

Юртаев А. Н.

*доктор экономических наук,
Институт социальных и гуманитарных знаний*

Билалова В. К.

*кандидат экономических наук,
Институт социальных и гуманитарных знаний*

Использование менеджеральных технологий при создании электронного правительства

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы адаптации к потребностям государственного управления технологий, применяемых в менеджменте. На примере создания электронного правительства анализируются возможности использования в государственном управлении технологий реинжиниринга и системы сбалансированных показателей.

Ключевые слова: государственное управление, электронное правительство, реинжиниринг, система сбалансированных показателей.

The summary. The article is about the adaptation of the technologies of management to the needs of public administration. It contains the analytical research of implementation of reengineering of business processes and system of balanced scorecard in public administration.

Keywords: public administration, e-government, reengineering of business processes, balanced score.

Изменение форм и методов государственного управления в мире и в нашей стране в значительной степени стимулируется динамичными изменениями в технических, организационных системах, а также общей логикой развития экономики и общества.

В современных условиях традиционные иерархические, бюрократические организационные структуры государства уже не способны гибко и эффективно осуществлять управленческие процессы. Как отмечает Дж. – Бургон, президент ССДМ (Канада), задача государственных органов заключается в том, чтобы: «...перейти от бюрократической модели управления к обучающейся организационной модели органов государственного управления»¹. Различия между указанными моделями заключаются в следующем.

¹ Разработка типовых требований к процессам информатизации органов государственной власти, включая разработку единой методологии построения «электронного правительства». Отчет о научно-исследовательской работе. Часть 1. М., Министерство экономического развития и торговли РФ, 2003. С. 13–14.

Бюрократическая модель ориентирована на решение типовых проблем в соответствии с традиционно заданными (исторически сложившимися) алгоритмами. При этом закономерное усложнение решаемых задач стимулирует экстенсивный рост административного аппарата при незначительной модификации соответствующих алгоритмов решения управленческих задач.

Соответственно, такая стратегия становится со временем неэффективной, увеличиваются затраты на поддержание органов управления в рабочем состоянии. Но более серьезные недостатки бюрократической организации государственных органов заключаются в неоправданно длительном управленческом цикле.

Обучающая модель организации опирается на процессы самоорганизации всех ее элементов — индивидуумов и групп. Взамен жестких вертикальных связей формируется плотная сеть горизонтальных взаимодействий. Управленческие алгоритмы приобретают гибкость, а группы, ответственные за решение возникающих задач, формируются каждый раз по-новому, исходя из их специфических задач.

Переход от бюрократической к обучающейся модели требует качественного изменения базовых параметров системы управления.

В наиболее всеобъемлющей форме обучающаяся модель организации применительно к системе государственного управления находит свое отражение в идее электронного правительства.

Согласно формулировке SAGA (Германия), электронное правительство охватывает все аспекты управленческих процессов (принятия решений), в том числе процессы оказания услуг в той степени, в какой они опираются на использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Данный термин охватывает широкий спектр явлений, начиная от модернизации управленческих процессов на основе менеджмента «поток работы», обеспечения доступа к правительственным информационным ресурсам через интернет-порталы государственных ведомств до осуществления сложных транзакций и интерактивных сервисов для граждан через Интернет ².

В государственной стратегии США по внедрению электронного правительства оно понимается как использование продвинутых интернет-технологий для облегчения взаимодействия граждан и бизнеса с прави-

² SAGA: Standards and Architectures for e-government Application. KBSt. 2003. V. 59. P. 37. См. также The E-Government Glossary. Practical Definitions, Explanations of Terms and List of Abbreviations. — Bonn, E-Government Project Team Federal Office for Information Security (BSI), 2002 — <http://www.e-government-handbuch.de>.

тельством, сохранения средств налогоплательщиков и рационализации связей государства и населения. При этом подчеркивается, что электронное правительство не сводится лишь к простому размещению различного числа форм официальных документов в Интернете, а означает обеспечение полного доступа населения и бизнеса к сервисам и информации на основе использования ИКТ³.

В обзоре проводимых работ по внедрению электронного правительства в странах ОЭСР отмечается, что сам термин e-government (электронное правительство) относится больше к правительству, чем к электронным технологиям. В широком смысле, электронное правительство — это лучшее правительство по своей результативности, высокому качеству сервисов, тесному взаимодействию с населением и бизнесом. При этом делается упор на использование ИКТ для трансформации структуры, операций и, что еще более важно, культуры государственного управления⁴.

