DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-11-18

Качество государственного управления и эффективность затрат

ДМИТРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ МАСЛОВ, кандидат экономических наук, председатель комитета по качеству в сфере государственного и муниципального управления, научный сотрудник кафедры теории управления
Всероссийская организация качества, Ивановский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (153002, Российская Федерация, Иваново, Посадский переулок, 8). E-mail: maslow@bk.ru

ЗАВЕН СЕВАКОВИЧ АЙВАЗЯН, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ayvazyan-zs@ranepa.ru

МИХАИЛ ЭГОНОВИЧ ДМИТРИЕВ, доктор экономических наук, президент хозяйственного партнерства «Новый экономический рост», главный научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mikhaildm@mail.ru

Аннотация: Модернизация российской системы государственного управления на предыдущих этапах административной реформы осуществлялась в рамках функционального подхода. С учетом этого разрабатывались регламенты исполнения государственных функций и оказания услуг. Деятельность государственных органов во многом носит процессный характер, однако она не структурирована до уровня алгоритмов, плохо описана и на практике не может осуществляться в таком формате (регламенты не содержат необходимой информации и часто представляют содержание деятельности, которую они призваны регулировать, в искаженном виде). Качество деятельности в этом случае трудно оценить и ею практически невозможно управлять. В рамках реформ системы государственного управления Российской Федерации процесс никогда не рассматривался в качестве объекта управления, не предпринималось попыток его оптимизации. В результате доля полноценных, упорядоченных процессов в деятельности государственных органов до сих пор остается незначительной.

Ключевые слова: качество, государственное управление, процессный подход, административная реформа, контрольные карты Шухарта, анализ затрат по видам деятельности ABC (Activity Based Costing)

Маслов Д.В., Айвазян З.С., Дмитриев М.Э. Качество государственного управления и эффективность затрат. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 11-18.

QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND COST-EFFECTIVENESS

DMITRY V. MASLOV, Cand. Sci. (Economics), Chairman of the Committee on Quality in the Sphere of State and Municipal Management, Research Fellow of the Chair of Management Theory
All-Russian Quality Organization, Ivanovo Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8, per. Posadskii, Ivanovo, Russian Federation, 153002). E-mail: maslow@bk.ru

ZAVEN S. AIVAZYAN, Cand. Sci. (Economics), Senior Researcher of the Center for Public Policy and Public Administration
School of Public Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ayvazyan-zs@ranepa.ru

MIKHAIL E. DMITRIEV, Dr. Sci. (Economics), President of the Economic Partnership «New Economic Growth», Chief Researcher of the Center for Public Policy and Public Administration
School of Public Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: mikhaildm@mail.ru

Abstract: The modernization of the Russian system of the public administration during the previous stages of the administrative reform was carried out in the framework of a functional approach. The rules of execution of the state functions and the provision of the public services were developed from this perspective. A significant part of the activities of the state bodies, in fact, is of a process nature. However, it is not structured to the level of algorithms, it is poorly described and in practice it can't be implemented in such a format: the regulations do not contain the necessary information and often represent the content of the activity (which they should regulate) in a distorted form. The quality of the activities in such case is difficult to assess and virtually impossible to manage. As part of the reforms of the Russian public administration system, the process has never been considered as an object of management, nor have the attempts been made to optimize it.

Keywords: quality, public administration, process approach, administrative reform, Shewhart control charts, ABC (Activity Based Costing)

Maslov D.V., Aivazyan Z.S., Dmitriev M.E. Quality of public administration and cost-effectiveness. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 1. P. 11-18.

Введение

Веберианская модель управления государством традиционно имеет в своей основе функциональную организационную структуру. За последнюю четверть века в государственный сектор стали активно проникать принципы менеджеризма и методы управления из бизнеса, позволяющие правительствам разных стран повышать свою эффективность и качество работы административного аппарата, снижая при этом затраты и оптимизируя используемые ресурсы [De Vries, Nemec, 2013. P. 5–12; Pollitt, Bouckaert, 2011. P. 300–350; Quality of public administration…, 2017. P. 10–52].

Делаются попытки построить систему менеджмента качества в масштабе государства, при этом приоритетами управления становятся ориентация на потребителя (гражданина), учет его требований и стремление превзойти его ожидания [Маслов, 2017. С. 23–24]. Менеджмент «от потребителя» рассматривает качество продукции и услуг не только в аспекте выполнения функций в соответствии с их назначением и характеристиками, но и как воспринимаемую ценность и выгоду для потребителя [ГОСТ Р ИСО…, 2015. С. 2]. Одним из главных принципов и методологической основой нового менеджмента качества является процессный подход, в рамках которого деятельность организации рассматривается как согласованная система взаимосвязанных процессов.

