

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие небезразличного чиновника.	5
1. Бюрократия в госуправлении: возможности изменений.	9
2. Управленческие технологии, дающие результат.	35
3. Организационная культура: шаги по улучшению	59
4. Организационная структура: снижение нагрузки	85
5. Выстраивание процессов: упрощение и систематизация.	107
6. Регламентация: смена формата	135
7. Планирование: возвращение смысла.	165
8. Контроль: оптимальный баланс.	187
9. Практика изменения системы управления.	225
За словом — дело	261

Предисловие небезразличного чиновника

Большинство учреждений, с которыми нам приходилось иметь дело, буквально запутываются в сетях бесконечных отчетов, предоставляемых иногда сотнями сотрудников. Из идей, поначалу казавшихся весьма плодотворными, выжимаются последние жизненные соки. От персональной ответственности не остается почти ничего. Создается впечатление, что крупные компании поглощены бурной лабораторной деятельностью, результатом которой являются не столько новые продукты, сколько тонны бумаг и горы патентов. Эти компании наводнены бесконечным множеством комитетов и рабочих групп, которые нередко дублируют деятельность друг друга, создают взаимные помехи и подавляют стремление работников к творчеству. В работе сотрудников таких компаний нередко отсутствует чувство реализма¹.

Т. Питерс и Р. Уотерман-мл.,
американские эксперты в области менеджмента

Говоря о государственном управлении, обычно спорят о целях. Обсуждают идеологические и экономические платформы, критикуют выбранный курс, предлагают новые реформы или подвергают сомнению старые. Иными словами, фокусируются на вопросе «Что делать?». И надо признать, что в многочисленных концепциях, стратегиях, дорожных картах, планах, программах, докладах закрепляются очень правильные цели.

Однако далее все происходит иначе. Правильные цели реализуются в неидеальном мире и неидеальными людьми. Их воплощает государственный аппарат — огромная система управления, построенная на принципах бюрократии. В силу своего масштаба она сложна и инертна. Разросшаяся организационная структура, неоптимально выстроенные и администрируемые процессы, не нацеленная на эффективность культура. Любые цели, пройдя сквозь такую систему, угасают или искажаются до неузнаваемости.

Но есть и хорошая новость. Крупные коммерческие компании тоже основаны на бюрократии, что не мешает им добиваться поставленных целей. Конечно, не всем это удастся, но сравнение лидеров и аутсайдеров позволяет выявить эффективные методы управления и дает ответ на вопрос «Как делать?».

И в этом опыте заложены большие возможности. В госуправлении нет конкуренции, поэтому не надо постоянно рисковать и экспериментировать. Достаточно взять из бизнес-практики проверенные идеи и внедрить их с учетом своих особенностей. О таких технологиях результативного и эффективного управления и о том, как внедрить их в госаппарате и тем самым создать условия для достижения правильных целей, и пойдет дальше речь.

О способах реформирования образования, медицины, государственных закупок должны писать профессионалы в этих областях. Но как технологично воплотить эти замыслы в жизнь, не утопив систему управления в совещаниях, согласованиях, планах и отчетах, — как раз об этом книга. Глазами участника системы она показывает скрытые закономерности работы бюрократических структур, объясняет, как можно преодолевать их ограничения, и предлагает оптимальные изменения, уже опробованные на практике.

Как повысить гибкость регламентации и сколько в организации должно быть регламентов? Как правильно использовать показатели и хорошо ли, когда их много? Так ли необходимы отчеты и насколько безболезненно от них можно отказаться? Каковы недостатки традиционной процедуры планирования и как вернуть ей смысл? В чем проблемы имеющейся организационной культуры и что в ней можно изменить? Является ли привлечение руководителей из бизнеса панацеей от всех проблем, а использование проектного подхода — залогом развития? Почему так важно профессиональное развитие штабного подразделения и какими технологиями должны владеть

его сотрудники? На эти и многие другие вопросы вы получите ответы на страницах этой книги.

Но она не только о технологиях. Любую систему управления своим поведением создают люди, поэтому книга еще и о каждом из нас. Никто не любит бюрократические перегибы и неэффективность, но ведь кто-то же их воспроизводит?

Работая на госслужбе, я видел вокруг очень много умных, эрудированных, патриотичных людей. Каждый из них искренне желал работать хорошо, но все вместе они создавали неоптимальную систему. Бюрократизированную, склонную к аврамам, предпочитающую отчеты реальной работе. Именно это противоречие подтолкнуло меня найти ответ на вопрос, почему так получается и как можно сделать лучше.