По нашему мнению, общим практически во всех вышеприведенных определениях является акцентирование приоритетности модернизации государственного управления, включая преодоление внутриведомственных и межведомственных барьеров, перестройки управленческих процессов, центрирования основного внимания на потребностях граждан и бизнеса в государственных услугах. При этом использование ИКТ рассматривается не как самоцель, а, прежде всего, как инструмент, метод решения задач по повышению эффективности государственного управления.

Отметим еще следующее. Рассматривая процесс создания электронного правительства как в значительной степени процесс адаптации к потребностям государственного управления новейших технологий менеджмента, правомерно задаться вопросом: какие именно из этих технологий наиболее адекватны задаче модернизации государственных институтов?

Долгий период развития науки управления породил значительное количество школ, направлений, подходов к менеджменту. В настоящее время менеджмент, как нормативная дисциплина, предлагает руководителю любого ранга разнообразные практические методики, позволяющие эффективно решать тот или иной круг задач. Существенное воздействие на использование соответствующего методического «пакета» оказывает и его популярность в среде практических управленцев.

³ E-Government Strategy: Implementing the President's Management Agenda for E-Government. Office of Management and Budget, 2002.

⁴ The e-Government Imperative. OECD e-Government Studies. OECD, 2003. P. 11–17.

Управленческие решения в последние десятилетия все больше и больше принимают форму «товара» на рынке управленческих услуг. Конкурентоспособность подобного «товара» определяется не только его способностью удовлетворять потребности менеджеров, но и степенью агрессивности его продвижения на рынке консалтинга.

Вместе с тем, определенный стандарт менеджериальных подходов к формированию электронного правительства к настоящему времени уже можно выявить. Уточним, что ни в одном из документов, посвященных проблемам административной реформы, внедрения электронного правительства, не говорится прямо о том, что соответствующие методики в обязательном порядке будут инкорпорироваться в практику органов государственной власти. Однако анализ соответствующих источников позволяет, по крайней мере, очертить те направления научного и практического менеджмента, которые в наибольшей степени соответствуют заявленным принципам и целевым установкам. Прежде всего, указанный стандарт включает системы реинжиниринга бизнес-процессов⁵ и сбалансированных показателей⁶. Рассмотрим их подробнее.

Основной идеей реинжиниринга является переход к ориентации не на функции, а на процесс производства при активном использовании в управлении информационных технологий. По определению М. Хаммера, бизнес-процесс представляет собой совокупность действий, которая имеет один или несколько входов и создает выход, представляющий ценность для клиента. Здесь же отметим, что близкое определение дается термину «сервис» в рамках электронного правительства: сервис означает любой контакт между гражданами и бизнесом с одной стороны и государством с другой и охватывает полное выполнение процесса предоставления услуги⁷.

Целью процесса реинжиниринга является кардинальное повышение эффективности бизнес-процессов на основе их фундаментального переосмысления и радикального перепроектирования. Реконструкция бизнес-процессов осуществляется следующим образом:

- Осуществляется горизонтальное «сжатие» процесса за счет объединения нескольких процедур в одну. Здесь происходит отказ

⁵ См.: Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации. СПб: Издательство С.-Петербургского университета, 1997.

⁶ См: Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: «Олимп-Бизнес», 2003; Каплан Р., Нортон Д. Стратегические карты. М.: «Олимп-Бизнес», 2004; Олве Н.-Г., Петри К.-Й., Рой Ж., Рой С. Баланс между стратегией и контролем. СПб.: Изд-во «Питер», 2005.

⁷ SAGA: Standards and Architectures for e-government Application. KBSt, 2003. V. 59. P. 38.

от идеологии «сборочного конвейера», когда на работника возлагалось, в основном, выполнение стандартных процедур.

- Осуществляется вертикальное «сжатие» процесса за счет делегирования специалисту полномочий принимать самостоятельные решения.
- Рабочие процедуры выполняются не последовательно, а параллельно (там, где это возможно), за счет чего достигается значительная экономия времени.
- Сокращается количество проверок и управляющих воздействий. Проверяется не каждое задание в отдельности, а интегрированный процесс, причем, как правило, в отложенном режиме.
- Клиент контактирует с единственным «уполномоченным» менеджером, который играет роль буфера между сложным процессом и заказчиком.

