от решаемых задач знания будущего работника, а то, что позволит ему уже сегодня успешно выполнять работу. В связи с такой постановкой вопроса не случайно возник новый термин «skills», который отражает именно такого рода подход к умениям людей, практически оставляющий за скобками способности и навыки, которые формируются в течение длительного периода.

Критичность подготовки человека к выполнению работы в цифровой среде связывается с наличием набора социально-поведенческих и когнитивных навыков — soft skills (мягкие, или

гибкие навыки), которые сегодня находятся в большом дефиците и все более важны в условиях работы с нечетко поставленными задачами в условиях быстрых изменений. К гибким навыкам относят коммуникативные умения, в том числе навыки убеждения людей, работы в команде, принятия нестандартных решений и другие.

Создатели доклада «Навыки будущего. Что нужно знать и уметь в новом сложном мире» строят «матрешку», в сердцевине которой помещают экзистенциальные и метанавыки, утверждая, что эти имеющие самый длинный цикл формирования навыки тоже могут быть модифицированы в определенной степени. Далее следуют кросс-контекстные навыки (включая жесткие навыки в профессиональных контекстах), а также контекстные /специализированные навыки<sup>180</sup>. При этом авторы доклада считают, что все больше образовательных программ указывают на значение глубинных установок в человеке. Несомненно, для их формирования необходимо получение новых фундаментальных знаний, которые пополнять по окончании учебы в вузе значительно сложнее.

Рассуждая о постоянно увеличивающемся в связи со сложностью мира «длинном хвосте» навыков, они перечисляют не только навыки и знания, позволяющие работать с новыми технологиями, или навыки общения, но и навыки и знания, которые помогают справиться с волатильностью, неопределенностью и неоднозначностью будущего, включая сотрудничество, креативность, предпринимательские навыки, способность справляться со стрессом, дизайн- и проектное мышление; аналитические навыки, способность направлять и удерживать внимание, навык проявлять эмпатию/эмоциональный (или межличностный) интеллект, способность сотворчества и служения другим с искренностью и самоотдачей<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Навыки будущего. Что нужно знать и уметь в новом сложном мире (Доклад экспертов Global Education Futures и WorldSkills Russia о навыках, которые понадобятся человеку в будущем). <http://worldskills.ru/media-czentr/dokladyi-i-issledovaniya.html> С. 78.

<sup>181</sup> Там же. С. 72–73.

Очевидно, что многие из названных навыков важны и для деятельности государственных служащих, хотя очевидно, что, прежде всего, сегодня внимание обращено на те качества госслужащего, которые стали остро востребованы в процессе реформирования государственного управления. Какие навыки сегодня относят к числу главных компетенций чиновников? Среди них иногда называют как «традиционные навыки: ответственность, самообладание, честность, так и условно новые, необходимые для работы в цифровой реальности: проектность мышления, высокую эффективность обработки поступающих данных, инновационность»<sup>182</sup>, видя эффективность работы в их сочетании.

В рамках научного исследования, проведенного в 2015–2016 годах Финансовым университетом при Правительстве РФ, был изучен опыт зарубежных стран и существующая в России практика использования инструментов управления процессами и проектами, а также работа систем ключевых показателей в деятельности государственных служащих. В результате опроса российских чиновников получен следующий результат. «Среди основных качеств, необходимых российскому чиновнику, все опрошенные отмечают общепрофессиональные навыки, знание нормативно-правовых вопросов, этики и культуры поведения, умение быть результативным и эффективным. Но мало кто видит среди своих должностных обязанностей умение работать в команде, заниматься «самоменеджментом» и проектной деятельностью. ... В России менее 17% чиновников знакомы со средствами процессного моделирования, большинство предпочитает описывать процессы в текстовых редакторах или офисных приложениях. При этом почти 20% госслужащих вообще не знают, как описываются бизнес-процессы в их организациях. В силу технологической отсталости чиновников, отвечающих за организацию процессов, и неумения использовать современные инструменты

---

<sup>182</sup> Чиновники будущего переберутся в цифровые «облака». <http://2035.media/2017/04/15/governance-future/>

моделирования эффективность управления в органах госслужбы крайне низка...»<sup>183</sup>.