Для большей пользы от прочтения книги прошу помнить о следующих моментах.

- Все недостатки описываются не для критики, а для преодоления, поэтому материал излагается согласно логике «проблема — решение». Не поняв суть проблемы, невозможно найти решение. В большинстве случаев недостатки возникают из-за непонимания, что имеющаяся ситуация — не норма и что можно работать иначе.
- В книге предлагаются только те технологии, которые доказали свою эффективность в российских госорганах. Поэтому, если в какой-то момент возникнет мысль, что «это теория, а в жизни так не бывает», я готов возразить. Их внедрение возможно, но требует от руководителя вдумчивого обучения и труда. Все обобщенные примеры взяты из реальной жизни. Каждую технологию мы с командой опробовали во время работы на госслужбе и видели результаты.
- Я не описывал какое-то конкретное подразделение или ведомство. В силу высокой централизации, схожих процессов и алгоритмов принятия решений у всех структур больше общего, чем различий. Основные закономерности воспроизводятся на всех уровнях. Поэтому первые читатели книги из разных госорганов неизменно узнавали собственные ситуации. Различаются только отдельные нюансы.
- Описанные технологии — это результат осмысления, доработки и внедрения на госслужбе идей из сотен книг и десятков тренингов. Особенно близки оказались подходы бизнес-консультантов Александра Фридмана и Михаила Рыбакова. В совокупности они создают идеальный баланс между точностью и человечностью системы управления.

1. Бюрократия в госуправлении: возможности изменений

Бюрократия сама по себе не является ни плохой, ни хорошей. Это метод управления, который может применяться в различных сферах человеческой деятельности. Существует область, а именно аппарат государственного управления, где бюрократические методы являются необходимостьюⁱⁱ.

Л. фон Мизес, известный экономист

Проблема не в бюрократии; наоборот, последние двести лет она была решением. Если в компании вам не нравится бюрократия, попытайтесь обойтись без нее — и получите хаос. Бюрократия — это клей, скрепляющий традиционные компании. Она была и остается решением основной проблемы — фрагментации процессовⁱⁱⁱ.

М. Хаммер и Д. Чампи, бизнес-консультанты, идеологи концепции реинжиниринга процессов

Почему и как бюрократизируется госаппарат?

Государственный аппарат в любой стране — очень крупная организация. В России только на федеральном уровне действует более 70 органов исполнительной власти. У многих из них есть территориальные подразделения в федеральных округах или субъектах РФ. В регионах имеются также собственные органы власти, частично воспроизводящие структуру федеральных. По данным Росстата, общая численность госаппарата составляет около 1,7 млн человек. И в это число еще не включены органы местного самоуправления, не относящиеся к государственной власти, а также ряд крупных силовых структур.

Такая крупная система неизбежно сложна в управлении. Каждый государственный орган представляет собой самостоятельную многоуровневую структуру, в которой занято от нескольких сотен до нескольких тысяч и даже десятков тысяч человек. И синхронизировать работу стольких сотрудников, объединив ее единым замыслом и стандартами, — крайне сложная задача.

Ее решение исторически было найдено в бюрократии. Первоначально это слово не было негативным и предполагало лишь форму организации совместной работы большого количества людей, очень прогрессивную на момент, когда ее описал Макс Вебер, немецкий социолог начала XX в. До того времени система управления была гораздо более хаотичной.

Говоря в современных терминах, бюрократия основана на четырех основных принципах:

- *иерархичность* — наличие нескольких управленческих уровней, между которыми распределены полномочия и ответственность (разделение труда по вертикали);
- *регламентация* — работа по установленным правилам, не зависящим от конкретных людей;
- *формализация* — фиксация действий и решений в установленной форме, как правило документальной;
- *специализация* — выполнение работниками и подразделениями строго определенных функций (разделение труда по горизонтали).

Бюрократия решила основные проблемы и повысила управляемость госаппарата. Однако возросшие затем требования к государствам, расширение их размеров и функций привели к тому, что исходные принципы вызвали множество побочных эффектов. В результате в XXI в. бюрократию ассоциируют в основном с негативными чертами: некомпетентностью чиновников,

медлительностью, противоречивыми инструкциями, волокитой и перекалыванием ответственности.