Формирование электронного правительства невозможно без соответствующего перепроектирования государственных управленческих процессов. Необходимо начинать с основополагающих вопросов о том, чем занимается данный орган государственной власти, какие реальные процессы осуществляет.

Несмотря на кажущуюся тривиальность, ответ на эти вопросы может оказаться далеко не простым. Опыт проведения административных реформ в нашей стране свидетельствует, что функциональные обязанности, зафиксированные в положениях органов государственной власти, зачастую сформулированы расплывчато, пересекаются с зонами ответственности других ведомств.

Радикальность перепроектирования управленческих процессов означает решительный отказ от уже сложившихся в организации структур и методов работы. Речь идет об изобретении для организации новых способов осуществлять свою деятельность.

В результате осуществления реинжиниринга каждому члену организации и, в особенности, ее руководству необходимо отказаться от стереотипа мышления в терминах отдельных функций, структурных подразделений, персонала и т. п. Организация должна рассматриваться как совокупность определенного количества процессов, на «входе» которых объединяется несколько видов ресурсов (материальных, финансовых, человеческих, информационных), а на «выходе» создается продукт — услуга для гражданина или экономического субъекта.

Реализация проекта реинжиниринга должна разбиваться на несколько ключевых этапов.

В первую очередь решается комплекс задач, связанный с формированием проектной группы, созданием карт процессов, осуществляемых в организации, определением перечня тех услуг, в которых нуждаются клиенты, заданием целевых показателей для каждого процесса и запуском проекта.

Применительно к специфике органов государственной власти это означает следующее.

(1) Создание проектной группы на уровне правительства и каждого ведомства. Важным является то, чтобы соответствующая рабочая группа возглавлялась лицом, обладающим широкими властными полномочиями — руководителями ведомства и полномочным членом правительства.

(2) Необходимо определить перечень процессов, которые будут подвергнуты реинжинирингу в рамках формирования электронного правительства. В случае органов государственной власти данная задача затрудняется тем, что отдельные функции, составляющие звенья единого процесса предоставления услуги, распределены по различным ведомствам и подразделениям одного ведомства.

По нашему мнению, оптимальным является начало работы с наиболее общих процессов, которые «пронижают» практически всю систему органов государственной власти. Прежде всего, это процессы, связанные с информационным представительством ведомств, созданием общедоступных центров обеспечения населения информацией о деятельности министерств, ведомств, агентств, данных о руководителях, структуре, функциях, телефонный справочник и т. п.

(3) Следует четко определить потребности клиентов (населения, экономических субъектов, общественных организаций), которые необходимо удовлетворить в первую очередь.

Очевидно, что каждое ведомство ответственно за достаточно широкий спектр предоставляемых государственных услуг. Одни из них напрямую связаны с населением, бизнесом (например, уплата налогов, получение пособий), другие занимают более опосредованную позицию (государственные услуги по обеспечению национальной безопасности, защита окружающей среды). Поэтому здесь также необходимо начинать реинжиниринг, исходя, прежде всего, из наиболее востребованных услуг: подача заявлений на получение субсидий, выдача паспорта, заполнение налоговых деклараций и т. п. По мере отработки процессов предоставления такого рода услуг можно переходить к более сложным процессам.

(4) Процесс реинжиниринга изначально должен иметь ясно сформулированные цели и количественные параметры их достижения. Такими параметрами могут быть время предоставления услуги, число клиентов,

получивших данную услугу, количество служащих, занятых предоставлением услуг. На последующих этапах реинжиниринга организация должна продиагностировать и описать собственные бизнес-процессы, создать концепцию их дизайна и разработать стратегию внедрения.

(5) Описание существующих в организации процессов означает формирование административного регламента, обладающего стандартизированным набором атрибутов, включающих, в частности, описание специфической цели каждого процесса, формальные правила и роли субъектов процесса, шаги и последовательность выполнения процесса, его входы и выходы.

(6) Разработка стратегии внедрения процессов, прошедших реинжиниринг. При этом необходимо учитывать итерационность данной стадии, так как осуществить внедрение процесса с «чистого листа» в рамках функционирующей организации практически невозможно.

