ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

БИМОДАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Кириллов Л. Г.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, kirillovidom@yandex.ru

УДК 351
ББК 66.033.141

Цель. Показать необходимость связать внедрение в ГМУ современных технологий управления, основанных на автономности рабочих групп, с изменениями в управлении с помощью принятия государственных управленческих решений.

Метод. Аксиоматический.

Результаты и область применения. В статье использованы разработки автора по управленческим решениям и организации управления бюджетными организациями, на основе которых рассмотрены перспективы использования бимодального управления в сфере ГМУ, даны оценки и предложены определенные рекомендации.

Научная новизна. Выдвинута гипотеза о необходимости для полезного введения «рыночных» технологий в системе государственного управления разделить политические (институциональные, нормативные) и управленческие решения, рассматривая последние как расширяющие выбор действий, а не предписывающие определенные мероприятия.

Ключевые слова: государственное управление, бимодальное управление, политические и управленческие решения, общие ресурсы.

BIMODAL MANAGEMENT AND ADOPTION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISIONS

Kirillov L. G.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Regional and Municipal Administration department of the Urals Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, kirillovidom@yandex.ru

Purpose. To show the need to link implementation of modern managerial technologies based on the autonomy of the working groups in Public and Municipal Management (PMM) with the changes in management through adoption of public management decisions.

Method. Axiomatic.

Results and scope. The article used the author's research results on managerial decisions and management arrangements of budget organizations, on the basis of which prospects of bimodal management in the sphere of PMM, evaluation and suggested recommendations were considered.

© Кириллов Л. Г., 2016

Scientific novelty. The author proposed a hypothesis about the need to split political (institutional, regulatory) and managerial decisions for a useful introduction of the «market» technologies in public management, considering the latter as widening the choice of actions rather than dictating certain activities.

Keywords: public management, bimodal management, political and managerial decisions, shared resources.

Технология бимодального управления, когда в организации одновременно действуют консервативная структура (run), ответственная за осуществление заданных функций, процессов, и «креативная» (change), ответственная за осуществление «потока модернизаций», изменений, сегодня представляется как перспективная форма улучшения публичного управления в России. Активно продвигает эту технологию Г. Греф [1]. В настоящее время он уже начал ее внедрение в Сбербанке. В своей последней статье в журнале «Вопросы экономики» председатель Правительства РФ Д. Медведев указал, что «следующим крупным шагом становится фактический переход к бимодальному управлению, то есть к выделению специальных проектных команд, которые должны обеспечить решение приоритетных задач, без чего будет трудно добиться качественного изменения жизни общества» [2, с. 25]. Кроме бимодального управления, которое, как и многие другие технологии, пришло в практическое управление организациями из IT, сейчас актуальными считаются и так называемые «круги холакратии» [3] и Agile – методы [4].

Проблема, которая решается через использование этих технологий, – преодоление ограничений на скорость обновлений и практической реализации нововведений, отличительных компетенций (современные организации действуют в мире не просто глобальном, но еще и насыщенном разнообразной и множественной информацией и быстро изменяющемся в самых неожиданных направлениях, мире, в котором неспособность к быстрым изменениям приведет к быстрому устареванию). Кроме того, бимодальное управление рассматривают как механизм активного влияния на культуру организации. Трэвис Каланик, президент Uber, утверждает: »Для нас культура – это средство удерживать компанию между порядком и хаосом. Когда полный порядок, тогда нет творчества, а когда полный хаос – ничего не работает. Баланс между тем и другим и называется культурой» [5]. Проектное управление по своей сути позволяет держать под контролем изменения в культуре и при необходимости управлять ими, инициировать новые культурные феномены.

Метод бимодального управления – введение проектного управления в деятельность традиционной функциональной организации как постоянно действующего, а не эпизодического инструмента поиска и внедрения «уникальности» и формирования ключевых компетенций в основной структуре «run» при минимально возможном сопротивлении изменениям не только в структуре, но и в культуре.

Отметим, что бимодальные технологии достаточно активно критикуются [например, 6], что скорее следует рассматривать как признак увеличения внимания к ним, чем неприятия. Внимание к подобным технологиям означает, что в современных условиях осуществлять некое совершенствование, реформирование, модернизацию и прочее в организованной динамической системе через прямое использование власти управления если и возможно, то, скорее всего, с непредсказуемым результатом и высокими рисками потери стратегических позиций. В динамической системе малейшие колебания начального условия могут привести к кардинальному изменению поведения элементов системы, так что представляемое в связи с неким распоряжением руководителя как предопределенное, в действительности будущее состояние оказывается случайным. Результат любых плановых действий всегда будет в той или иной мере случайным, и директивность решений, жесткий контроль над действиями помочь преодолеть динамический хаос не могут, кажущееся увеличение «организованности» автоматически приведет к торможению развития и устареванию.