Но самой главной ее чертой стала утрата смысла многочисленных процедур. Изначально разумные требования со временем лишились целесообразности. Однако они были не отменены, а лишь дополнены другими. В итоге действия продолжают осуществляться, но они уже никак не связаны с результатом. Форма доминирует над содержанием.

Лучшей иллюстрацией является анекдот, рассказанный в книге известного бизнес-консультанта Ицхака Адизеса.

Человек приехал в Париж, чтобы посетить лучший ювелирный магазин в этом городе, и попросил совета у своего друга. «Отправляйся на улицу Ля-Мишель, 25, я слышал, что там лучший магазин», — ответил ему друг. Человек отправился по указанному адресу. Там его встретил служащий, одетый в красную ливрею с золотыми эполетами и блестящими пуговицами. Вежливо коснувшись края цилиндра, служащий спросил: «Чем могу служить, сэр?»

«Я хотел бы купить кое-какие драгоценности».

«Тогда пройдите в левую дверь», — сказал служащий в красной ливрее. Человек вошел в левую дверь и оказался в помещении, где его поприветствовал служащий, одетый в синюю ливрею, который спросил: «Вам нужны ювелирные изделия для мужчин или для женщин?»

«Для женщин», — ответил покупатель, после чего ему было предложено пройти по коридору направо. В конце коридора его встретил служащий в фиолетовой ливрее и спросил: «Вас интересует золото или серебро?»

«Золото», — последовал ответ.

«Тогда, пожалуйста, пройдите по коридору налево».

После этого покупатель повстречал еще трех служащих, которые выясняли его желания и указывали направление дальнейшего движения. Наконец, последний служащий спросил, что он хочет купить: бриллианты или рубины.

«Рубины».

«В левую дверь, пожалуйста».

Покупатель открыл дверь и очутился на улице. Озадаченный, он вернулся в отель и позвонил другу.

«Ну как?» — спросил его друг.

«Мне не удалось ничего купить, но зато какая у них система!»¹

¹ Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации / Пер. с англ. под науч. ред. А. Г. Сефериана. — СПб.: Питер, 2013. — С. 167.

Таков результат того, что изначально полезные принципы бюрократии уперлись в границы своего применения. Назовем возникающий при этом процесс деградации *бюрократизацией*.

В современных условиях бюрократия теряет свою эффективность. Рост числа функций и масштабов госорганов расширяет количество внутренних и внешних связей. Все больше сотрудников выполняют все более специализированные функции. Синхронизация их работы влечет перегрузку каналов коммуникации. Из-за попыток скоординировать решение растущего числа задач увеличивается руководящая надстройка. Удлинение управленческих цепочек искажает понимание сотрудниками взаимосвязи своей работы с итоговым результатом. И это лишь малая часть закономерностей, лежащих в основе бюрократизации.

Сохранение прежних алгоритмов управления влечет за собой не только снижение качества работы, то есть ее соответствия ожидаемым требованиям, но и рост затрат — денег и времени, потраченных на бесполезную деятельность. При этом бюрократия продолжает доминировать в управлении крупными организациями. Многие из них, в том числе государственный аппарат, объективно тяготеют к этой форме, так как она обеспечивает стабильность реализации функций и процедур. В государстве, являющемся регулятором отношений, это особенно важно.

Поэтому нужно менять не принципы бюрократии, а действия, подрывающие эффективность и нацеленность системы управления на результат. Почему это важно подчеркнуть? Потому что саму бюрократию победить невозможно. Это иллюзия, что современная организация может жить без иерархии, разделения обязанностей, документооборота и правил.

Многие люди не любят бюрократию за необходимость подчиняться, следовать четким инструкциям и работать с документами. Но нельзя путать личные предпочтения и объективные потребности. Без помощи бюрократии организовать совместную работу большого числа людей невозможно. Организация просто утонет в хаосе, конфликтах и противоречиях. Модные теории типа «бирюзовых организаций», основанных на принципах коллективного самоуправления, пока не выдержали проверку временем. И уж точно не внедрялись в крупных структурах.

Бюрократия неизбежна, но не безнадежна. Нельзя отказаться от документооборота, но можно сделать его электронным и более удобным. Нельзя позволить каждому сотруднику проявлять спонтанную инициативу и следовать своим правилам, но можно обозначить ситуации, где творчество целесообразно. Нельзя отказаться от иерархического управления, но можно сделать его более гибким. В этом и заключается *смысл борьбы с бюрократизацией*: минимизировать побочные эффекты бюрократии и тем самым

повысить качество работы госаппарата, взять лучшие технологии из различных организаций и внедрить их.