Отметим, что хотя данные процессы в значительной степени варьируются в зависимости от организаций, предоставляющих услугу, а также от содержания самой услуги, получение которой должен обеспечить тот или иной процесс на выходе, можно указать, что они имеют универсальную структуру, включающую следующие блоки:

(а) получение клиентом детальной информации для формирования соответствующего запроса на получение услуги;

(б) запрос в государственный орган на получение услуги;

(в) обработка полученного запроса в государственном органе;

(г) вынесение решения государственного органа на запрос;

(д) оказание соответствующей услуги гражданину или экономическому субъекту или мотивированный отказ ее предоставить.

Каждый из этих блоков может быть раздроблен на еще более мелкие составляющие, но это уже задача разработки каждого конкретного бизнес-процесса.

Не менее продуктивной в деятельности по созданию электронного правительства является использование системы сбалансированных показателей. Основная идея системы сбалансированных показателей заключается в том, что организация становится эффективной только тогда, когда развивается планомерно. В аспекте управления это означает создание и реализацию стратегических планов. Система сбалансированных показателей создавалась, как инструмент координации действий подразделений организации и ее сотрудников для достижения стоящих перед компанией целей ⁸.

⁸ См. Каплан Р., Нортон Д. Стратегические карты. М., «Олимп-Бизнес», 2004.; Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: «Олимп-Бизнес», 2003.

Главный принцип данного подхода: управлять можно только тем, что поддается измерению. Исходя из этого, организация должна формулировать свои цели, в том числе и на основе количественных параметров, которые позволят менеджменту адекватно оценивать развитие компании. Согласно системе сбалансированных показателей, эффективность организации зависит не только от материальных и финансовых активов, но и от нематериальных активов (кадрового, инновационного, организационного). В целом оценка эффективности организации осуществляется по четырем направлениям:

- оценка материального и финансового потенциала организации;
- оценка клиентской базы организации;
- оценка бизнес-процессов;
- оценка возможностей повышения квалификации персонала и роста организации.

Построение системы сбалансированных показателей включает следующие необходимые элементы:

- (1) карту стратегических задач, решение которых обуславливает достижение стратегической цели организации;
- (2) карту сбалансированных показателей (количественно измеряющих эффективность бизнес-процессов, критерии достижения цели и сроки ее достижения);
- (3) целевые проекты, реализация которых обеспечит необходимые организационные изменения;
- (4) «приборные панели» для руководителей различных уровней, позволяющие осуществлять оперативный контроль и оценку деятельности организации.

Применительно к системе государственного управления стратегия должна описывать, каким образом правительство намеревается достичь роста производства добавленной стоимости в экономике региона, валового регионального продукта, повышения уровня жизни населения. Все это, в терминологии системы сбалансированных показателей, означает создание стоимости, которое происходит из материальных, финансовых активов и нематериальных активов. При этом необходимо учитывать, что создание стоимости в обоих случаях качественно отличается друг от друга. Создание стоимости из нематериальных активов (например, знаний, технологий) имеет опосредованный характер, то есть данный вид активов трансформируется в финансовые или материальные результаты через сложную цепь причинно-следственных связей.

Моделью, которая наглядно демонстрирует, как стратегия развития организации объединяет нематериальные и материальные активы и

процессы создания стоимости, является стратегическая карта сбалансированной системы показателей. Она включает следующие элементы:

(1) Финансовая составляющая стратегической карты определяет причинно-следственные отношения между поставленной целью и тем, как нематериальные и материальные ресурсы трансформируются в стоимость.

Так, если системой государственного управления ставится цель роста ВРП, то обеспечить достижение указанной цели можно как за счет роста производства добавленной стоимости в отраслях экономики, так и за счет сокращения затрат, повышения эффективности использования ресурсов, роста инновационности производства.

(2) Клиентская составляющая определяет предложение потребительской стоимости для целевых клиентов организации. В соответствии с идеологией электронного правительства это означает расширение объема и спектра услуг, оказываемых государством населению и бизнесу, что, в конечном счете, окажет решающее воздействие на достижение поставленной цели, например, роста ВРП.

Таковыми услугами являются упрощенная процедура регистрации вновь создаваемых предприятий и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, с использованием интернета; расширение системы электронных закупок товаров и услуг для нужд государства; электронная система подачи заявок на получение кредитов из инвестиционного фонда и т. д.