Большие перемены в профессиональных навыках современного человека обусловлены различными аспектами цифровизации, среди которых — формирование «надстройки» виртуальной реальности, развитие инструментариев био- и нейроинтерфейсов, интеграция человеческих сервисов с цифровыми приложениями для повышения доступности и эффективности оказываемых услуг. Для госуправления исследователи открывают масштабные перспективы следующего за цифровым когнитивного правительства и утверждают, что искусственный интеллект уже в ближайшее время может стать стратегическим инструментом совершенствования государственного управления и экономического развития в рамках цифровой экономики<sup>184</sup>.

Где могут совпадать роли носителя и создателя компетенций или навыков, которые носят прорывной характер и могут обеспечить для госслужбы вхождение в новый мир «skills», адекватных происходящей реформе госуправления? Вряд ли они могут быть сконцентрированы в общем образовании. В дискуссиях о современном образовании часто подчеркивают, что вузы с трудом смогут успевать за скоростью изменений, происходящих на рынке труда; важно, чтобы они создали базу для обучения выпускников в течение жизни. Что же касается ключевых компетенций управленцев, то для их получения нужна дополнительная подготовка, при этом надо хорошо понимать, какие навыки сотрудников могут привести к долгосрочным результатам в реформе госуправления, и какими технологиями уже сегодня они должны овладеть.

---

<sup>183</sup> Наша служба не ясна и не трудна. Что мешает российскому чиновнику приносить пользу людям. <https://www.kommersant.ru/doc/3219813>

<sup>184</sup> Соколов И.А., Дрожжинов В.И., Райков А.Н. и др. Искусственный интеллект как стратегический инструмент экономического развития страны и совершенствования ее государственного управления. Часть 2. Перспективы применения искусственного интеллекта в России для государственного управления. <https://cyberleninka.ru/article/n/iskusstvennyy-intellekt-kak-strategicheskiy-instrument-ekonomicheskogo-razvitiya-strany-i-sovshenstvovaniya-ee-gosudarstvennogo-1>

Прорывные навыки для реформы госуправления должны формироваться целенаправленно, стимулируя при этом у работника стремление к профессиональному саморазвитию и личностному росту. Организационные формы такого образования формируются в России и направлены на дифференцированную подготовку специалистов разного уровня. В содержательном аспекте важно, чтобы в процессе образования госслужащих формировались новые ценности. Они уже отчасти проявляются сегодня и связаны с обновлением органов госуправления изнутри, в связи с приходом молодых кадров. Среди новых ценностей часто называют «инициативность», «добросовестность», «ориентацию на граждан», «непрерывные улучшения». Они рассматриваются как стержень чиновника нового типа, основа кадровой реформы.

Среди тех тенденций, которые могут способствовать внедрению в госслужбу новых ценностей, становится не только омоложение, но и «технократизация» правящей элиты, представители которой позиционируют себя «вне политических и идеологических рамок»: «Это новое поколение, которое занимает важные позиции по всей вертикали власти (начиная с администрации президента и заканчивая региональным уровнем), которому будет легче адаптироваться к более высоким требованиям кадровой политики. Кроме того, технократичность в некотором роде способствует деперсонализации управления (когда принадлежность к той или иной группе влияния играет меньше роли, а на первый план выходит способность решать сложные управленческие задачи и выполнять роль интеграторов)»<sup>185</sup>.

\*\*\*

В последние годы в России усиливается системное противоречие, а именно: несоответствие управленческой деятельности вызовам XXI века, неспособность направлять развитие общества в нужном направлении и оценивать его перспективы.

---

<sup>185</sup> Становая Т. Реформа госуправления: политический контекст. <http://politcom.ru/22889.html>



Осуществление модернизации видится через проведение основополагающих реформ, «перезагрузку» государственного управления, которая тормозит развитие страны.

О качестве государственного управления в России говорят соответствующие индексы и рейтинги. Базовыми показателями, по которым ведется оценка эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти в международном сообществе, являются: индекс восприятия коррупции (ИБК), интегральный показатель GRICS, рейтинг свободы прессы. Ни по одному из этих показателей Россия не показывает впечатляющих результатов. То же можно сказать и о таких индексах, как «Doing business» — легкость ведения бизнеса — 35 место<sup>186</sup>, Глобальный индекс конкурентоспособности — 38 место<sup>187</sup>; Индекс экономической свободы — 114 место в рейтинге<sup>188</sup>.