Но откуда берется бюрократизация и почему изначально разумные принципы приводят к неэффективности? Чтобы понять это, сравним управление в небольшой и в достаточно крупной структуре (здесь и далее под *структурой* понимается как госорган в целом, так и любое его подразделение). В обоих случаях работа руководителя заключается в том, чтобы скоординировать действия сотрудников для достижения поставленной цели.

Когда структура небольшая, это сделать достаточно просто. Рабочих процессов немного, и они прозрачны. Все сотрудники знакомы друг с другом и лично обмениваются информацией. Циркулирует ее мало, она доступна всем и передается напрямую без посредников. Даже если руководитель допустил ошибку, то проблема будет оперативно обнаружена и исправлена.

В итоге иерархия есть, но она минимальна — всего два уровня. Специализация есть, но она часто условна, и перечень выполняемых сотрудниками функций ситуативно меняется. Формализация существует в форме СМС, электронных писем и иных произвольных сообщений друг другу. Регламентируется только то, о чем руководителю надоедает постоянно повторять. И этого вполне достаточно, если внутри подразделения здоровая рабочая атмосфера.

Но ситуация сильно меняется, когда структура становится крупной. Функции дробятся, их количество возрастает. Число процессов увеличивается, и они перестают быть прозрачными для руководителя. Многие сотрудники не знают друг друга и не общаются. Подразделения превращаются в «удельные княжества», и обмен информацией между ними затрудняется. Все управленческие решения проходят через промежуточных руководителей, что приводит к их искажению. Система становится более инертной, и оперативное исправление допущенных ошибок усложняется. Более того, в силу частных интересов ошибки начинают скрываться, а это влечет за собой деформацию системы.

В этой ситуации уже невозможно управлять так же, как в небольшой структуре. Для обеспечения единообразия и преемственности увеличивается объем формализуемых данных, количество регламентов, число согласований и других бюрократических инструментов. Соответственно, число участников каждого решения и временные затраты на координацию многократно возрастают.

Чтобы реализовать инициативу в небольшой структуре, сотруднику достаточно переговорить с заинтересованным коллегой и руководителем.

В крупной структуре нужная информация сосредоточена не у двух-трех человек, а распределена по всей организации. Поэтому задействуются сложные процедуры² сбора предложений и их согласования со всеми, чей функционал затрагивает инициатива. Количество необходимых виз — письменных согласований — может достигать нескольких десятков. Каждая виза руководителя подразумевает согласие еще нескольких подчиненных, которым он передал документ на рассмотрение. То есть число сотрудников, отвлеченных от основной работы, может достигать сотен человек, а количество потраченного ими времени — тысяч часов.

Но без таких бюрократических процедур нельзя обойтись. Любая инициатива может нарушить функционирование других подразделений и скорее вызвать потери, чем принести пользу. И никто, даже первое лицо (руководитель структуры), не может оценить нововведение без предварительных запросов и согласований. Никто, в том числе самые талантливые сотрудники, не владеют всей полной информацией для принятия сбалансированного решения. Поэтому акцент в управлении неизбежно переносится с людей на процедуры, что, однако, не умаляет роли профессионалов на ключевых позициях.

Из приведенного сравнения наглядно видна *объективная причина бюрократизации*: с ростом структуры возникают новые закономерности, влияющие на управление. Поэтому чем крупнее структура, тем строже должны реализовываться принципы бюрократии. Недокументированный процесс — это хаотический процесс. В отсутствие эталона каждый участник имеет собственное представление о порядке действий. А как будут взаимодействовать сто и более человек, находящиеся на разных уровнях иерархии и имеющие разные цели?

Негативное последствие такой систематизации — неизбежный рост управленческой нагрузки. Из-за бюрократических процедур становится «некогда работать». И это звучит не вдохновляюще. Получается, что с ростом организации ее неизбежно поражает бюрократизация. Чем больше масштаб, тем меньше времени остается на основную работу. А при достижении определенного размера структура войдет в бюрократический ступор, попав в воронку стремящейся к нулю эффективности.

Многие крупные организации действительно подтверждают эту закономерность. От краха их спасает только монопольное положение на рынке или внешняя поддержка и невозможность ликвидации. Но, к счастью, так

² В книге понятие «процедура» используется в качестве синонима процесса. Несмотря на то что эти понятия в теории различаются, любую процедуру можно рассмотреть как процесс и наоборот.