В результате оказания государственных услуг расширяется клиентская база органов государственной власти — субъектов предпринимательской деятельности, малых и средних предприятий, венчурных фирм, напрямую задействованных в производстве добавленной стоимости. Соответственно среда электронного правительства становится эффективным средством трансформации материальных активов государства (средств бюджета, инвестиционных ресурсов) и, самое главное, нематериальных активов (инструментарий электронного правительства, организационные и кадровые ресурсы и т. д.) в материально определенные ценности — добавленную стоимость и ВРП

Обращаем внимание на то, что приводимые здесь примеры в достаточной степени условны и, конечно же, неполны. Очевидно, что существуют причинно-следственные связи между ростом ВРП и повышением уровня жизни населения, в особенности — доходов домашних хозяйств. Поэтому оказание услуг государством населению также влияет на достижение указанной цели.

(3) Внутренняя составляющая стратегической карты охватывает внутренние бизнес-процессы организации, которые являются инструмен-

том создания стоимости. Отметим, что в случае низкой эффективности процессов, их несоответствия поставленным целям осуществляется реинжиниринг по методике, описанной выше.

В рамках системы сбалансированных показателей предлагается классифицировать множество возможных бизнес-процессов в четыре группы:

- **процессы управления производством государственных услуг** населению и бизнесу, которые охватывают повседневные процессы, с помощью которых органы государственной власти получают запросы на поставку услуг, «производят» услуги и доставляют их клиентам (гражданам, общественным организациям, субъектам экономической деятельности);
- **процессы управления клиентами**, в результате которых расширяются и углубляются взаимоотношения государства и населения, государства и бизнеса. Здесь имеется в виду совершенствование сервисов электронного правительства, повышение степени их удобства, интерактивности, расширение системы обратной связи;
- **инновационные процессы** — применительно к электронному правительству это означает разработку новых сервисов, для чего необходимы более глубокий реинжиниринг организационных процессов и освоение более совершенных ИКТ и т. д.;
- **процессы, связанные с формированием нормативно-правовой базы** — внедрение электронного правительства должно сопровождаться существенными дополнениями к уже существующей нормативно-правовой базе, на основе которой функционируют органы государственной власти. Требуется законодательно закрепить нормы, критерии, процедуры функционирования электронного правительства, определить финансовые, материальные, инвестиционные ресурсы, необходимые для реализации соответствующих программ и проектов.

(4) Составляющая обучения и развития отражает нематериальные активы, которые являются наиболее важными для реализации стратегии. В рамках данной составляющей стратегической карты определяются виды деятельности (человеческий капитал), системы (информационный капитал), организационный капитал, необходимые для поддержки процессов создания стоимости. Речь здесь должна идти об обучении сотрудников органов государственной власти работе в операционной среде электронного правительства. С усложнением ИКТ, используемых электронным правительством, должны формироваться соответствующие умения у государственных служащих, чтобы не возникал разрыв между возможностями технологий и умением персонала ими пользоваться.

Итак, стратегическая карта сбалансированной системы показателей переводит цели, стоящие перед государством, в показатели, поддающиеся измерению, и конкретные задачи. Чтобы решить поставленные задачи и достичь целей, органы государственного управления должны запустить целый комплекс программ (стратегических инициатив), обеспечив каждую программу необходимым объемом ресурсов (см. рис. 1, где представлена модель системы сбалансированных показателей применительно к государственному управлению и электронному правительству).



Рис. 1. Модель системы сбалансированных показателей

Так, рассматривая электронное правительство как одно из ключевых условий обеспечения нового качества государственного управления и, в свою очередь, экономического роста, необходимо разработать пакет стратегических инициатив, который бы обеспечил самое широкое внедрение электронного правительства в практику государственного управления.

В то же время в качестве одной из стратегических целей допустимо определить повышение эффективности деятельности органов государственной власти посредством перехода на принципы электронного правительства. Прирост стоимости в этом случае определялся бы как сокращение бюджетных и иных затрат на обеспечение деятельности органов государственной власти. Стратегическая карта построения электронного правительства должна входить органической частью в более масштабную стратегическую карту обеспечения устойчивого экономического роста региона.

Еще раз подчеркнем, что внедрение электронного правительства не является самоцелью, а направлено на повышение эффективности деятельности органов государственного управления, в том числе и за счёт применения управленческих технологий, которые хорошо зарекомендовали себя в предпринимательской деятельности.