Процессный подход и его особенности

Процесс, согласно трактовке международных стандартов на системы менеджмента качества ИСО серии 9000 [ГОСТ Р ИСО…, 2015. С. 11], представляет собой совокупность взаимосвязанных и/или взаимодействующих видов деятельности, использующих входы (в форме материалов, ресурсов, требований) для получения намеченного результата, то есть выхода (например, государственной или муниципальной услуги), который удовлетворяет требованиям потребителей, а также применимым законодательным и нормативно-правовым требованиям (**рисунок 1**).

Рисунок 1. Общая схема процесса



Рисунок 2. Процессный подход к созданию ценности для потребителя

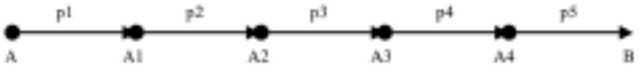
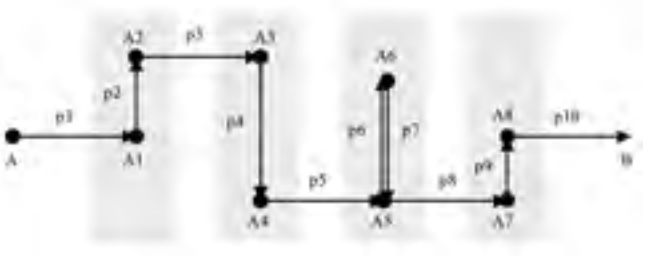


Рисунок 3. Функциональный подход к созданию ценности для потребителя



Взаимосвязанные процессы, когда вход одного является одновременно выходом другого, рассматриваются в качестве единого явления; формируется фундаментальный принцип такого подхода: «следующий процесс – мой потребитель».

Механика процессного подхода (**рисунок 2**) позволяет наиболее результативно и эффективно достигать желаемого результата; последовательность взаимосвязанных процессов обеспечивает кратчайший путь из точки «А» (возникшая потребность) в точку «В» (удовлетворенная потребность). Цепочка создания ценности для конечного потребителя (удовлетворения его запроса / потребности) предполагает прохождение нескольких промежуточных «точек» в цепи (А1, А2, А3, А4…), которые по логике являются «внутренними потребителями». Они оказываются некими фильтрами, позволяющими выявить несоответствия на начальных стадиях и вовремя исключить передачу брака далее по цепи до конечного потребителя, а следовательно, избавить всю систему от необходимости исправления дефектов и переделки.

Концепция «внутреннего потребителя» представляет собой мощный инструмент для обеспечения качества. Она открывает большие резервы эффективности и результативности деятельности, в отличие от концепции «бюрократических колодцев», являющейся основой функционального подхода (**рисунок 3**).

Механизм функционального управления разрывает цепочку создания ценностей для конечного потребителя (гражданина), дополняя ее новыми работами, которые не создают ценности. Возникают «точки» на разных иерархических уровнях, не ориентированные на конечного потребителя. Внутренним потребителем в функциональ-

ной структуре управления является не следующий процесс, а верхний уровень иерархии. При построении клиентоориентированной модели сервисного государства и преобразовании функциональных систем возникает конфликт целей, когда чиновники, с одной стороны, должны создавать другую модель деятельности, отталкиваясь от интересов потребителей; с другой стороны, их работа опирается на административно-командные принципы и ориентируется на восходящую иерархию.

Вместе с тем переход от классического «менеджмента количества» к «менеджменту качества» на протяжении нескольких десятков лет является серьезным вызовом многочисленным компаниям частного сектора [Адлер, Маслов, Рубаник и др., 2001. С. 240–255]. Сфера государственного управления также движется в русле этих изменений, требующих пересмотра принципов и ценностей организационной культуры, отношения к работникам как носителям человеческого капитала, ответа на вызовы глобализации и новой промышленной революции. Именно поэтому важно понимать, как устроены внутренние механизмы новых управленческих технологий, в том числе процессного подхода, чтобы успешно адаптировать и интегрировать их в практику государственного управления Российской Федерации [Дмитриев, Фондукова, Янков, 2016. С. 18–21].

Вариации процесса как источник улучшения качества

Процессный подход позволяет достичь однородности и воспроизводимости свойств выпускаемых продуктов и услуг (в том числе государственных и муниципальных). Любой процесс может быть подвержен изменчивости. К примеру, прием заявления от одного гражданина в государственном органе может занимать 10 мин., а от другого – 20 мин., затем – 13, 8, 23 мин. и т.д. при среднем значении 15 мин. Каким образом руководителям оценивать этот разброс: является ли дефектом / несоответствием случай, когда время обслуживания составило 23 мин. и свидетельствует ли показатель в 8 мин. о хорошей работе сотрудника, принимающего заявление? Стоит ли руководству реагировать на отклонения, пытаться вносить коррективы в работу системы для устранения дефектов, наказывать тех работников, показатели которых оказались хуже, чем у других или ниже средних, и поощрять ли тех, у кого были лучшие показатели?

Причина многих проблем менеджмента организаций состоит в том, что принятие управленческих решений сопровождается совершением двух видов ошибок. Ошибка первого рода возникает, когда руководство полагает, что отклонения и погрешности в процессе были вызваны особыми (или специальными) причинами, хотя в действительности никакого внешнего воздействия на него не было, а вариации носят случайный характер и объясняются общими причинами. Вмешиваясь в стабильную систему, руководство тратит силы и ресурсы там, где проблемы нет, что приводит подчас к негативным последствиям. Ошибки второго рода создают обратную ситуацию, когда отклонения в процессе вызваны вмешательством извне, то есть особыми причинами, а руководство интерпретирует вариации в процессе как проявление общих закономерностей.

Уменьшение вариаций – это результат совершенствования и основной источник улучшения качества, а следовательно, эффективности и результативности процесса. Изучая природу вариаций процесса для решения проблем качества, У. Шухарт в 1920–1930-е годы сформировал основы статистического контроля процессов. Свои методы он применил к процессам производства, а Э. Деминг стал проводником идей Шухарта в сфере менеджмента [Деминг, 2012. С. 10–25].

Д. Уилер и Д. Чамберс, последователи Шухарта и Деминга, отмечают, что все процессы проявляют изменчивость, но вариации одних управляемы, а других неуправляемы [Уилер, Чамберс, 2009. С. 402]. Суть статистического мышления по Шухарту и Демингу состоит в следующем: сначала процесс приводится в управляемое состояние через обнаружение особых причин вариаций и воздействия на них. Управляемый процесс становится воспроизводимым, а значит предсказуемым; можно определить его способность соответствовать ожиданиям потребителя. Улучшать нужно только тот процесс, который демонстрирует статистическую управляемость.

Следует отметить, что устранение особых причин – это задача работника, сталкивающегося с процессом, а реакция на воздействие общих причин – работа менеджмента. По оценке Дж. Джурана исполнители отвечают лишь за 15% проблем, возникающих в системе, остальные 85% – это зона ответственности менеджмента. Э. Деминг оценивал это соотношение как 2 к 98 [Нив, 2005. С. 84–85].

На **рисунке 4** представлены примеры, иллюстрирующие процесс приема заявлений от граждан в службе занятости[1]. По горизонтальной оси изменяется время (например, 25 точек соответствуют 25 идентичным рабочим дням). По вертикальной оси отмечается продолжительность обслуживания заявителя в минутах (в данном случае точные значения не имеют практической ценности, поскольку примеры демонстрируют возможные варианты протекания процесса). Графики a) и б) показывают состояние управляемых процессов. В период наблюдений характер вариаций сохраняется, и результаты на выходе этих процессов в будущем могут быть спрогнозированы. В данном случае изменчивость процессов вызвана общими причинами и внешние особые причины отсутствуют, поэтому улучшение зависит напрямую от управляющих воздействий со стороны менеджмента. На графиках c) и d) поведение вариаций существен-

1 На основе примеров карт текущих значений, приведенных в работе «Пространство доктора Деминга» [Нив, 1999. С. 79].

Рисунок 4. Примеры последовательности измерений параметров процесса

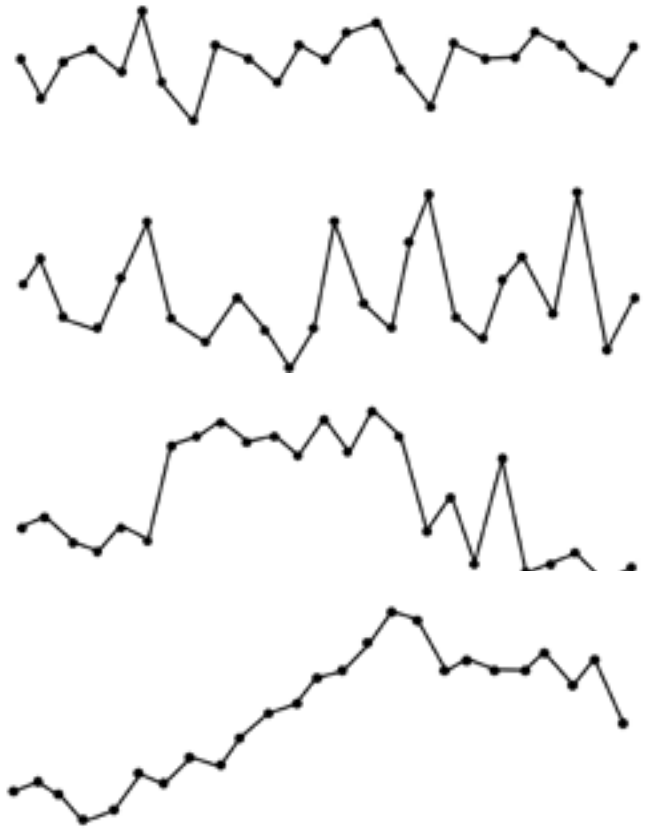
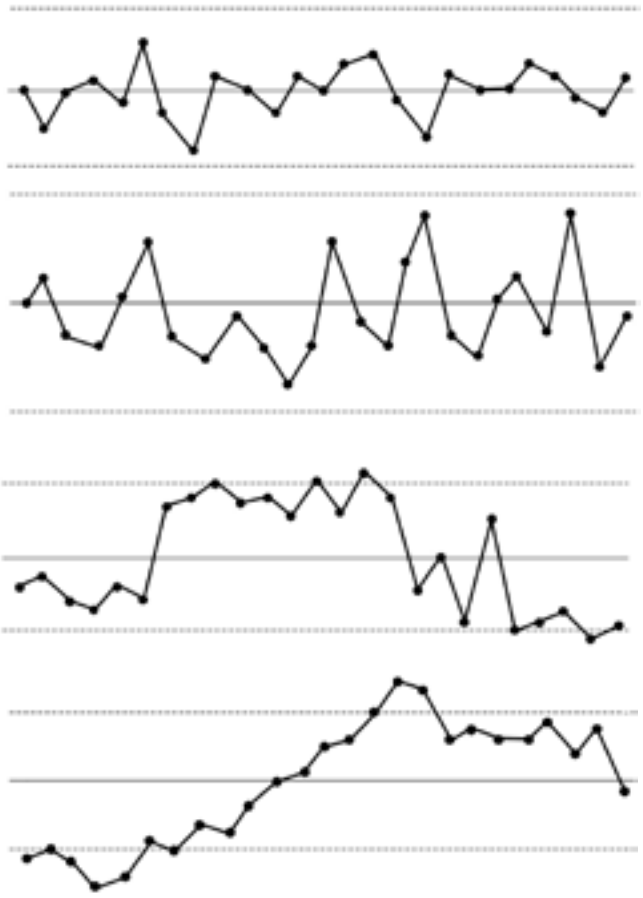


Рисунок 5. Примеры контрольных карт для процессов, находящихся в различных состояниях управляемости



но меняется с течением времени, выходы процесса невозможно прогнозировать. Непредсказуемость процесса вызывается особыми причинами. Пока эти причины не выявлены и не устранены, результат любых попыток улучшений и оптимизации процесса (например, изменение часов работы или внедрение электронной очереди) нельзя оценить.

Основная проблема, которая стоит перед руководством, состоит в определении того, какой процесс является статистически управляемым и воспроизводимым, а какой подвержен влиянию особых причин. Действительно ли процессы a) и b) являются стабильными и контролируемыми, а процессы c) и d), напротив, неуправляемыми? Как не совершить ошибки первого и второго рода, отличить один вид изменчивости от другого? Если принимать решение «вслепую», без метода и фактов, существует большой риск ухудшить положение.

Контрольные карты Шухарта

У. Шухарт разработал инструмент, позволяющий распознавать фальшивые ноты в «голосе процесса», – это карты статистического контроля. Техника их построения подробно описана в специальной литературе [Shewhart, 1939. P. 3– 50; Уилер, Чамберс, 2009. С. 390–402; Statistical process control…, 2005. P. 200–220].

Контрольная карта Шухарта – это график, на который наносят в установленном порядке значения статистического показателя, характеризующего качество процесса, для разделения причин изменчивости контролируемой характеристики на случайные (общие) и специальные (особые). Упрощенный алгоритм построения контрольных карт Шухарта выглядит следующим образом:

- построение линейного графика последовательности результатов измерений определенного параметра процесса по времени или по порядку отбора;
- нанесение центральной линии, соответствующей среднему арифметическому (иногда медианному значению) для точек (значений измерений);
- нанесение контрольных границ: верхняя и нижняя на расстоянии трех стандартных отклонений, обозначаемых как 3σ (три сигмы) по обе стороны от центральной линии. Шухарт выбрал эти границы, поскольку посчитал их экономически приемлемыми. При нормальном распределении и статистической управляемости процесса приблизительно 99,73% всех значений статистики попадет в пределы 6-сигмовых границ;
- фиксирование точек графика, выходящих за пределы контрольных границ, а также неслучайных конфигураций в их расположении (например, серия из нескольких точек выше или ниже центральной линии, возрастающая или убывающая серия). Это сигна-

Рисунок 6. Пример установки цели, не соответствующей возможности процесса

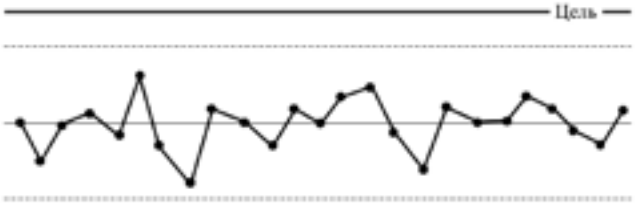
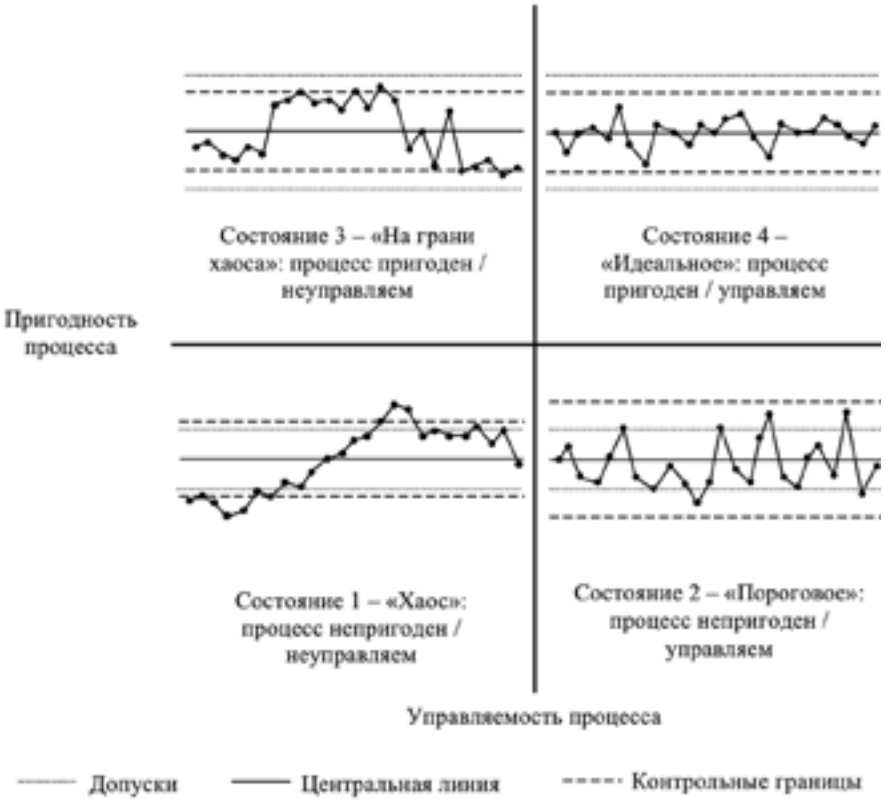


Рисунок 7. Квадрат состояний процесса



лы о наличии особых причин, оказывающих влияние на процесс.

Применение контрольных карт Шухарта для анализа вариаций, представленных на рисунке 4, позволяет подтвердить выводы об управляемости процессов a) и b) и неуправляемости процессов c) и d) (**рисунок 5**). При этом большое значение имеет сопоставление контрольных границ с целевыми значениями – внешними требованиями к процессу (спецификации, стандарты, допуски, требования потребителей, которые определяют порог пригодности).

Произвольные цели часто противоречат возможностям процесса. Э. Деминг часто отмечает порочность практики управления по целям (результатам). На **рисунке 6** проиллюстрирована ситуация, когда возможности процесса не позволяют добиться установленной цели. Г. Нив, последователь Деминга, по этому поводу пишет следующее: «Действительно, если установленное задание или план превышают производственные возможности системы (не соответствуют ее стабильному, подконтрольному состоянию), то единственный путь их достижения – деформировать процесс, что приведет к повсеместным трудностям» [Нив, 2005. С. 84]. В сфере государственного управления распространена практика, когда работа на результат обнажает все болезни бюрократии и ускоряет развитие строгой системы.

Если цель установлена произвольно, то она может оказаться ниже границ управляемости процесса, что неизбежно окажет негативное влияние на мотивацию работников, поскольку нет необходимости совершенствования. Если цель выражена интервалом, то попадание результатов на выходе процесса в поле допуска делает его пригодным, однако это не означает, что процесс обязательно находится в статистически управляемом состоянии. Д. Уилер и Д. Чамберс выделили четыре состояния любого процесса:

состояние 1 – «Хаос» (процесс неуправляем, есть брак);

состояние 2 – «Пороговое» (процесс управляем, есть некоторое количество брака);

состояние 3 – «На грани хаоса» (процесс неуправляем, 100% годной продукции);

состояние 4 – «Идеальное» (процесс управляем, 100% годной продукции) [Уилер, Чамберс, 2009. С. 402].

Квадрат состояний процесса демонстрирует четыре варианта положения относительно контрольных границ карт Шухарта и установленных допусков (рисунок 7). Следует отметить, что границы допусков были нанесены симметрично по отношению к центральной линии карты для удобства визуального восприятия рассматриваемых состояний, в реальности же центральная линия контрольной карты не обязательно является серединой поля допуска (ее положение определяется самим процессом).

Первое состояние процесса характеризуется отклонениями – как за границы допуска, так и за контрольные границы, что свидетельствует одновременно о неуправляемости и непригодности процесса. Процесс в этом случае является неэффективным и непригодным. Следовательно, качество процесса оказывается низким. Необходимо устранить причины особых вариаций, чтобы привести процесс в режим управляемости.

Второе возможное состояние: процесс управляем, но непригоден, то есть система не способна воспроизводить заданный результат. Это может быть, напри-

мер, случай, который был приведен выше (рисунок 6). Необходимо проанализировать возможности системы и реалистичность поставленной цели. Вариации процесса здесь вызваны общими причинами, поэтому менеджмент не должен реагировать на отклонения за пределы допусков, чтобы не совершить ошибку первого рода. Начиная решать проблему, которой не существует, менеджеры улучшают одну часть системы за счет других ее частей, что приводит к ухудшению общего положения.

Третье состояние, когда процесс находится в рамках допусков, но карта Шухарта показывает, что некоторые точки выходят за контрольные границы, а значит, процесс статистически неуправляем. Если руководство будет ориентироваться только на допуски, то совершит ошибку второго рода, то есть не отличит особую причину вариаций от общей. В этом случае менеджмент концентрируется на удержании результатов в границах допуска любой ценой, поскольку потребитель нечувствителен к изменчивости внутри допуска, ему интересен только результат на выходе. Однако, несмотря на результативность, такой процесс может быть излишне затратным, а значит, неэффективным.

Четвертое состояние описывается положением, когда процесс выдает стабильный результат и демонстрирует управляемость. Это качественный процесс, который можно улучшать, анализируя общие причины, и сокращать вариации, воздействуя на систему в целом.

Следует отметить, что разница между расчетными границами контрольных карт Шухарта, в основе которых понимание причин вариаций, и установленными допусками с административно-командными методами управления по результатам не всегда очевидна для руководителей. Однако разница между классическим менеджментом Тейлора и менеджментом качества Деминга огромна и определяется целеполаганием. Попадание в допуски не должно являться целью; это лишь начальная точка отсчета для проектирования системы, удовлетворяющей допускам с самого начала. В философии менеджмента качества целью является непрерывное совершенствование, причем установление количественной цели для улучшений не имеет смысла – идея заключается в уменьшении вариаций [Seddon, 2003. P. 71].

Управление по допускам (целям, результатам) сводится к «торгу» производителя и потребителя за приемлемую долю брака, то есть за границы допуска. Управление на основе качества – это снижение изменчивости процесса относительно среднего при его стремлении к номинальному значению (максимальному удовлетворению требований). Поскольку естественную вариацию можно оценить, ориентиром для менеджмента должны стать не допуски, а индексы воспроизводимости, характеризующие соотношение между шириной поля допуска и естественной вариацией процесса (6 сигм). Функция потерь Тагути позволяет дать стоимостною оценку отклонений от номинала [Леон, 2002. С. 350]. Попадание процесса в номинал и малый разброс (дисперсия) его показателей позволяют минимизировать потери как со стороны потребителя (снижается вероятность получения бракованной продукции, отказов, задержек и т.п.), так и со стороны производителя (уменьшаются затраты материальных, человеческих, финансовых, временных ресурсов).

Контрольные карты Шухарта (при условии их надлежащего использования) открывают для организации новые возможности:

- использование карт работниками для текущего управления процессом;
- поддержание процесса в устойчивом и предсказуемом состоянии, обеспечивающем качество при минимальных затратах;
- совершенствование процесса, позволяющее непрерывно улучшать качество, снижать затраты на производство продукции / услуги, повышать эффективность деятельности;
- распознавание особых и общих причин изменчивости для принятия эффективных и результативных управленческих решений.

Вводить такие карты рекомендуется на ранних стадиях проектировки процесса (например, при внедрении процессного подхода, оптимизации процессов или реинжиниринга), чтобы собрать достаточно данных о функционировании процесса, оптимизировать его и обеспечить воспроизводимость.

В Российской Федерации действует ряд национальных стандартов в области управления процессами, которые раскрывают различные аспекты применения статистических методов на практике – как в производственных процессах, так и в управленческой деятельности, и будут полезны для организаций, стремящихся к устойчивому развитию.

Улучшение качества и анализ затрат

Улучшение качества представляет собой лишь одну из нескольких составляющих, которые необходимы для успешного внедрения процессного управления в работу государственной администрации. Другим аспектом процессного подхода является эффективное управление затратами. Применительно к процессам оно может быть реализовано с помощью инструментов ABC (activity-based costing – анализ затрат по видам деятельности), ABB (activity-based budgeting – бюджетирование затрат по видам деятельности) и ABM (activity-based management – управление затратами по видам деятельности).

Все эти средства имеют общую методологическую основу, суть которой заключается в выстраивании и анализе цепочек создания ценности и потребления ресурсов в связи с конкретными шагами процессного алгоритма. Эти подходы создают принципиально новый, гораздо более детализированный поток информации о потреблении ресурсов в рамках процес-

сов и их связи с конечными результатами, даже если они относятся к подразделениям, лишь опосредованно связанным с основным процессом. Благодаря такой детализации, возникает возможность анализировать на уровне отдельных блоков процесса эффективность использования ресурсов, включая те из них, которые в традиционном функциональном учете отражаются в составе накладных расходов. Этим целям служит анализ драйверов ресурсов и идентификация внутри процесса пулов накладных расходов. Наличие этой информации позволяет не только проводить ретроспективный анализ и выявлять неоптимальные затраты, но и переходить к предиктивному бюджетированию. Ожидаемое изменение результатов и условий реализации процессов может быть с высокой точностью и обоснованностью связано с затратами и потреблением ресурсов, а также заблаговременным планированием мер по ресурсной оптимизации.

В рамках пилотного проекта по внедрению процессного управления в центрах занятости населения Уфы авторами было проведено апробирование методов улучшения качества процессов и АВС. Подобный подход позволил избежать повторного сбора информации о процессе, необходимость которого возникла бы при раздельном внедрении этих двух методов. Апробация включала в себя проведение тестового расчета на пилотном процессе в филиале ГБУ «Городской Центр Занятости» (Уфа). Применимость АВС для учета затрат по административным процессам и расчета себестоимости результатов была подтверждена (хотя и в ограниченных нормативных рамках).

В ходе работы был определен типовой набор процессов и показателей первичного учета для расчета затрат и ресурсов по ним. Анализ затрат, связанных с процессом регистрации трудоустройства безработных, показал, что в структуре стоимости ресурсов основных административных процессов 70–80% составляют драйверы затрат на труд (главным образом, фонд оплаты труда и страховые взносы). На втором месте затраты на ИТ-обеспечение (8–18%), причем свыше половины из них также связаны с трудовыми вопросами. В затратах на помещение (10–14%), наоборот, содержание и эксплуатация не так значимы, как стоимость самой площади. К драйверу рабочего времени (труда) можно отнести остальные ресурсы (ИТ, помещение и др.). На основные административные нужды распределяются затраты обеспечивающих процессов (кадры, ИТ, помещение, транспорт) и процесса расчетов (бухгалтерия и / или финансовый отдел).

Полученные результаты позволяют говорить о том, что акцент при внедрении АВС необходимо делать на точном и детальном учете рабочего времени (как минимум, для основных процессов). Требуется реальный учет затрат в основных процессах (ключевой драйвер ресурса); на практике он носит формальный и недостоверной характер. Сбор необходимой для анализа затрат информации был совмещен со сбором данных для анализа качества процессов с использованием карт Шухарта.

Учитывая то, что практическое внедрение методов улучшения качества в российской системе государственного управления началось, как минимум, на десятилетие раньше, чем методов АВС, наличие общих источников информации для этих двух методов способно при определенных условиях облегчить и удешевить апробацию АВС и упростить задачу практической адаптации АВС к российскому государственному управлению.

Заключение

Современная теория и практика управления рассматривают процессный подход к организации деятельности как наиболее экономичный по сравнению с другими возможными форматами (в первую очередь, классической функциональной моделью). В российской системе государственного управления принцип первичности процессного подхода по отношению к другим форматам организации деятельности до настоящего времени не был реализован. Отставание в применении процессного подхода выражается и в отсутствии необходимой нормативно-методической базы, недостатке опыта деятельности в процессном формате и в остром дефиците компетенций в сфере процессного управления. В результате был накоплен большой нереализованный потенциал оптимизации системы государственного управления на основе процессного подхода, планомерное и последовательное внедрение которого позволит:

сократить затраты времени и ресурсов на исполнение государственных функций и оказание государственных услуг, повысить производительность труда служащих, сократить дефицит кадров на низовом уровне за счет одновременного снижения потребности в них и упрощения квалификационных требований (при их конкретизации);

повысить эффективность затрат на внедрение современных информационно-коммуникационных технологий и автоматизацию деятельности государственных органов;

улучшить качество бюджетирования затрат на осуществление деятельности органов исполнительной власти;

повысить результативность процессов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг, исходя из характера поставленной задачи и требуемой количественной и качественной параметрике конечного результата;

улучшить качество оказания государственных услуг и степень удовлетворенности населения и организаций;

технологизировать организационное проектирование ведомств, оказывающих государственные услуги, и их подразделений, оптимизировать их структуру и численность.