происходит не всегда. Есть немало примеров, когда даже большие структуры сохраняют динамичность развития и эффективность.

Все дело в том, что, наряду с объективной, имеется еще и *субъективная причина бюрократизации*. Она заключается в использовании руководителями неподходящих управленческих технологий. Именно эта причина определяет меру, в которой проявляются побочные эффекты бюрократии.

С ростом структуры кардинально меняется сам характер деятельности руководителя. В небольшой организации или подразделении он хорошо знает немногочисленные процессы и сотрудников. В крупной структуре о многих процессах он имеет только общее представление и воспринимает их опосредованно, через подчиненных руководителей. Принимая большинство решений, он должен полагаться на других людей и их позицию.

Поскольку руководитель не может лично знать все, что происходит в структуре, то у него возникает закономерный вопрос: как быть уверенным, что все работает правильно? И от выбранных в процессе поиска ответа управленческих технологий зависит характер развития.

Бюрократическую волокиту не любит никто. Но выросший в забюрократизированной организации руководитель неизбежно будет воспроизводить ее неэффективные практики. Не потому, что желает зла, а потому, что никогда не видел других технологий управления, не работал иначе. Если он даст поручение, то потребует письменный отчет. Если захочет получить ответ на свой вопрос, потребует написать справку. Если увидит сбой во взаимодействии подразделений, поручит разработать новый регламент. То есть он будет воспроизводить действия прежнего начальника, которого ранее сам критиковал за бюрократизм.

Для изменения устоявшихся шаблонов действий нужны целенаправленные усилия, для которых обычно нет стимулов. Зачем становится «белой вороной» в организации? Тем более что привычные управленческие технологии не всегда плохи: многие годы они позволяли добиваться поставленных целей и потому выглядят надежными и эффективными.

Проблема в том, что с увеличением организаций и ускорением внешней среды часть технологий перестала соответствовать потребностям. Возросшее число и разнообразие задач перегружают устаревшие механизмы коммуникации, которые теперь не справляются с увеличившейся нагрузкой. Другие технологии по-прежнему эффективны, однако в повседневной рутине утратили смысл. Планирование подменяется составлением планов, контроль — отчетами, выстраивание процессов — написанием регламентов и т. д. Более подробно речь об этом пойдет в следующих главах.

Чтобы понять, какие управленческие технологии нужно реставрировать, а какие — менять, следует еще раз посмотреть на *принципы бюрократии*. Именно они определяют возможности изменений и избавляют от идеалистических иллюзий. Каждый из принципов наряду с достоинствами имеет свои недостатки.

Иерархичность позволяет организовать работу большого количества людей с учетом эффективной нагрузки на руководителя. Но уровни управления одновременно являются барьерами для скорости и полноты прохождения информации.

Регламентация обеспечивает единство стандартов в работе, но мешает инновационности. Процесс изменения регламентов очень трудозатратен, и часто именно это останавливает инициативы нововведений.

Формализация обеспечивает передачу информации и преемственность знаний. При этом создание документов отнимает время от производства результата. Получается, что надо не только сделать дело, но еще и описать его.

Специализация дает возможность распределить большой объем функций между сотрудниками и обеспечить технологичность их работы. Однако раздробленный функционал требует дополнительных затрат на координацию и взаимодействие.

Перечисленные недостатки являются объективными ограничениями бюрократии, «платой» за ее преимущества. Они делают структуру медлительнее и неповоротливей, зато повышают управляемость и стабильность. Больше инновационности и гибкости свойственно стартапам, но по статистике около 90% из них погибает в первые три года после создания. Для государства такие характеристики недопустимы, поэтому бюрократическая форма пока неизбежна.

Однако бюрократия не тождественна бюрократизации, которая возникает при ненадлежащем управлении и при которой недостатки усиливаются и переходят в иное качественное состояние. Так, следствием *иерархичности* становится избыток руководителей и уровней управления с размытой ответственностью; *регламентации* — лавинообразное увеличение количества распорядительных документов; *формализации* — подмена реальной работы бумаготворчеством; *специализации* — автономия подразделений и формирование у них локальных интересов, противоречащих целям организации.

Именно эти негативные черты являются традиционным объектом критики. Но если недостатки бюрократии выступают оборотной стороной ее достоинств, то последствия бюрократизации могут быть устранены при изменении технологий управления.

Куда ведет бюрократизация?