Бимодальные технологии рассматриваются, с одной стороны, как лекарство от быстрого, неконтролируемого роста. Дифференцированная автономная единица организации (например, проект или круг холакратии) могут и должны действовать в идеологии **change**, но, как только такой проект выходит на уровень ускоренного роста, его надо внедрять в основную структуру, вводить под общее руководство, в идеологию **run**. С другой стороны, как инструмент преодоления устаревания организации через новизну, когда плановая, необходимая «модернизация» **run** становится «огромным вызовом», требует больших средств, кроме изменений в процессах еще и изменений в структуре управления, распределении власти, возможностях реализации личного интереса и новых знаний. В публичном управлении речь идет о том, что регламентированная деятельность государственных или бюджетных организаций должна дополняться для них свободным выбором и проведением изменений по принципам проектного управления, что позволит преодолеть не только устаревание и трудности с развитием, но и решительно уменьшить риски появления параллельной власти

бюрократии или бессмысленного роста трансакционных служб.

Теоретически, с точки зрения рациональности бимодальность выглядит привлекательно. На практике любой удачный проект может встретить неприятие со стороны действующего руководства, поскольку окончательное управленческое решение принимается на уровне **run**, а не на уровне **change**. Какие бы не применялись в организации, управляемой динамической системе технологии управления, предполагались структурные модернизации или осуществлялись изменения, в конечном счете, все заканчивается принятием управленческого решения, в том числе с точки зрения легализации предстоящих коллективных действий.

Во всякой организации, и тем более в государственном и муниципальном управлении, политические (институциональные) решения занимают первостепенное место и предваряют экономические. Это отмечает в упомянутой выше статье и Д. Медведев: «Важнейшей особенностью современного этапа развития (и современного кризиса) становится политизация экономической жизни, особенно на международном уровне. Рынки все больше подчиняются политическим законам в ущерб законам экономики. Политический фактор все активнее вмешивается в экономическую политику, подчас подменяя собой рыночную конкуренцию» [2, с. 6–7]. Не секрет, что эффективные политические рынки просто не существуют. Между тем, применение современных технологий проведения изменений, внедрения и продвижения нового, непривычного требует использования методов экономического (опирающегося на интерес), а не политического (опирающегося на особые права) регулирования.

По нашему мнению, успешность внедрения в системе государственного управления любой современной технологии управления, основанной на творческой активности и автономности, новых отношениях между governing и governable предполагают одновременно и изменение традиционного подхода руководителей (governor) к управленческим решениям. Такие теории, как модель малых организационных форм в рамках крупной корпорации, предложенная Эрнстом Шумахером [7], актуальны для государственного и муниципального управления (значение муниципальных корпораций), когда право на принятие решений для государственных служащих и руководителей публичных организаций при определенном масштабе их деятельности (допустимая ответственность) основывается на **чувстве собственного достоинства**, самореализации и позволяет избежать оппортунизма, стрессов, боязни изменений, а также заниженной самооценки. Управленческое решение, допускающее определенную свободу в принятии индивидуальных решений при выполнении задач, при прочих равных условиях, обеспечивает не меньшую управляемость, чем администрирование с помощью предписаний и поручений, но при этом достигается большая эффективность и результативность коллективных действий, рост потенциала и устойчивое развитие.

Последнее время в рамках институциональных теорий и практики экономически развитых стран реформирование государственного управления связывается с переходом от регулирующего государства (государства – сторожа) к функциональному государству или от «естественного» государства, ограничивающего доступ к ресурсам в пользу неких элит, к «открытому» государству, ориентированному на предоставление разнообразных общественных благ и социальных программ [8]. В этом плане мы можем определить государственное управление как базирующийся на праве государственной собственности механизм осуществления особых государственных функций, обеспечивающих политическую защиту институтов и территории как источника ресурсов и экономическую защиту общественных благ от частных монополий, а частного хозяйствования от монополии общественного регулирования [9, с. 114]. При этом государство будет рассматриваться как «источник ресурсов» и контроллер предоставления общественных благ, а частная экономика как источник доходов и носитель спроса в отношении государственных функций и услуг. Государственные структуры по определению не могут действовать как **change**. Вводимые политическими решениями правила не предполагают, что допустимо для публичных структур, принимающих собственные решения, демонстрировать поведение, независимое от этих правил. Поведение в этом случае и есть само правило.