Развитие общества начинает предъявлять все большие требования к управленческим системам, что влечет за собой необходимость разработки стратегического видения будущего и повышения качества выработки политических решений и предотвращения управленческих рисков. Возникновение взаимозависимых проблем, более строгий общественный контроль требуют от правительств более согласованных и партнерских действий, а также значительных изменений для адаптации к происходящему, повышения качества органов власти. «Правительства должны адаптироваться и к тому, что власть под воздействием этой промышленной революции зачастую переходит от государства к негосударственным субъектам, а также от организованных учреждений к сетям с более свободным устройством. Новые технологии и социальные группировки и взаимодействия, которые ими обеспечиваются, позволяют практически кому угодно оказывать влияние на ситуацию и при этом такими способами, о которых невозможно было бы подумать еще несколько лет назад»<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> <http://www.doingbusiness.org>

<sup>187</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/>

<sup>188</sup> <http://www.heritage.org/index/>

<sup>189</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. С. 55.

Преобразование государственного управления видится в неразрывной связи с участием в нем организаций гражданского общества и бизнеса, распространением инноваций, тем более, что эффективность правительств становится важным объектом пристального внимания общественности, возрастает значение прозрачности их деятельности, информированности, открытости и доверия друг к другу. В результате взаимовлияния и партнерского взаимодействия в государственном секторе все более интенсивно используются новые управленческие методы, принципы и технологии, модернизирующие деятельность правительств.

Свой значительный вклад вносит концепция сети, которая позволяет конструировать модели публичного управления, альтернативные рынку и иерархии, а также создавать схемы взаимодействия государства и гражданского общества, ориентированные на работу в условиях глобализации, увеличения рисков в общественном развитии.

Переход к цифровой экономике также вносит свой вклад в пересмотр роли и функций государства в управлении. Оно должно превратиться в динамичные структуры, быть максимально гибким, активно использовать бизнес-практики для оптимизации и цифровизации государственного управления, отвечая текущим требованиям.

Правительство, в основу которого ляжет общая инфраструктура цифровых систем, технологий и процессов, будет активно влиять на развитие современного государственного управления и способствовать успешной конкуренции за человеческий капитал — важнейший аспект в достижении лидерства государства в мире в цифровую эпоху. Отвечая на вызовы тотальной информатизации, необходимости использования данных, поступающих в реальном времени, ускорения принятия решений, оно имеет шанс ответить на возрастающие реальные проблемы людей и общества в целом.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р
2. Об организации проектной деятельности в Правительстве Московской области. Постановление Правительства Московской области № 33/3 от 26 января 2017 г.
3. Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М.: ОлимпБизнес, 2016. <http://ogrik2.ru/b/rabi-abuchakra/effektivnoe-pravitelstvo-dlya-novogo-veka/30144>
4. Аналитический центр при Правительстве РФ. Agile-методологии внедряются в работу госсектора <http://ac.gov.ru/events/08816.html>
5. Атнашев М. Пять ошибок проектного менеджмента в России <https://hbr-russia.ru/management/upravlenie-izmeneniyami/768912>
6. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. - М.: Формула права, 2010.
7. Белкин Н. Навести порядок в российском законодательстве поручат ИИ. <https://hitech.vesti.ru/article/689580/>
8. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия. Под. ред. А.Н. Шохина. М., Издательский дом Высшей школы экономики, 2011.
9. Блокчейн в помощь. Ведомости. 2017.01.06. № 4333
10. «Блокчейн» как экономическая модель погубит Россию. <http://www.gosrf.ru/news/35623/>

11. Взаимодействие власти, бизнеса и общества в современных условиях: монография / колл. авторов; под общ. ред. С.А. Стрижова. Москва: РУСАЙНС, 2016.

12. Виноваты роботы// Ведомости. 2017. 12.04.№ 4300.

13. Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf)

14. Государство как платформа 2017 — 2035. Установка на форсайт-сессию 16.02.2017. Шклярчук М., руководитель направления «Институты и общество». Центр стратегических разработок <http://2035.media/wp-content/uploads/2017/02/Государство-как-платформа.pdf>

15. «Государство как платформа» - ответ на современные вызовы госуправления. <https://scientificrussia.ru/articles/gajdarovskij-forum-2018>

16. Дмитриев М., Айвазян З., Зуев С. Процесс вместо функции// Ведомости. 2016. 9.03.

17. Доклад Кудрина на Гайдаровском форуме больше, чем просто речь? <https://www.rbc.ru/economics/17/11/2017/5a0da9499a794700c5f80f64>

18. Доклад о мировом развитии 2016. Цифровые дивиденды. Обзор. Всемирный банк, 2017.

19. Доклад о социальных инвестициях в России — 2014: к созданию ценности для бизнеса и общества /Ю. Е. Благов (и др.); под общ. ред. Ю. Е. Благова, И. С. Соболева. СПб.: Авторская творческая мастерская (АТМ Книга), 2014.

20. Дрожжинов В.И., Райков А.Н. Веб-технологии, искусственный интеллект и когнитивное правительство Современные информационные технологии и ИТ-образование 2017. Том 13 № 2.

21. Если все так хорошо, то почему все так плохо? // Коммерсантъ. — 2008. — № 97 (3914). — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=900276&NodesID=7>

22. Жильцова О.Н. Теоретические подходы к определению социальных последствий административного реформирования в современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2009. Т.9. вып.1.
23. Какие вызовы стоят перед государственным управлением? <http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/kakie-vyzovy-stoyat-pered-gosudarstvennym-upravleniem>
24. Карпова П.В., Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3.
25. Кастельс М., Киселева Э. Россия и сетевое общество. Аналитическое исследование // Мир России. 2000. № 1.
26. Коваль А. Блокчейн для государства. Клуб ОЭСР Россия. <http://oecd-russia.org/analytics/blokchejn-dlya-gosudarstva.html>
27. Копалкина Е. Сомнения на трех уровнях. <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/01/17/5a5dc0879a7947b7348f2440>
28. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // ARS ADMINISTRANDI 2014. №2.
29. Красильников Д.Г., Якимова М.Н. Стандарт РМВОК и проектное управление в органах государственной власти Пермского края: приближение к идеалу // Ars Administrandi. 2011. № 3.
30. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Электронный вестник. 2003. Вып.1. [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2003/vipusk\\_1.\\_sentjabr\\_2003\\_g./kupriaschin.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2003/vipusk_1._sentjabr_2003_g./kupriaschin.pdf)
31. Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 58. Октябрь 2016 г.
32. Купряшин Г.Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. Выпуск № 26.

33. Лугвин С.Б. Административные реформы в странах запада // Белорусский экономический журнал. 2005. № 3 .

34. Маковкина С.А., Трофимова О.М. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. №14.

35. Медведев поручил проработать создание «штаба реформ». [https://www.rbc.ru/economics/27/10/2017/59f307669a794720de1088df?from=materials\\_on\\_subject](https://www.rbc.ru/economics/27/10/2017/59f307669a794720de1088df?from=materials_on_subject)

36. Михайлова О.В. Государство в поисках новой модели управления. // Вестник Моск. Ун-та. Сер.21. Управление (государство и общество). 2013. №1.

37. На кадры для «Цифровой экономики» выделяют 5 млрд рублей в год. <https://iz.ru/615970/rossiiane-smogut-besplatno-pereobuchitsia-v-internete>

38. Навыки будущего. Что нужно знать и уметь в новом сложном мире (Доклад экспертов Global Education Futures и WorldSkills Russia о навыках, которые понадобятся человеку в будущем). <http://worldskills.ru/media-czentr/dokladyi-i-issledovaniya.html>

39. Наша служба не ясна и не трудна. Что мешает российскому чиновнику приносить пользу людям. <https://www.kommersant.ru/doc/3219813>

40. Новая утопия. Ведомости. 2017. 18.08. № 4388.

41. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический обзор. Текст: Д. В. Маслов, М. Э. Дмитриев, З. С. Айвазян. Редакция М.О. Комин. Москва, январь 2018. РАНХиГС и НЭР, 2018.

42. Плотникова И. Почему Agile не приживется в России. <https://iteam.ru/publications/corporation/pochemu-agile-ne-prizhivetsja-v-rossii>

43. Повышение качества госуправления — путь к экономическому росту. 2017. 8 сентября. <http://open.gov.ru/events/5516274>

44. Поиск баланса: на форуме в Сочи обсудили «сложный» бюджет-2017 <http://tass.ru/ekonomika/3668369>

45. Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: Буки Веди, 2017.

46. Портал административной реформы. [http://ar.gov.ru/ru/o\\_reforme/index.html](http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html)

47. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_291976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/)

48. Поспелова Е.А., Казакова М.В. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран // Финансовый журнал. 2015. №1.

49. Проектный офис ГЧП: как в Подмоскowie помогают частным инвесторам. <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proektnyu-ofis-gchp-kak-v-podmoskove-pomogayut-chastnym-investoram>

50. Путятинский С. Кто оплатит моду на блокчейн?// Ведомости. 2017.05.06.

51. Ректор РАНХиГС Владимир Мау: Благодаря «цифре» люди смогут отказаться от государства как от посредника <https://olimp.tech/novosti/rektor-ranhigs-vladimir-mau-blagodarya-cifre-lyudi-smogut-otkazatsya-ot-gosudarstva-kak-ot-posrednika>  
Роботы против работы // Ведомости. 2017.22.05. № 4325.

52. России нужны прорывы. Выступление Владимира Путина на церемонии инаугурации// Российская газета. Федеральный выпуск. 2018.7.05. №7560 (97).

53. Росстат посчитал долю граждан, получавших электронные госуслуги в 2017 году <http://d-russia.ru/rosstat-poschital-dolyu-grazhdan-poluchavshih-elektronnye-gosuslugi-v-2017-godu.html>

54. Сбербанк сократит число бухгалтеров в три раза [https://news.rambler.ru/economics/37279332/?utm\\_content=rnews&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/economics/37279332/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)

55. Свон М. Блокчейн: Схема новой экономики. М., «Олимп-Бизнес», 2016.

56. «Future of Government - Fast and Curious» World Economic Forum. 2012.

57. Сморгунов Л.В. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в России Материалы постоянно действующего научного семинара Выпуск № 1 (6) Москва, Научный эксперт, 2007 [http://rusrand.ru/files/13/07/24/130724111228\\_vip6.pdf](http://rusrand.ru/files/13/07/24/130724111228_vip6.pdf)

58. Смородинская Н.В. Глобализированная экономика: от иерархий к сетевому укладу. М.: ИЭ РАН, 2015.

59. Смородинская Н.В. Глобальный кризис системы ценностей: переход к новым правилам игры// XVII Кондратьевские чтения «Долгосрочное прогнозирование: исторический опыт и критический анализ». Тезисы докладов и выступлений участников чтений. М.: Международный фонд Н. Д. Кондратьева, 2009.

60. Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы. <http://ar.gov.ru/news/30002/1/0/1/10/index.html>

61. Совершенствование госуправления — путь к экономическому росту. <http://open.gov.ru/events/5515719/>

62. Создатель Ethereum Виталик Бутерин: «Блокчейн может искоренить коррупцию» <https://incrussia.ru/understand/sozdatel-ethereum-vitalik-buterin-blokcheyn-pomozhet-iskorenit-korruptsiyu/>

63. Соколов И.А., Дрожжинов В.И., Райков А.Н. и др. Искусственный интеллект как стратегический инструмент экономического развития страны и совершенствования ее государственного управления. Часть 2. Перспективы применения искусственного интеллекта в России для государственного управления <https://cyberleninka.ru/article/n/iskusstvennyy-intellekt-kak-strategicheskiy-instrument-ekonomicheskogo-razvitiya-strany-i-sovershenstvovaniya-ee-gosudarstvennogo-1>

64. Социалисты Кремниевой долины. Ведомости. 2017.16.05. № 4321.



65. Стандарты качества как критерии государственного управления // Босс. 2016. №9. <http://www.bossmag.ru/archiv/2016/boss-09-2016-g/standarty-kachestva-kak-kriterii-gosudarstvennogo-upravleniya.html>

66. Становая Т. Реформа госуправления: политический контекст. <http://politcom.ru/22889.html>

67. Стенографический отчет о заседании Госсовета по развитию конкуренции. 5 апреля 2018 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/57205>

68. Стрижов С.А. Устойчивое развитие в условиях четвертой промышленной революции. // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. № 4. 2017.