Несколько лет назад ЦРУ США рассекретило «Полевое руководство по простому саботажу» 1944 г. (*Simple sabotage field manual*)³. В приведенных ниже выдержках из этого документа содержатся рекомендации, поразительно точно перечисляющие проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники за бюрократизированных организаций.

- Настаивайте на том, чтобы все делалось через установленные «каналы». Не допускайте ускорения принятия решений.
- Произносите речи. Говорите как можно чаще и дольше. Никогда не упускайте возможность вставить пару патриотических комментариев.
- Когда возможно, передавайте вопрос комитетам «для дальнейшего изучения и рассмотрения». Старайтесь делать комитеты как можно большей численности — никак не меньше пяти человек в каждом.
- Скрупулезно относитесь к точности формулировок в документах.
- Возвращайтесь повторно к рассмотрению ранее принятых решений.
- Настаивайте на совершенстве выполнения работы вне зависимости от ее значимости; возвращайте работу даже с малейшими недостатками на доработку.
- Для снижения морального духа и производительности будьте доброжелательны с неэффективными сотрудниками, незаслуженно повышайте их в должности. Дискриминируйте эффективных сотрудников, несправедливо придирайтесь к их работе.
- Проводите совещания в то время, когда есть много неотложной работы.
- Умножайте бумажную работу под благовидными предлогами. Начните дублировать документы.
- Увеличивайте количество процедур и согласований таким образом, чтобы работу одного человека должны были утвердить минимум трое.
- Предоставляйте длинные и неполные объяснения на запросы.

Вряд ли эти советы были придуманы авторами методички — вероятнее всего, они описывали окружающую действительность. Подобные проблемы характерны не только для государственных, но и для многих коммерческих организаций, в том числе и для американских.

Перечисленные шаблоны поведения обычно связаны не со злым умыслом, а с неправильным использованием управленческих технологий. Или

³ См.: https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2012-featured-story-archive/CleanedUOSSSimpleSabotage_sm.pdf. Выдержки из документа приведены в авторском переводе.

игнорированием правильных технологий в угоду человеческим слабостям. Действовать таким образом гораздо легче и естественнее, предполагает меньше ответственности и больше удовольствия.

Для сравнения: разве не проще произносить красивые речи и заниматься стилистической правкой документов, чем четко распределять задачи, контролировать их исполнение и своевременно предоставлять корректирующую обратную связь? Первый способ гораздо приятней — не требуется ни самодисциплины, ни системной мыслительной работы, ни волевого воздействия на людей.

В итоге структура, руководители которой не пользуются адекватными ее масштабу управленческими технологиями, неизбежно затягивается в воронку бюрократизации. Побочные эффекты бюрократии складываются в *три основные тенденции*, характерные и для большинства государственных органов:

- сверхусложнение системы управления;
- виртуализация управления;
- нарушение целостности управления.

Сверхусложнение системы управления обусловлено побочными эффектами иерархичности и регламентации. С одной стороны, постоянно растет организационная структура, а с другой — увеличивается число регламентирующих документов.

Стремление к расширению заложено во всех организациях, поскольку характерно для людей, из которых они состоят. Однако если неправильно оценивать целесообразность роста, то он становится несбалансированным. Большинство руководителей хотят повысить свой статус, и самый простой способ — не ждать вакансии, а обосновать необходимость новой структуры и возглавить ее.

Организационная целесообразность при этом становится предметом договоренности, а не системного анализа. Под штатные изменения всегда пишутся обоснования с расчетами, однако оценить их правильность крайне сложно. Деятельность редко структурирована должным образом, поэтому объективные замеры загрузки сотрудников, результативности и эффективности процессов невозможны. На решение главным образом влияют авторитет и убедительность инициатора.

Вновь созданные подразделения, в свою очередь, требуют дополнительных усилий по координации. Одновременно они иницируют новые запросы, планы, совещания, рабочие группы, регламенты и тем самым увеличивают нагрузку на уже существующие подразделения. Со временем встает вопрос о расширении уже всего штата структуры.

Особенно сильно растет организационная структура в условиях высоких государственных доходов. Так, по данным Росстата, численность госслужащих

за 2008–2015 гг. увеличилась на 30,2%, а удельная численность госаппарата за прошедшие 30 лет почти удвоилась. В 1985 г. при плановой экономике на одного чиновника приходилось 115 граждан страны, в 2015 г. — 67⁴. С падением доходов бюджета тенденция изменилась, но именно вследствие нехватки финансирования. Жалобы подразделений на недостаток штатов никогда не прекращались.