Литература

Адлер Ю.П., Маслов Д.В., Рубаник Ю.Т. и др. Форум Деминга: стратегия качества для России / Под общ. ред. Ю.П. Адлера и Д.В. Маслова. Астрахань: Астраханский университет, 2011. 256 с.

ГОСТ Р ИСО 9000–2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь». М.: Стандартинформ, 2015. 48 с.

Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2012. 419 с.

Дмитриев М., Фондукова Л., Янков К. Оптимизация административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа. *Экономическая политика.* 2016. Т. 11. № 2. С. 7–21.

Леон Р. и др. Управление Качеством. Робастное Проектирование. Метод Тагути / Пер. с англ. М.: Селфи, 2002. 384 с.

Маслов Д.В. Глобальная трансформация государственного управления. Ч. 1. Качество как общий знаменатель перемен. *Стандарты и качество.* 2017. № 9. С. 22–24.

Нив Г. Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 370 с.

Уилер Д., Чамберс Д. Статистическое управление процессами: Оптимизация бизнеса с использованием контрольных карт Шухарта / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. 409 с.

De Vries M., Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *The International Journal of Public Sector Management.* 2013. Vol. 26. № 1. P. 4–16.

Pollitt C., Bouckaert G. Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press, 3d ed. 2011. 352 p.

Quality of public administration – a toolbox for practitioners. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 242 p.

Seddon J. Freedom from command and control: a better way to make the work work. Vanguard education. 2003. 242 p.

Shewhart W.A. Statistical method from the viewpoint of quality control. Washington: The Graduate School, the Department of Agriculture, 1939. 155 p.

Statistical process control (SPC Reference Manual). 2nd Ed. Paperback. AIAG, DaimlerChrysler, Ford, GMC Corp. 2005. 221 p.

References

Adler Yu.P., Maslov D.V., Rubanik Iu.T. et al. Forum Deminga: strategiya kachestva dlya Rossii [The Deming Forum: quality strategies for Russia] / Ed. by Yu.P. Adler, D.V. Maslov. Astrakhan': Astrakhanskii universitet, 2011. 256 p. In Russian.

Deming E. Vykhod iz krizisa. Novaya paradigma upravleniya lyud'mi, sistemami i protsessami [Out of the crisis. A new management paradigm for people, systems and processes] / Trans. from English. M.: Al'pina Pablisher, 2012. 419 p. In Russian.

De Vries M., Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. The International Journal of Public Sector Management. 2013. Vol. 26. № 1. P. 4–16. In English.

Dmitriev M., Fondukova L., Yankov K. Optimizatsiya administrativnykh protsessov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: predvaritel'nye rezul'taty empiricheskogo analiza [Process optimization in Russia's public administration: preliminary findings from an empirical study]. Ekonomicheskaya politika. 2016. Vol. 11. № 2. P. 7–21. In Russian.

GOST R ISO 9000–2015 «Sistemy menedzhmenta kachestva. Osnovnye polozheniya i slovar'» [Quality management systems. Fundamentals and vocabulary]. M.: Standartinform, 2015. 48 p. In Russian.

Leon R. et al. Upravlenie Kachestvom. Robastnoe Proektirovanie. Metod Taguti [Quality management. Robust design. The Taguchi method] / Trans. from English. M.: Selfi, 2002. 384 p. In Russian.

Maslov D.V. Global'naya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya. Chast' 1. Kachestvo kak obshchii znamenatel' peremen [Global transformation of public administration. Part 1. Quality as a common denominator of changes]. Standarty i kachestvo. 2017. № 9. P. 22–24. In Russian.

Niv G. Prostranstvo doktora Deminga: printsipy postroeniya ustoichivogo biznesa [The Deming dimension: principals for sustainable business] / Trans. from English. M.: Al'pina Biznes Buks, 2005. 370 p. In Russian.

Pollitt C., Bouckaert G. Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press, 3d ed. 2011. 352 p. In English.

Quality of public administration – a toolbox for practitioners. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 242 p. In English.

Seddon J. Freedom from command and control: a better way to make the work work. Vanguard education. 2003. 242 p. In English.

Shewhart W.A. Statistical method from the viewpoint of quality control. Washington: The Graduate School, the Department of Agriculture, 1939. 155 p. In English.

Statistical process control (SPC reference manual). 2nd Ed. Paperback. AIAG, DaimlerChrysler, Ford, GMC Corp. 2005. 221 p. In English.

Uiler D., Chambers D. Statisticheskoe upravlenie protsessami: optimizatsiya biznesa s ispol'zovaniem kontrol'nykh kart Schukharta [Statistical process control: business optimization with the Shewhart control charts] / Trans. from English. M.: Al'pina Biznes Buks, 2009. 409 p. In Russian.