69. Стрижов С.А. Формирование и развитие системы корпоративной социальной ответственности в современной экономике России. / Дисс. на соиск. уч. степени докт. эк. наук. М.: РАГС, 2007.

70. Стрижов С.А., Кунцев Д.А. Развитие государственно-частного партнерства требует квалифицированного управления// Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2016. №12. <http://uecs.ru/uecs-94-942016/item/4177-2016-12-07-06-40-19>

71. Стрижов С.А., Богатырева Т.Г. Кадры и образование как ключевые факторы развития цифровой экономики // Развитие цифровой экономики в России как фактор экономического роста и повышения качества населения. Нижний Новгород: Издательство «Профессиональная наука», 2018.

72. Три задачи на два года. Глава ЦСР Алексей Кудрин — о государственной повестке по окончании президентских выборов // Коммерсант. ру. 21 марта 2018 г. <https://www.kommersant.ru/doc/3579103>

73. «У государства-платформы должен появиться главный архитектор» <http://2035.media/2018/02/07/shklyaruk-forum/>

74. Факторы успеха региональных институтов развития: проектное управление. [http://kapital-rus.ru/articles/article/factory\\_uspeha\\_regionalnyh\\_institutov\\_razvitiya\\_proektnoe\\_upravlenie/](http://kapital-rus.ru/articles/article/factory_uspeha_regionalnyh_institutov_razvitiya_proektnoe_upravlenie/)

75. Центр Кудрина предложил создать «министерство» по чиновникам. [https://www.rbc.ru/economics/17/11/2017/5a0da9499a794700c5f80f64?from=materials\\_on\\_subject](https://www.rbc.ru/economics/17/11/2017/5a0da9499a794700c5f80f64?from=materials_on_subject)

76. Цифровая Россия. Новая реальность. ООО «Мак-Кинзи и Компания СиАйЭс», 2017 [www.mckinsey.ru](http://www.mckinsey.ru)

77. «Цифровая трансформация — это вопрос выживания». <https://www.vedomosti.ru/partner/characters/2017/10/23/738970-tsifrovaya-transformatsiya>

78. «Цифровое государство» к 2035 году. <http://www.tdaily.ru/news/all/1540/41153>

79. Чиновники будущего переберутся в цифровые «облака». <http://2035.media/2017/04/15/governance-future/> 15.04.2017

80. Шваб К. Четвертая промышленная революция: пер. с англ. М.: Издательство «Э», 2017.

81. Шклярук М., Шипов С. Приложение вместо чиновника: как цифровизация изменит госуправление. <https://www.rbc.ru/opinions/politics/19/06/2017/594783599a7947080264623e>

82. Шклярук М., Цыганков Д. Перегрузка матрицы: как избавить бизнес и общество от ненужных правил. <https://www.rbc.ru/opinions/economics/26/09/2017/59ca24239a7947371d080a9b>

83. Якова Т.С. Швейцария на пути преодоления цифрового неравенства: стратегии и практики // Медиаскоп. 2016. Вып. 4. <http://www.mediascope.ru/2211>

84. Altukhova N.F., Vasileva E.V., Slavin B.B. Concept for a new approach to project management in the activities of public servants. *Business Informatics*. 2016. No. 4 (38).

85. Weizsaecker, E., Wijkman, A. *Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet.* — Springer, 2018. [https://batrachos.com/sites/default/files/pictures/Books/Weizsacker\\_Wijkman\\_2018\\_Come%20on.pdf](https://batrachos.com/sites/default/files/pictures/Books/Weizsacker_Wijkman_2018_Come%20on.pdf)

## АВТОРЫ

Стрижов Станислав Алексеевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой инновационных технологий в государственной сфере и бизнесе Института бизнеса и делового администрирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Богатырева Елена Андреевна, кандидат политических наук, ведущий специалист Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Богатырева Татьяна Георгиевна, доктор культурологии, профессор, эксперт Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Научное издание

Стрижов Станислав Алексеевич,  
Богатырева Елена Андреевна,  
Богатырева Татьяна Георгиевна

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ  
ВЫЗОВОВ**

*Монография*

Подписано в печать 30.07.2018. Бум. офсетная. Формат 62 x 94 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Гарнитура «Newton». Усл. печ. л. 9,75.  
Тираж 1000 экз. Заказ № 276П

ООО «Издательство Проспект»  
119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84