Наряду с оргструктурой растет и избыточно усложняется система нормативного регулирования. Речь идет не только о количестве, но и об объеме распорядительных документов. Число приказов, инструкций, правил и других регламентов увеличивается в каждом госоргане и на всех уровнях. Дело даже не столько в обилии документов (в крупной структуре их не может быть мало), сколько в их несистематизированности. В нужный момент сложно найти их и понять, каким именно требованием необходимо руководствоваться.

Во-первых, их очень много, и нормы, регламентирующие даже один процесс, прописаны в разных документах. Во-вторых, регламенты зачастую избыточно детальны и противоречивы, в результате чего их сложно исполнять. Даже найдя нужную норму, без специальной подготовки тяжело понять, как ее правильно трактовать и применять.

Виртуализация управления — вторая тенденция — обусловлена побочным эффектом формализации. Следуя этой тенденции, управление превращается в самодостаточный вид деятельности. Совещания, разработка планов, составление регламентов и других документов занимают все больше времени и все меньше нацелены на получение результата.

Целью совещаний становится обсуждение вопросов, а не достижение договоренностей. Правовые акты и методики разрабатываются ради отчета о принятии мер, а не для изменения ситуации. Даже аналитические материалы готовятся для повышения информированности руководства, а не для принятия им решений. Инструменты управления превращаются из средства в результат работы руководителей. Часто свою роль начальник видит только в том, чтобы дать поручение, а не добиться его исполнения.

В силу неэффективности такого подхода результат часто неудовлетворительный. Но поскольку исправить уже ничего нельзя, руководителю приходится довольствоваться интерпретацией результата подчиненными — принимать отчеты, составленные по принципу «как получилось, так мы и планировали», и в дальнейшем уже самому выдавать стихийную работу за организованную.

Как следствие, формируются две реальности — действительная и управленческая (виртуальная). В последней то, что есть на самом деле, подменяется

⁴ Савруков А. Стратегия: За что платим // Ведомости. — 2016. — 11 августа. — № 4136.

тем, что написано. А пишется так, как должно быть исходя из ожиданий. Подготовленные таким образом отчеты и становятся итогом управления. На их основе закрываются поручения, и потому главной целью становится не сделать качественно работу, а написать отчет так, чтобы произвести нужное впечатление.

Для этого существует много способов манипулирования информацией: акцентирование выгодных сведений и статистики, использование неконкретных выражений, помещение проблемных данных в нужный контекст и др. Подчиненные не любят сердить руководителей, поэтому в отчетах формируется исключительно позитивная картина. Даже недостатки включаются такие, чтобы на контрасте подчеркнуть достоинства проведенной работы.

В результате отчеты не только занимают время на подготовку, но и искажают представление руководства о реальном положении дел. Более того, когда результат оценивается по отчетам и докладным запискам, именно их написание и становится основным содержанием работы. Хорошим руководителем в управленческой (виртуальной) реальности становится тот, кто умеет правильно готовить и докладывать документы. Хорошо, если он одновременно может добиваться реальных результатов, но это необязательное условие. Оценивать его все равно будут, как и других коллег, по отчетам.

Виртуальное управление искажает смысл всех управленческих инструментов. В результате реализуются следующие мероприятия, внешне правильные, но по факту не нацеленные на результат.

Разработка регламента или плана. При этом фокус внимания смещается с решения проблемы на подготовку документа. Принятый документ может не устранять проблему или устранять ее лишь частично. Главное, чтобы меры были приняты и руководителя нельзя было обвинить в бездействии.

Такой подход хорошо описывает наблюдение: «Наши стратегии как произведения планировочного искусства и как деятельность по проектированию проектов тоже во многом самодостаточны; их составление, продвижение и принятие в конечном счете важнее реализации. В этом не так легко признаться, но, если сопоставить резонанс, вызываемый сочинением, текущей конкуренцией и выбором, с затишьем дальнейшего воплощения всего этого громадьа, к другому выводу не придешь. Не говоря уже о щемящей немоте провалов»⁵.

Создание нового организационного формата. Формируется рабочая группа, комиссия, подразделение или орган, которым и делегируется решение

⁵ Рубцов А. Стратегия дежавю // Ведомости. — 2017. — 16 марта. — № 4288.