В каждом государстве конструируется ответственная за политические решения государственная власть – управляющая делами общества организованная система, в рамках которой необходимо создается система права, сравнительное преимущество на применение насилия, формируются службы, обеспечивающие поддержание установленного конституционного порядка, и службы, регулирующие взаимодействие всевозможных частных и публичных организаций. То есть в суверенном государстве конструируется особая «постоянная правовая структура» (Ф. фон Хайек) с особым видом властных отношений и особыми субъектами публичного управления – государственными деятелями**.** Государственное политическое решени**е** есть выбор конструкции конкретного института из множества возможных, которые возникают на политическом поле не по воле правителя или иного органа публичной власти, а в силу необходимости обеспечения суверенитета общества и самого государства. При этом буквальное понимание институтов как правил игры, комплекса формальных норм и неформальных ограничений

недостаточно. Политики кроме правил включают еще и стратегии. Институты устанавливают соотношения суверенитетов, место и роль гражданина и общее направление движения государства, альтернативы для человека, границы его воли в политическом поле государства опираться на свое исключительное право частной собственности, взаимовлияние форм частного и публичного права собственности. Противостояние государств – это «война» идей-институтов: отношения Россия против США и Евросоюза можно представить как «великодержавие» против «коммунитаризма».

Политические решения закрепляют принципы и правила жизнедеятельности на территории, ограничивают или стимулируют определенный выбор, но экономика страны зависит не от политических, а от управленческих решений, которые в отличие от законов предполагают некий общий результат, так или иначе овеществляются в комплексе задач, создавая при этом дополнительно для исполнителей «законные» ограничения и стимулы, которыми нельзя пренебречь, но можно использовать как шанс. Политическая система, не имея отдельных экономических интересов, поддерживает связь между экономическим и социальным в обществе. М. Крозье писал: «Цель экономики заключается в обеспечении производства максимального количества национального продукта, а эгалитарное распределение этого продукта гарантирует социальный мир, который, в свою очередь, позволяет поддерживать эффективную работу экономики» [10, с. 150]. Проблема государственного управления – это возникший беспорядок во взаимном влиянии и сочетании социального и экономического в жизни людей на территории. Развитие – это партнерство, согласование интересов и оно обеспечивается управленческими решениями, но «законность», право и сила этих решений в государственном управлении устанавливаются политическими решениями и зависимы от институтов. Политические решения задают пределы эффективности решений управленческих, но не должны сверх необходимого ограничивать возможности выбора в организационной и хозяйственной деятельности, круг легальных альтернатив.

Вывод из изложенного выше следующий: **бимодальное управление может быть реализовано, будет полезным для улучшения государственного управления и экономического развития территорий, если создаваемые в его рамках единицы Change будут максимально свободны от политических решений,** ориентированы только на государственные управленческие решения, поддерживаемые или инициированные организациями **Run**. Проект как творчество и поход за горизонт не будет успешным, будучи ограничен идеологией, угрозой государственного насилия, поставлен под бюрократический или партийный контроль.

Особо отметим ключевую роль государственных управленческих решений в разрешении так называемой «трагедии общих ресурсов», организации производства коллективных благ, распределении доступных благ и рентных доходов. Трагедия заключается в том, что интенсивное использование общего ресурса приводит в перспективе, как это ни парадоксально, к истощению той экономики, которая делает на него ставку. Другие естественные общие ресурсы – это океанские рыбные промыслы, сельскохозяйственные земли, леса, кислород в воздухе и т.д. Экономические и социальные кризисы в обществе очень часто есть последствия своекорыстного использования общих ресурсов, прежде всего, в «государственном интересе». В принципе политическое вмешательство, особенно при доминировании одной идеологии, в текущее управление «общими ресурсами» территории недопустимо, относится к исключительной компетенции органов правительства, которое сменяется по законным процедурам достаточно часто в зависимости от оценки своей деятельности. Недостатки государственного управления, осуществляемого силами одной политической партии, известны из истории. Государство – суверенно, но не политическая партия.

Вместе с тем, практическое государственное управление общими ресурсами есть основа стабильности экономики, и оно во многом зависит от качества принимаемых политических решений, поскольку связь между индивидуальными, частными действиями и коллективными, публичными последствиями использования общего ресурса не ясна, или нет понимания того, что именно в исходной ситуации есть «общий» ресурс, который будет обеспечивать деятельность самых различных организаций. Это может быть человеческий капитал, свободное время, доверие в международных делах, стабильность законодательства. Есть ресурсы, которые объявляются общими, хотя по сути являются объектами частной собственности. Это, например, земельные участки, произведения искусства, «фонды потребления» в СССР. В систему управления что-либо в качестве общего ресурса включается через политическое решение. Далее государственные управленческие решения в обрамлении политических решений и законов (в чем состоит отличие государственного управления от управления частными организациями) в соответствии с данным ранее определением «конструируют среду взаимодействия». Сегодня у практиков государственного управления в России нет должного внимания к тому, что государственный бюджет – это общий ресурс, что бюджетные управленческие решения должны носить согласительный характер, не приниматься в интересе отдельных федеральных структур или публичных корпораций. Министерство финансов – это не главный распорядитель бюджетных средств, а разработчик бюджетных, финансовых

управленческих решений, обеспечивающих, создающих среду согласованных коллективных усилий всех органов и организаций публичной сферы, а также частных организаций и социальных групп, использующих данный общий ресурс. Бюджет – это не просто сумма доходов и сумма расходов, но и общее благо, и рента, и стратегический резерв. От того, плохо или хорошо принимаются бюджетные решения, зависит качество осуществления административного управления.

Второе. Автономность проектных групп и организаций должна работать на увеличение ценности общих ресурсов, а не паразитировать на них, в рамках государственных проектов недопустимо перемещение общественного блага в частное. «Новизна» в системе образования, проводимые изменения в деятельности образовательных учреждений должны увеличивать ценность образования для общества и экономики, потенциал территорий, способность государства собирать налоги, а не единственно влиять на уровни доходов отдельных частных лиц, распределение бюджетных средств. В этом случае бимодальность и ставка на автономность и ускорение при естественной функциональности государственного управления имеет смысл. Другими словами, **бимодальное управление становится нужным и полезным, если в государстве необходимым образом решены вопросы с правами собственности, независимостью каждой из форм собственности, режимами предпринимательства и организационно-правовыми формами юридических лиц.**

Время «new normal»: государство сегодня не может эффективно действовать, создавать и поддерживать суверенитет за счет диктата над обществом. В то же время благополучие этого общества зависит от качества государственных решений, и ошибки со временем обходятся все дороже. Если отсутствует механизм выявления соответствия задаваемого политиками и исполняемого поведения, действенности формальных норм и неформальных ограничений, вытекающих из стратегии, то становится невозможным контроль результатов и изменений. Сами изменения начинают обходиться очень дорого и потому не ускоряются, а тормозятся. Если не вводить дополнительных конструкций, то организации change (ориентированные на вызовы общества, внешней среды) и run (ориентированные на рациональность функциональной деятельности, внутреннюю эффективность) в рамках «бимодального» государственного управления будут жить каждая своей жизнью. Низкое качество политик может привести к доминированию решений, принимаемых в пользу частных целей, интереса, и значительной вероятности формирования оппортунистического поведения, управление которым в оперативном режиме невозможно.

Скоординированность, согласованность действий организаций с различными интересами и потенциалом обеспечивается лучше не властью над общими ресурсами, а стратегической работой общего управления. Поскольку основой порядков является их признание, то действенность государственных управленческих решений, выраженных в неких нормах, стандартах, регуляторах, возможна только при общественном признании эталонов, на основании которых принимались решения. Если в правовом поле таким эталоном считается конституция государства, то в рамках коллективной ткани, в управлении эту роль выполняет стратегия. **Если отсутствует признанная всеми стратегия развития RUN (как и системы публичного управления в целом), стратегия «нового» будущего, то и разделение бюджетных организаций на функциональные и новаторские не даст положительного результата обществу, а только создаст новые конфликты.** Скорее всего, бимодальное управление просто не состоится, «проектные офисы» бюрократизируются и начнут привычно контролировать, а не содействовать, и никакой Blockchain не поможет против вмешательства третьей стороны.

Сегодня важно научиться управлять на основе принятия решений, а не с помощью поручений, выйти из парадигмы, что управленческие решения есть предписания и распоряжения. Фокус в том, что необходимо научиться принимать такие «верхние» решения, когда следующие за ними действия можно определить как более рациональные, чем само запустившее процессы решение, нужно не ограничивать жестко возможности выбора для исполнителей административным контролем или набором обязательных мероприятий. Это позволит перейти в организационном строительстве **Run** от механистических структур к органическим, избавит от опасений в отношении проектного управления.

Государственное управление особенное, в нем невозможно прямое заимствование технологий с рыночной культурой, предполагающих победу над конкурентом и частные риски. Государство ни перед кем не ставит задачи, оно утверждает конституцию, суверенитет и распределяет общие ресурсы территорий и общественное благо, поддерживая равновесие между обществом, размещением производств и богатством. В принципе государственное управление не должно «выбирать» за всех других (не может быть абсолютной уверенности, что государственные политические решения отражают коллективную волю социумов) или конструировать общественные отношения. Люди сами, по своей воле, в силу собственных решений создают и воплощают свои социальные статусы и роли в жизнь, хотя возможные статусы и роли имеют четкие описания, границы и необходимо жестко регламентируются.

Но частный интерес важно и нужно поставить на службу «суверенитету» и развитию общих ресурсов.

В этом могут помочь современные технологии управления, но для этого необходимо введение в публичное управление четкого разделения политических и управленческих решений. Политические решения возникают из противостояния и не исключают его после своего принятия, согласие достигается через управленческие решения. Объект политических решений – институты, объект управленческих решений – действия, среда действий, организационные структура и культура. Бимодальные организации в публичном управлении будут возможны и полезны, если будут конструироваться и действовать под влиянием исключительно управленческих решений, именно решений, а не предписаний.

Литература:

1. Греф Г. Эволюционируй или вымрешь [электронный ресурс]. URL: http://trends.skolkovo.ru/2016/05/evolyutsioniruy-ili-vyimresh-german-gref-na-konvente-vyipusknikov-skolkovo/ (дата обращения 08.10.2016).
2. Медведев Д. А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 5–30.
3. Что такое холакратия, и почему она вам не нужна [электронный ресурс]. URL: https://habrahabr.ru/company/knopka/blog/241327/ (дата обращения 09.11.2016).
4. Гибкая методология разработки [электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org (дата обращения 09.11.2016).
5. Шаг в другую реальность: как конкурируют модели управления [электронный ресурс]. URL: http://www.up-pro.ru/library/strategy/management/modeli-upravleniya.html (дата обращения 08.10.2016).
6. Вестник цифровой трансформации [электронный ресурс]. URL: http://www.cio.ru/tag/Gartner (дата обращения 08.10.2016).
7. Шумахер Э. Малое прекрасно. Экономика, в которой люди имеют значение. М.: ВШЭ, 2012.
8. Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство института Гайдара, 2011.
9. Кириллов Л. Г. Управляем будущим: наука и мастерство стратегического управления: монография. Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2014.
10. Спиридонова В. И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М.: ИФРАН, 1997.

References:

1. Gref G. Evolve or die [e-resource]. URL: http://trends.skolkovo.ru/2016/05/evolyutsioniruy-ili-vyimresh-german-gref-na-konvente-vyipusknikov-skolkovo/ (date of reference 08.10.2016).
2. Medvedev D. A. Socio-economic development of Russia: gaining new momentum //Voprosy ekonomiki. 2016. № 10. P. 5–30.
3. What is holacracy and why you do not need it [e-resource]. URL: https://habrahabr.ru/company/knopka/blog/241327/ (date of reference 09.11.2016).
4. Flexible development methodology [e-resource]. URL: https://ru.wikipedia.org (date of reference 09.11.2016).
5. Step into another reality: the way managerial models are competing [e-resource]. URL: http://www.up-pro.ru/library/strategy/management/modeli-upravleniya.html (date of reference 08.10.2016).
6. Reporter of digital transformation [e-resource]. URL: http://www.cio.ru/tag/Gartner (date of reference 08.10.2016).
7. Schumacher E. Small is beautiful. An economy in which people are important. M.: HSE, 2012.
8. North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. M.: Publishing House of Gaidar's Institute, 2011.
9. Kirillov L. G. We manage future: science and skills of strategic management: monograph. Ekaterinburg: UMTs UPI, 2014.
10. Spiridonova V. I. Bureaucracy and reform (analysis of M. Crosier's concept). M.: IFRAN, 1997.