проблемы. Однако создание структуры само по себе не устраняет противоречий, лежащих в основе проблемы. Деятельность рабочих групп часто выливается в ритуальный обмен позициями, а новых подразделений — в поиск своего места в системе.

Организация коллективного обсуждения вопроса. Собираются совещания, проводятся круглые столы или конференции. Как и деятельность рабочих групп, они часто сводятся к изложению уже известных позиций. Вместо того чтобы локализовать исходную проблему, повестка дня и состав участников расширяются настолько, что принятие решения становится невозможным. Если решения и принимаются, то только те, которые не противоречат ничьим интересам.

Проведение проверки. Основной целью проверок является поиск виновных. Зачастую подготовка и методика работы проверяющих просто не подразумевают выявления и решение системных проблем. Соответственно, проверки превращаются в ритуальное наказание, а не в полноценный аудит деятельности.

Выделение финансирования. Как и другие меры, выделение денег само по себе не гарантирует получения ожидаемого результата. Все участники процесса заинтересованы лишь в полном и беспроблемном освоении финансирования. Они же, как правило, подписывают приемочный акт. Поэтому в отсутствие эффективного внешнего контроля качество результата обычно низкое.

Все перечисленные действия могут и должны быть частью решения проблем, но при виртуальном управлении лишь затягивают принятие принципиальных мер. Вместо замены некомпетентного руководителя создаются компенсирующие его механизмы. Вместо принятия очевидных, но непопулярных действий организуется очередное обсуждение. Вместо признания и исправления системной ошибки назначается проверка выполнения регламентов.

В результате работа нацелена на лишенное смысла ритуальное выполнение организационных, нормотворческих и контрольных функций. Тенденция больше всего отражается в организационной культуре, вследствие чего деградирует вся система управления.

Нарушение целостности управления — третья тенденция — обусловлено побочным эффектом специализации. Под влиянием этой тенденции подразделения начинают работать на свои локальные цели, а не на цели организации. Как следствие, искажается логика процессов и снижается общая производительность системы.

Ярким примером является организация ряда кадровых, юридических и других неосновных процессов. В целях своего удобства обеспечивающие

подразделения часто передают основным частичную реализацию собственных функций, оставляя за собой общую координацию, разработку методик, контроль. Например, кадры возлагают поиск кандидатов на линейных руководителей, а сами занимаются оформлением документов и контролем укомплектованности подразделений. Юристы делегируют подготовку всех нормативных актов, оставляя себе их правовую экспертизу.

В итоге возникает ситуация, когда основные подразделения наряду со своими функциями вынуждены выполнять еще и работу обеспечивающих подразделений. Последние же превращаются в контролеров, проводя проверки и выявляя недостатки. Для усиления контроля деятельность тотально регламентируется и формализуется, что еще больше усложняет работу сотрудников.

Такая практика деформирует всю систему управления в организации. Контролером быть удобно: он не отвечает за нарушения, а только указывает на них. Он не отвечает даже за некачественный контроль, то есть за проблемы, вызванные не выявленными вовремя недостатками. Напротив, в случае чрезвычайного происшествия именно контролеры становятся главными обвинителями и экспертами. В результате организовывать исполнение становится непростительно, и возникает функциональный дисбаланс в системе управления.

Борьба подразделений за частные интересы приводит к системным проблемам. Однако вышестоящие руководители, которые призваны их решать, часто устраниваются от конфликтов и предпочитают утверждать только полностью согласованные позиции. Устанавливают сроки исполнения и требуют их соблюдения, не вникая в суть. В итоге решения принимаются не оптимальные, а компромиссные.

На первый взгляд, это даже неплохо, поскольку стимулирует выстраивание горизонтальных связей, самоорганизацию. Но на деле все гораздо сложнее. **Недостаток таких компромиссов в том, что достигаются они, как правило, за счет третьей стороны. Ею оказывается структура в целом.** Именно ее интересы должен представлять вышестоящий руководитель — за это ему платят деньги. Устраняясь от процесса согласования, он не выполняет свою функцию и нарушает целостность управления.

Неудобные процедуры, пробелы в регламентах, снижение производительности труда, заявки на дополнительную штатную численность являются типичными следствиями таких компромиссов. Если подразделения не смогли договориться между собой, то в регламенте просто не будет необходимой конкретики. Формально документ будет утвержден в срок, но реально проблема не решится.

Нарушение целостности управления приводит к тому, что положительный (синергетический) эффект от совместной работы подразделений снижается.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru