

УДК 351
ББК 60.83

DOI: 10.25683/VOLBI.2021.54.151

Ivanova Marina Vyacheslavovna,
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Higher School
of Engineering and Economics,
Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University,
Russian Federation, Saint Petersburg,
e-mail: ivanova.mv@spbstu.ru

Yakimchuk Natalia Nikolaevna,
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor of the Higher School
of Engineering and Economics,
Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University,
Russian Federation, Saint Petersburg,
e-mail: yakimchuk777@bk.ru

Иванова Марина Вячеславовна,
канд. экон. наук,
доцент Высшей инженерно-экономической школы,
Санкт-Петербургский политехнический
университет Петра Великого,
Российская Федерация, г. Санкт-Петербург,
e-mail: ivanova.mv@spbstu.ru

Якимчук Наталья Николаевна,
канд. полит. наук,
доцент Высшей инженерно-экономической школы,
Санкт-Петербургский политехнический
университет Петра Великого,
Российская Федерация, г. Санкт-Петербург,
e-mail: yakimchuk777@bk.ru

РЕИНЖИНИРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ (ОПЫТ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

GOVERNMENT PROCESS REENGINEERING IN THE REGIONAL PUBLIC AUTHORITIES (LENINGRAD REGION'S CASE)

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством
08.00.05 — Economics and management of national economy

В статье представлен анализ возможностей и практики использования инструментов реинжиниринга административных процессов в органах власти субъектов Российской Федерации на основе опыта Ленинградской области. Приоритетный проект «Реинжиниринг стандартизированных процессов в госуправлении» реализовывался в органах власти данного субъекта в конце 2018 г. в рамках реализации проектов «Госуправление 2.0: оптимальные процессы». Целью исследования является анализ опыта проведения реинжиниринга и его результатов в соотношении с научно-теоретическим и практическим подходом к понятию реинжиниринга. В силу специфических характеристик государственного управления в целом и административных процессов в частности, опыт реинжиниринга в бизнесе не может быть напрямую перенесен на эту сферу. Авторами исследуются основные трудности реинжиниринга административных процессов и ключевые причины возможных неудач его применения органами государственной власти, на базе как теоретического анализа, так и практического опыта реинжиниринга в Ленинградской области. Среди основных трудностей реинжиниринга процессов в органах власти можно выделить: сложность масштабных изменений в государственных структурах; сопротивление сотрудников дополнительной работе и неприятие внедряемых изменений; сложность охвата процессов в органах власти; уровень компетенции управленцев; проблему лидерства и ограниченность ресурсов. При анализе практического опыта Ленинградской области сделан вывод о том, что важнейшими проблемами стали: сопротивление сотрудников изменениям и повышенной ответственности; узость охвата реинжинирингом изменений; трудность выделения требуемых ресурсов для реализации проектов изменений; трудность определения показателей результата деятельности как цели реинжиниринга; ограниченность существующими информационными технологиями, сложность их замены.

The paper presents a study on practices and capacities of the government process reengineering (GPR) in Russia. The case of Leningrad region's government is reviewed. A priority project of the standardized government process reengineering was implemented in the official bodies of this region in 2018–2019 (as a part of the implementation of the project “Public administration 2.0: optimal processes”). The aim of this study is an analysis of reengineering experience and its results in relation to the theoretical and methodological basics. Owing to the specific characteristics of public administration in general and the administrative processes in particular, we cannot directly transfer practice of reengineering from business to the sphere of governance. The authors also explore the main challenges of GPR and the key reasons why government can fail it (on the basis of theoretical analysis and practical experience of the Leningrad region). As the major challenges of government processes reengineering we can identify the following: complexity of large-scale changes in the government bodies; the employees' resistance to additional workload and non-acceptance of implemented changes; difficulties with coverage of the processes in the government bodies; level of competence of the administrative officers; the problem of leadership and limited resources. The study concludes that the main challenges in reviewed case of the Leningrad region are the following: the employees' resistance to changes and increasing responsibility; narrow scope of changes that GPR projects imply; difficulties in providing the resources necessary for the GPR projects; difficulties in defining the output indicators as a goal of reengineering; constraints of existing information technologies and difficulties in replacing them.

Ключевые слова: реинжиниринг, административный процесс, государственное управление, реформа, органы государственной власти, согласование правовых актов, Ленинградская область, органы власти субъектов,

эффективность государственного управления, технологии реформирования, эффективность процессов управления.

Keywords: reengineering, government process, public administration, reform, public authorities, law coordination, Leningrad region, public authorities of the federal subjects, efficiency of governance, reform technologies, efficiency of management processes.

Введение

Актуальность. С точки зрения организации и осуществления управленческого процесса государственное управление традиционно признается более сложным, чем коммерческое управление. Объективными причинами этого является масштаб государственного управления, специфические задачи и функции государства, а также политическая составляющая процессов публичного управления. В связи с этим на протяжении практически всего существования института государства к его деятельности не применялось традиционных для коммерческого управления требований результативности и эффективности. Первые попытки совершенствования систем государственного управления через установку показателей эффективности деятельности связаны с концепцией New Public Management и, соответственно, идеями об адаптации некоторых методов и технологий менеджмента, бизнеса в публичной сфере. Положительным следствием рассмотрения процессов государственного управления через призму бизнеса является возможность увидеть деятельность государства с прагматической стороны, т. е. сформировать четкое представление об эффективности этой деятельности и, самое главное, применить имеющееся у бизнеса технологизированное знание о том, как ее можно повысить.

В имеющихся в России на сегодняшний момент условиях федеративного государственного устройства и, соответственно, при существующем разграничении государственных полномочий можно сказать, что основное взаимодействие граждан с властью происходит в рамках компетенции органов власти субъектов Федерации [1]. Региональный уровень государственного управления является ключевым в обеспечении социально-политического и социально-экономического развития региона, что предъявляет значительные требования к результативности и эффективности органов государственной власти субъектов Федерации. При этом в последние годы в России наблюдается замедление экономического роста, и регионы испытывают значительные трудности с наполнением бюджетов и ресурсным обеспечением своих управленческих решений [2].

В этой связи особую актуальность приобретают поиск и использование методов и технологий, способствующих повышению эффективности деятельности органов власти субъектов. Попытки адаптации опыта бизнеса в сфере оптимизации процессов управления в целях экономии ограниченных ресурсов и совершенствования результативности предпринимаются целым рядом регионов с различными результатами. Однако важно подчеркнуть, что на проблемы экономического характера в сфере государственного управления накладываются значительные проблемы в организации самой управленческой деятельности государства. В России констатируется постоянное разрастание численности госаппарата, повышение его бюрократизации, увеличение государственных расходов на его функционирование, что обуславливает

несоответствие качества управленческой деятельности тем социальным вызовам, которые несет современность [2].

Соответственно, важно найти методы, которые позволяют не столько сэкономить ресурсы, сколько качественно перестроить сами процессы государственного управления. Одним из очевидных ответов на подобный запрос в бизнес-структурах является реинжиниринг. Данная статья анализирует опыт администрации Ленинградской области в области применения методов реинжиниринга в целях модернизации государственного управления в регионе.

Изученность проблемы. Значительное количество работ посвящено исследованию возможностей применения методов реинжиниринга к процессам оказания государственных услуг, при этом недостаточное внимание уделяется изучению различных аспектов применения этой методики к внутренним административным процессам аппарата управления, не связанным с государственными услугами.

Реинжиниринг бизнес-процессов, в ставшем классическом его понимании, появляется в начале 90-х гг. XX века. Его основные идеи были изложены в трудах Майкла Хаммера (Michael Hammer) и Джеймса Чампи (James Champy), которые предлагали воссоздание бизнес-процессов в компании «с чистого листа». Развитие идея получила в трудах Томаса Дэвенпорта (Thomas Davenport), который критиковал метод «чистого листа» и предлагал, при сохранении цели проектирования новых бизнес-процессов, начинать с подробного изучения и фиксации существующих процессов. Перечисленные авторы под термином «реинжиниринг» понимали фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование бизнес-процессов для достижения существенных улучшений в таких ключевых для современного бизнеса показателях результативности, как затраты, качество, уровень обслуживания и оперативность [3]. Авторы подчеркивали, что основная цель и сущность реинжиниринга состоит не в оптимизации выполнения отдельных функций организации, а в перестройке деятельности всей фирмы в целом, с формированием сквозных процессов и ориентацией на потребности клиентов. Методические положения реинжиниринга изложены в трудах В. А. Баринаева [4].

Реинжиниринг административных процессов изучается в трудах В. М. Запругайло [5]. Согласно его подходу, реинжиниринг административных процессов (GPR) можно определить как фундаментальное переосмысление и преобразование административных процессов с целью достижения значительного улучшения показателей работы, таких как затраты, качество, уровень предоставляемых услуг и оперативность. Множество зарубежных исследователей изучают опыт проведения реинжиниринга процессов в органах государственной власти, далеко не всегда положительный. В частности, некоторые авторы даже указывают, что успешный реинжиниринг в органах государственной власти невозможен [6]. Р. Хикс [7], на основании изучения опыта развивающихся стран и стран с переходной экономикой, приводит данные, согласно которым 35 % проектов реинжиниринга в государственных структурах полностью провалились (они были прерваны в процессе реализации или не были начаты), 50 % были сорваны частично, т. е. их основные цели не были достигнуты. Таким образом, только 15 % проектов реинжиниринга были успешны. Ряд исследований посвящен анализу опыта реинжиниринга административных процессов с выявлением основных проблемных мест и перспектив его применения для повышения эффективности публичного

управления. В частности, этим вопросам посвящают свои исследования К. Лэйн и Дж. Ли [8], С. Реддик [9], Дж. Монтанья [10], Р. Аллен [11], Дж. Берн и Дж. Робин [12].

Целесообразность разработки темы. Более глубокий анализ существующих исследований позволяет сделать вывод, что проблема использования реинжиниринга в государственных органах состоит не в недостатке возможностей для реализации его проектов или в наличии непреодолимых препятствий для него, а в учете негативных факторов и разработке продуманного проекта. Государственные органы характеризуются также некоторыми чертами, которые могут способствовать успеху реинжиниринга. При этом повышение эффективности деятельности органов власти представляет собой важнейшую комплексную задачу. Теоретико-методическую оценку инструментария для повышения эффективности, соответственно, следует признать целесообразной для исследования.

Цель исследования — анализ процесса проведения реинжиниринга и его результатов в соотношении с устоявшимся научно-теоретическим и практическим подходом к понятию реинжиниринга. Также исследуются основные трудности реинжиниринга административных процессов на базе опыта администрации Ленинградской области и ключевые причины возможных неудач его применения органами государственной власти.

Научная новизна исследования состоит в научно-теоретическом обобщении и анализе опыта субъекта Российской Федерации в области применения инструментов реинжиниринга административных процессов с выявлением ключевых проблемных мест.

Значимость работы заключается в выработке рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации проектов реинжиниринга административных процессов.

Основная часть

Методология. В представленном исследовании с использованием общенаучных приемов анализа и синтеза был рассмотрен российский и зарубежный опыт применения инструментария реинжиниринга административных процессов в органах государственной власти.

Результаты. С момента своего появления реинжиниринг приобрел популярность в коммерческих компаниях развитых стран. В 80—90-х гг. XX века рост конкуренции, глобализация и исчерпание возможностей экстенсивного роста привели к пониманию того, что даже в самых успешных компаниях бизнес-процессы построены неэффективно и не позволяют адаптироваться к новым условиям. Реинжиниринг помог сократить затраты времени и ресурсов в десятки раз [13]. Баринов [4], на основании обобщения теоретических основ и практики реинжиниринга в компаниях, указывает, что классическое определение реинжиниринга (по Хаммеру) — фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование деловых процессов для достижения резких, скачкообразных улучшений главных показателей деятельности компании — содержит четыре ключевых специфических черты реинжиниринга: «фундаментальный», «радикальный», «резкий (скачкообразный)» и «процесс». Именно эти черты отличают реинжиниринг от прочих способов совершенствования деятельности компании. Требование фундаментальности состоит в том, что на старте реинжиниринга необходимо ответить на ключевые вопросы о существовании компании, целях ее деятельности,

правилах и традициях ведения бизнеса в ней (зачастую неписанных) и т. п. Требование радикального перепроектирования говорит о том, что реинжиниринг — это глубокие изменения системы целиком, а не только поверхностные улучшения. Также, согласно определению, реинжиниринг имеет своей целью резкий (скачкообразный) рост основных показателей. Его целесообразно применять только тогда, когда требуется достичь улучшения показателей деятельности компании на 500...1000 % и более [4]. В случае, если увеличение показателей требуется на уровне 10...100 %, используются более традиционные методы, поскольку применение реинжиниринга связано со значительными затратами и значительным риском, не оправдывающимися в этом случае выигрышем. Проект реинжиниринга бизнеса обычно включает четыре этапа [4, 14]:

1. Разработка желаемого образа будущей компании, ее видения (vision).

2. Анализ существующего бизнеса — исследование компании и составление схемы ее работы в настоящем (фиксация процессов as is).

3. Проектирование обновленного бизнеса — создание новых и/или изменение прежних процессов и информационной системы, поддерживающей их, тестирование новшеств.

4. Внедрение проекта обновленного бизнеса.

Указанные этапы должны выполняться, по крайней мере частично, параллельно, с повторением отдельных этапов по мере необходимости. Одной из ключевых областей внимания при реинжиниринге должны становиться информационные технологии (ИТ), так как «перепроектирование деловых процессов становится возможным, как правило, благодаря этим технологиям». При этом необходимо именно перепроектировать процессы с учетом использования максимально современных и подходящих ИТ.

Среди способов и принципов перепроектирования бизнес-процессов можно назвать [14]: интегрирование, горизонтальное сжатие, децентрализацию ответственности (вертикальное сжатие), логический порядок реализации работ вместо линейного, диверсификацию бизнес-процессов, разработку различных версий бизнес-процессов, рационализацию горизонтальных связей, рационализацию управленческого воздействия, культуру решения задач, рационализацию связей «компания — заказчик», внедрение уполномоченных менеджеров, сохранение положительных моментов централизации.

Существенное влияние на успех/срыв проекта реинжиниринга оказывает мотив осуществления проекта реинжиниринга [4, 15]. Он должен быть четко определен и зафиксирован, должен реализовываться под эгидой высшего руководства компании, которое должно взять на себя полную ответственность. Команда, которая реализует проект, должна состоять из сотрудников, обладающих всеми необходимыми полномочиями, способными к командной работе, понимающими причины изменений и готовыми посвящать реинжинирингу необходимое время. Сотрудники, которые напрямую не участвуют в реализации проекта, но которые будут им затронуты, должны освоить и реализовать новые модели поведения. Соответственно, важно налаживание коммуникации внутри компании. Проект реинжиниринга требует использования специального бюджета, его характеристики также влияют на успех. Для проекта реинжиниринга необходима методическая и инструментальная поддержка, в первую очередь — построение обновленной информационной системы.

Важными фактором успеха реализации проекта реинжиниринга является привлечение экспертов (консультантов), которые должны исполнять поддерживающую роль и не входить в штат компании. К факторам успеха также относят риск, четкое распределение ролей и обязанностей.

В. А. Баринов [4] обобщает типичные ошибки при проведении реинжиниринга. Среди них наиболее важны следующие:

1. Компания пытается улучшить существующий процесс, не перепроектируя его, т. е. происходит замена радикальной перестройки процессов частичными улучшениями. Это наиболее грубая ошибка, являющаяся основной причиной неудач реинжиниринга [16].

2. Отсутствие системности подхода к обновлению. Реинжиниринг зачастую провоцирует заметные изменения в других областях, например в организационных структурах, системах управления, в системе оценок персонала. Если сотрудники избегают требуемых изменений, результаты не будут достигнуты.

3. Недостаточная работа с системой ценностей и убеждений сотрудников, с корпоративной культурой.

4. Непоследовательность реализации проекта и внедрения обновлений, часто преждевременное завершение реинжиниринга и ограниченные задачи. Кроме того, реинжиниринг становится неэффективным, если область его действия ограничена или поставлена слишком узкая задача.

5. Ошибки в распределении задач реинжиниринга по уровням управления. Реинжиниринг требует осуществления в административном порядке, сверху вниз, поэтому он не может быть успешно осуществлен менеджерами нижнего и среднего уровня.

6. Реинжиниринг не обеспечен достаточным количеством ресурсов, в том числе временем и силами ответственных сотрудников. Соответственно, неправильным является подход, при котором реинжиниринг проводится на фоне других программ, если внимание сотрудников непрерывно переключается с одной программы на другую.

7. Сопrotивление сотрудников. Реинжиниринг практически неизбежно приводит к негативным результатам для отдельных работников, меняя характер их работы, а возможно и приводя к увольнению. Сопrotивление сотрудников нужно предвидеть при планировании изменений и заранее внедрять механизмы работы с этим сопротивлением.

Таким образом, реинжиниринг несет в себе достаточное количество рисков, однако причины срыва проекта заключаются в отклонении от правил его проведения.

К настоящему времени накоплен определенный опыт в использовании технологий реинжиниринга в сфере публичного управления. В развитых странах сформировалось понятие «реинжиниринг административных процессов» (GPR, government process reengineering), по аналогии с понятием «реинжиниринг бизнес-процессов». Реинжиниринг административных процессов предполагает не столько оптимизацию, сколько перестроение процессов и процедур.

Адаптируя требования современных концепций эффективности публичного управления к особенностям организационных структур государственной власти, можно сказать, что GPR в основном имеет следующие цели в части изменения административных процессов:

- минимизация/исключение неэффективных или дублирующих процедур (или целых процессов);
- повышение эффективности на базе внедрения параллелизма вместо линейности;

– закладывание в обновленные процессы возможностей гибкости и оперативного реагирования (agility);

– динамичность рабочего процесса с встраиванием механизмов контроля и интенсификации в зависимости от текущих условий;

– внедрение возможностей «подстройки» процессов под постоянно растущую сложность и объем работ.

В силу специфических характеристик государственного управления в целом и административных процессов в частности, опыт реинжиниринга не может быть напрямую, без адаптации, перенесен на эту сферу. Некоторые авторы даже указывают, что успешный реинжиниринг в органах государственной власти невозможен [6]. Обобщение исследований, посвященных анализу опыта перестройки процессов в органах власти, показывает [5, 8—12], что наиболее часто при его проведении появляются следующие трудности:

1. Трудность действительно масштабных изменений в государственных структурах, которых требует реинжиниринг. В государственном управлении существует институциональная ловушка — высокие издержки трансформации институтов управления, которые сами по себе могут создавать риски деструкции в различных сферах социально-экономической системы, при том, что ее устойчивое развитие и является целью функционирования самих этих институтов. Это является основным сдерживающим фактором коренных преобразований в государственных структурах.

Государственные органы в сравнении с коммерческими организациями ограничены многочисленными дополнительными нормативными требованиями и характеризуются значительно большей инерционностью. При проведении радикальных преобразований административных процессов им требуется гораздо больше времени на возвращение к устойчивому состоянию.

Далее, органы государственного управления ограничены в возможностях изменений большим количеством регламентирующих их деятельность актов, изменение которых находится не в их собственной компетенции. Проблема может быть решена полностью только в случае запуска процесса реинжиниринга с самого верха системы государственного управления (например, для органов субъекта Федерации — с уровня главы субъекта).

Типичным для государственных структур также является относительно высокий уровень регламентации процессов внутри ведомств при одновременно низком уровне регламентации межведомственного взаимодействия, где слабо определена ответственность и контроль сроков исполнения [17].

В связи с вышесказанным при адаптации процедур реинжиниринга к органам власти необходимо выбирать путь, в котором реинжиниринговые технологии сочетались бы с эволюционными способами перестройки организационной структуры.

2. Отношение сотрудников к самому процессу реинжиниринга (сопротивление дополнительной работе) и к его результатам (непринятие внедряемых изменений). Можно отметить, что в сравнении с коммерческой сферой государственными служащими зачастую более болезненно воспринимается сокращение их полномочий [18]. Кроме того, государственные служащие привыкают работать в значительно менее подверженной изменениям среде, чем работники бизнес-структур, и в связи с этим их отношение к изменениям может быть заметно более негативным, чем у последних.

3. Сложность охвата разнообразных административных процессов в органах власти. Численность участников административного процесса (как отдельных служащих, так и подразделений и целых органов власти) может значительно превышать число участников бизнес-процесса. Административные процессы часто затрагивают целый ряд функциональных зон управления (в которых действуют разные органы власти со своими целями и задачами) и требуют множества согласований.

Кроме того, в деятельности органов исполнительной власти происходит четкое разграничение полномочий на полномочия, связанные с реализацией государственной власти, и обеспечительные полномочия. При этом можно выделить как процессы, затрагивающие отдельные виды этих полномочий, так и процессы, которые включают в себя оба вида. Подход к реализации инжиниринга для данных процессов также должен отличаться. Соответственно, в практике возможно использование комбинированного подхода, при котором во вспомогательных процессах осуществляется реинжиниринг, который при этом не затрагивает основную деятельность органов по реализации государственной власти. Однако грань между реинжинирингом и совершенствованием здесь практически стирается, и возможные положительные следствия остаются под вопросом.

4. Уровень компетенции управленцев в сфере современных бизнес-технологий, управления изменениями, внедрения современных ИТ-решений и т. п. не всегда достаточен. Сфера государственного управления в этих вопросах традиционно отстает от бизнеса. При этом эта проблема может находить отражение не только с самой реализации реинжиниринга, но и в возможности последующего внедрения обновленных процессов. Обучение сотрудников, их адаптация к новым подходам в работе может занимать большее время по сравнению с бизнес-структурами.

5. Проблема лидерства. Традиционно реинжиниринг требует изменений сверху вниз, инициируется и возглавляется высшим менеджментом, что дает широту понимания процессов, уровень властных полномочий, необходимый для глубоких изменений, и мотивацию. В сфере государственного управления требование наличия инициатора и лидера процесса реинжиниринга с высокой административной позицией, как выше указывалось, еще более выражено, так как необходимо решение вопросов нормативных ограничений. При этом в государственном управлении позиции такого уровня зачастую являются политическими и занимаются в результате выборов на определенный срок. Это создает ряд проблем. Во-первых, руководитель может отказаться от рискованных изменений в преддверии выборов, поскольку политические цели переизбрания становятся для него важнее. Во-вторых, смена руководства может произойти в процессе изменений, что влияет на них негативно.

6. Ограниченность ресурсов. В первую очередь это касается наличия финансовых и бюджетных ограничений для решений государственного органа. Кроме того, текущие задачи государственного управления и, соответственно, загруженность сотрудников зачастую не позволяют выделить рабочее время для реинжиниринга.

При этом необходимо отметить, что государственные органы характеризуются также некоторыми чертами, которые могут способствовать успеху реинжиниринга. Во-первых, преимущество может содержаться в строгой иерархичности структур и традиционной склонности к авторитарному стилю управления. В подобных структурах легче

проводить даже непопулярные изменения по схеме «сверху вниз», чем, к примеру, в компании, построенной на демократичном стиле управления. Во-вторых, сам уровень регламентации процессов в государственных структурах может в некоторых случаях помогать в их схематизации.

Для преодоления части трудностей реинжиниринга административных процессов обоснованным является привлечение специалистов из бизнес-структур, а среди возможных подходов к реинжинирингу возможно использование value stream («поток создания ценностей», при этом ценностью будет являться не финансовая, а социальная стоимость услуг), метод вычисляемых приоритетов (MES), эталонная модель BPM (Business Process Management) и другие подходы [5].

Можно сделать вывод, что проблема состоит не в недостатке возможностей для реализации проектов реинжиниринга или в наличии непреодолимых препятствий для него, а в учете негативных факторов и разработке продуманного проекта.

Проанализируем опыт проведения проекта реинжиниринга административных процессов в Администрации Ленинградской области.

Приоритетный проект «Реинжиниринг стандартизированных процессов в госуправлении» был инициирован органами государственной власти Ленинградской области в конце 2018 г. в рамках реализации проектов «Госуправление 2.0: оптимальные процессы» [19]. Правовым основанием стали раздел 3.1. «Управление реализацией Стратегии» Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 г. (утверждена областным законом от 08.08.2016 г. № 76-оз) и распоряжение Губернатора Ленинградской области от 21.09.2017 г. № 583-рг «О проведении административной реформы в Ленинградской области в 2017—2018 годах». Один из авторов настоящей статьи принимал участие в проекте в качестве приглашенного эксперта.

Согласно паспорту проекта, его целью являлась разработка и внедрение системы постоянной оптимизации стандартизированных процессов в органах исполнительной власти Ленинградской области. При этом под стандартизованным процессом в рамках проекта понималась совокупность взаимосвязанных мероприятий или работ, необходимых для реализации полномочий органов власти и имеющих схожие механизмы исполнения в двух и более органах исполнительной власти Ленинградской области.

Согласно паспорту проекта, реинжиниринг процесса — это механизм перепроектирования процесса для достижения максимального эффекта управленческой деятельности и устранения итераций, не ведущих к получению конечного результата.

Среди задач проекта указывались следующие:

1. Разработать методику выявления потерь в стандартизированных процессах.
2. Провести анализ и сформировать перечень основных стандартизированных процессов в органах исполнительной власти.
3. Сформировать методологию описания и реинжиниринга стандартизированных процессов.
4. Произвести выявление потерь и оптимизацию не менее трех пилотных процессов.
5. Сформировать предложения по созданию системы постоянной оптимизации процессов в органах власти Ленинградской области.

Проект не включал исследование и оптимизацию поддерживающих (хозяйственных) процессов. Заявленное в паспорте проекта ограничение — нормы Бюджетного кодекса РФ.

В качестве целевых показателей проекта установлены:

1. Количество оптимизированных процессов (запущены изменения по документам, регламентирующим пилотные процессы) — 3 единицы.

2. Трудозатраты и приведенная стоимость после оптимизации процесса должны быть снижены не менее чем на 15 %.

На данном этапе анализа обращает на себя внимание постановка задач к проекту. Фактически задача реинжиниринга разбивается на идентификацию так называемых стандартизированных процессов, их описание в виде *as is*, далее на базе общей методологии реинжиниринга предполагается провести «оптимизацию» трех стандартизированных процессов. Важно, что перепроектирование процессов среди задач не упоминается, равно как и описание и анализ результатов процессов. При том, что реинжиниринг в классическом его понимании, как было указано выше, всегда ориентирован на итоговые результаты процессов и в его основе лежит перепроектирование, в том числе межведомственное.

Анализ целевых показателей проекта также выявляет некоторые расхождения со стандартными подходами к реинжинирингу. В частности, в качестве цели заявляется само количество оптимизированных процессов, хотя реинжиниринг не предполагает подобных ограничений и в целях достижения роста показателей эффективности может потребоваться изменение значительно большего количества процессов. Второй целевой показатель предполагает снижение трудозатрат и стоимости процесса, т. е. в качестве целей выбираются показатели совершенствования самого процесса, в достаточной степени косвенно характеризующие его результат. Подчеркнем, что в начале реализации проекта не были установлены сами стандартизированные процессы, которые подлежат оптимизации (что вполне логично), поэтому установление показателей результативности процессов могло быть затруднено. Однако в классической логике реинжиниринга среди целевых показателей должны быть показатели эффективности деятельности организации в целом. Показатели эффективности и качества деятельности государственных органов могли быть использованы в качестве целевых показателей реинжиниринга.

Структура руководства проекта была следующей: заказчиком проекта выступил губернатор области, отраслевым заказчиком и куратором проекта стали должностные лица уровня председателей комитетов администрации области, непосредственное руководство проектом — на уровне начальника департамента комитета администрации.

Как видно, проект реинжиниринга был формально возглавлен высшим руководством региона, что характеризует наличие политической воли и является положительным фактором для реинжиниринга. Конкретное руководство проектом было делегировано на нижестоящие уровни управления, что само по себе не является проблемой и вполне обоснованно при наличии достаточного уровня коммуникаций и поддержки со стороны высших должностей. Однако, если мы проследим развитие проекта, можно отметить ряд проблем в кадровом обеспечении.

Основная команда проекта реинжиниринга, согласно паспорту проекта, состояла из семи человек, в основном уровня начальников отделов, департаментов в комитетах администрации области. При этом важно обратить внимание

на то, что паспорт проекта не предусматривал финансирования, вместо чего для команды проекта была установлена норма рабочего времени для участия в проекте. Она составила от 10 % у основного состава участников, до 20 % — у администратора проекта (сотрудник уровня главного специалиста) и 25 % — у руководителя проекта. При изучении научно-методических основ реинжиниринга выше было установлено, что одним из важных факторов его успеха является активное вовлечение команды проекта и возможность посвящать основное время именно ему. Фактически же участники команды вынуждены были выполнять свою текущую работу и совмещать ее с работами по реинжинирингу.

При подготовке паспорта проекта были установлены его основные риски. Кроме того, положительно характеризует подготовку тот факт, что риски были оценены и ранжированы по вероятности возникновения, также были спланированы мероприятия по реагированию на их возникновение.

Важнейшим риском проекта названо отсутствие специалистов и компетенций для реинжиниринга (25 %). Основной мерой реагирования здесь указано привлечение экспертов в сфере ИТ, бизнес-моделирования, управления качеством (письменные заключения, рабочие встречи, сопровождение проекта). Второй по вероятности указанный риск — сопротивление государственных гражданских служащих — держателей процесса и, как следствие, получение неправильной картины процесса (20 %). Предложены: установочная рабочая встреча для информирования о целях, задачах, мероприятиях и ожидаемых результатах проекта; вовлечение на этапе формирования методологии реинжиниринга; согласование проводимых мероприятий; информирование о промежуточных и полученных результатах проекта. Следующий по рангу риск проекта — невозможность полной автоматизации процесса из-за несинхронизированных информационных систем Ленинградской области и внешних разработчиков (16 %). Предложено привлечение для консультации и оценки независимых экспертов в сфере ИТ и комитета связи и информации области. Следующий риск — отсутствие единого подхода к методологии реинжиниринга (16 %). Данный риск практически был купирован на одном из первых этапов проекта, когда был согласован проект методологии реинжиниринга и матрица процессов с высшим руководством проекта (что и было указано в качестве метода реагирования). Самым маловероятным риском при подготовке проекта посчитали высвобождение кадров как следствие реализации реинжиниринга (8 %). В качестве ответа на этот риск было указано согласование проекта методологии и предлагаемых мероприятий с аппаратом губернатора и правительства Ленинградской области для оценки их кадровых последствий.

Обращает на себя внимание качественная оценка рисков проектов реинжиниринга процессов в органах государственной власти, с учетом как общих рисков государственных структур, так и конкретных особенностей ситуации в Ленинградской области. Положительным фактором является и подробная проработка возможных ответов на возникновение рисков.

Однако отдельные способы реагирования на риски (например, согласование проекта методологии и предлагаемых мероприятий с аппаратом губернатора и правительства по вопросу кадровых сокращений) во многом противоречат классическому реинжинирингу и еще до начала проекта ставят вопрос о том, будет ли проведен действительно реинжиниринг или некоторые усовершенствования с максимальным сохранением существующей ситуации?

В ходе реализации проекта, после выполнения первых трех задач — установления методики выявления потерь, формирования перечня стандартизированных процессов и выбора методологии описания и реинжиниринга — работы фактически разделились на три зоны ответственности. Были выбраны три процесса для оптимизации (такое количество, как было указано выше, является целевым показателем), и по этим процессам были сформированы отдельные команды (рабочие группы). В составе этих групп преобладали сотрудники уровня начальника отдела, заместителя начальника отдела, начальника сектора. Кроме того, в состав этих рабочих групп, в отличие от основного проекта, были привлечены эксперты из научного и бизнес-сообщества. Совместная работа по различным процессам у рабочих групп не предусматривалась.

Следующие три стандартизированных процесса были отобраны для оптимизации:

1. Подготовка, оформление и согласование проекта правового акта Ленинградской области.
2. Предоставление мер государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства.
3. Предоставление субсидий местным бюджетам из областного бюджета Ленинградской области.

По ним, в соответствии с паспортом проекта, были установлены следующие контрольные точки с датами контроля выполнения:

- анализ фактической реализации («как есть»);
- составлена карта процесса, оцифрованы трудозатраты и приведенная стоимость, выявлены «потери»;

– проведена оптимизация, разработаны и утверждены изменения в регламентирующие документы по процессу.

По установленным контрольным точкам можно в целом оценить выбранную методику реинжиниринга, которая в первом приближении построена на модели BPM, однако очевидны отклонения от технологий классического реинжиниринга. Рассмотрение процессов в связи друг с другом, деятельности органа в целом, ориентация на результирующие показатели качества деятельности практически отсутствует. На данном этапе фактически происходит переход к модели совершенствования существующих процессов, что является, как было указано выше, самой распространенной и серьезной ошибкой осуществления реинжиниринга.

Рассмотрим подробнее проведенные работы по реинжинирингу одного из избранных процессов — формирования, согласования и выпуска правового акта Ленинградской области в рабочую группу, по которому был включен автор.

В качестве основной проблемы в процессе формирования, согласования и выпуска правового акта в администрации Ленинградской области была указана длительность процесса (в текущей организации процесса может превышать 365 дней). Была поставлена цель: в течение шести месяцев длительность формирования, согласования и выпуска правового акта должна стать соответствующей требованиям заказчика, без потери качества (конкретная целевая длительность не указывалась).

В начале работы команды были установлены основные участники и характеристики процесса (рис.).

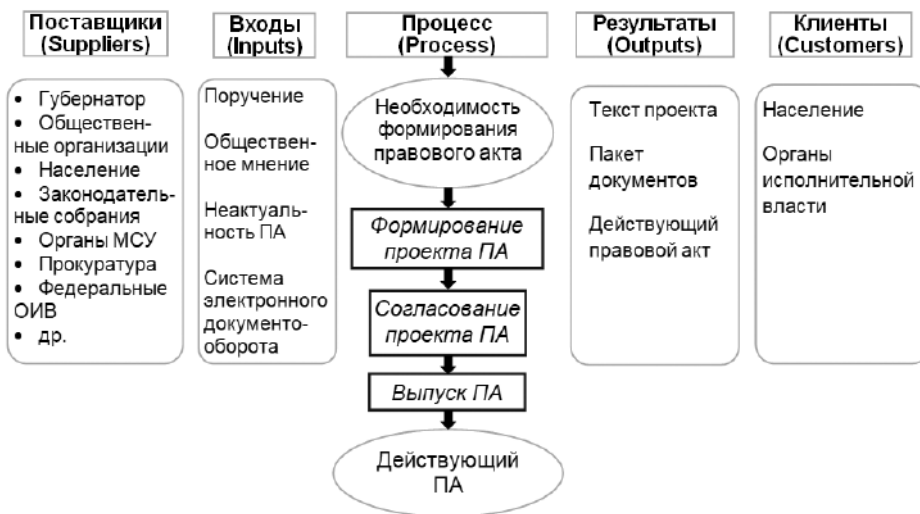


Рис. Основные участники и характеристики процесса формирования, согласования и выпуска правового акта (составлено авторами на основе материалов проекта)

С привлечением бизнес-консультантов была составлена карта процесса в текущем состоянии (as is). С учетом данной карты были установлены следующие характеристики процесса.

Доли категорий шагов в процессе: оформление проекта правового акта — 41 %; формирование проекта правового акта — 27 %; согласование — 32 %.

Средние денежные затраты на один правовой акт (объемом в три страницы) — примерно 52 тыс. рублей.

Средние затраты труда на один правовой акт (объемом в три страницы): производственное время — 9,5 дней (76 часов), время «потерь» — 36 дней.

Среднее количество человек в процессе — 190.

Среднее количество уровней в «колодцах» согласований — 6.

При этом параллельно проводились рабочие встречи с обсуждением проблем процесса и их возможных причин. Участниками рабочей группы было перечислено значительное число причин затянутости процесса и с использованием технологии мозгового штурма предложены возможности их исправления. Однако в процессе обсуждения сотрудники органов власти исключали из рассмотрения некоторые возможности совершенствования/перестройки процесса, указывая, что «такие предложения руководство даже не будет рассматривать», «это хорошо, но потребует слишком много изменений», «это рискованно, мы так не

работаем», «это может вызвать напряженность в коллективе». Например, при обсуждении проблемы с длительным согласованием правового акта отдельными сотрудниками был предложен вариант внесения изменений в систему электронного документооборота механизма автоматического проставления грифа «согласовано» при истечении срока согласования, предоставленного сотруднику, и отсутствия с его стороны активных действий. Однако данное предложение, несмотря на то, что было признано всеми участниками рабочей группы решающим множество проблем, вызвало однозначную реакцию: «это никогда не поддержат наверху», «это слишком опасно, так как могут быть согласованы документы, подразумевающие бюджетные расходы». Аргумент о том, что во избежание таких последствий сотрудникам достаточно соблюдать сроки согласования, не перевесил страха возникновения настолько большой ответственности.

Целый ряд названных сотрудниками проблем в процессе формирования и согласования правовых актов имеет своими корнями нечеткость разграничения компетенции между органами власти или подразделениями (например, исполнитель долго разбирается, в его ли компетенции данный вопрос, или отправляет на согласование еще нескольким органам/подразделениям «на всякий случай», поскольку не уверен в том, не затронет ли их компетенцию данный акт). Именно такие ситуации являются основным объектом применения реинжиниринга, однако в существующих рамках проекта перейти на уровень уточнения полномочий и, возможно, изменения организационных структур не представлялось возможным. Проект ни по задачам, ни по ресурсам не предполагал такого охвата, что снижает положительный эффект реинжиниринга.

Возможности перестройки процессов более глубоко, чем это традиционно бывает при совершенствовании, также встречали сопротивление сотрудников. К примеру, одной из выделенных проблем, как выше указывалось, было само определение итогового списка согласующих проект правового акта. Сюда включались причины организационного типа (неясно, в чьей компетенции вопрос; исполнитель не представлял всех возможных последствий правового акта и не включил в согласование всех, кого он может затронуть, и т. п.), причины политического и личностного характера (невозможно не включить в список согласующих определенного сотрудника, так как это «неуважение» или «политически неверно»). Предложение спроектировать процесс на кардинально других основаниях, когда не исполнитель, формирующий проект правового акта, создает список согласующих, а проект выносится в общедоступную для органов власти области электронную базу и те органы/должностные лица, чьи предметы ведения он затрагивает, могут включиться в процесс согласования с правом замечаний, вызвало сопротивление сотрудников. При том, что предложение признавалось обоснованным, были высказаны опасения, что это потребует слишком значительных изменений в традициях работы, вызовет много проблем во время адаптационного периода, потребует серьезных изменений в системе документооборота и т. п. Вместо этого было предложено дополнить шаблон правового акта новым разделом (предмет согласования) и установить внешний контроль за исполнителями в вопросе маршрута документа.

Кроме того, по ряду предложений участники рабочей группы, предвидя возможную негативную реакцию руководства, не чувствовали себя достаточно авторитетными,

чтобы настаивать на предложениях, и не рисковали их вносить.

Таким образом, проблемы и решения, обсужденные и даже поддержанные участниками рабочей группы, не были даже вынесены на итоговое представление результатов руководителям проекта. Ряд проблемных моментов (в частности, могущих потребовать усиления ответственности сотрудников) был исключен из итогового перечня проблем, подлежащих решению. Ряд предложений был вынесен на итоговое рассмотрение с оговорками о лишь желательности их реализации (как, например, вышеуказанный механизм автоматического согласования).

Итоговый перечень причин затянутости процесса был сформирован так:

1. Неэффективные методы организации процесса:
 - последовательное внутреннее согласование;
 - расписание правового акта по иерархическому принципу;
 - непонимание исполнителем сути задания при формировании правового акта, предмета согласования при согласовании правового акта, следовательно, дополнительные устные уточнения;
 - проект правового акта может вернуться на начальные этапы, когда процесс уже почти реализован, следовательно, риск «потерь репродуктивности»;
 - отсутствие онлайн-мониторинга сроков и маршрутов согласования.
 2. Неудобство системы электронного документооборота, отсутствие в ней шаблонов правовых актов и контроля.
 3. Низкая компетентность и ответственность сотрудников:
 - отсутствие персональной ответственности за грамматические ошибки;
 - недостаточная юридическая и финансово-экономическая компетенция исполнителя.
- Для решения перечисленных проблем и совершенствования процесса были предложены следующие решения:
1. Передать функцию «расписание проекта правового акта на исполнителей» уполномоченному сотруднику.
 2. Регламентировать деятельность (сроки, место в процессе, роль арбитра) согласительной комиссии.
 3. Внедрение в работу начальников отделов матрицы контроля и регулирования деятельности.
 4. Разработка шаблона заключения в системе электронного документооборота.
 5. Разработка памятки (видеоролика) по формированию проекта правового акта.
 6. Развитие подсистемы согласования правового акта.
 7. Автоматический контроль сроков (встроен в систему электронного документооборота).
 8. Выходные формы отчетности.
 9. Создание рабочей группы при формировании правового акта.
 10. Управление координации и анализа в начале процесса — контроль за маршрутами движения правового акта и сроки согласования.
 11. Внедрение в систему электронного документооборота функционала «автоматическое согласование по истечении установленного срока».

По результатам рассмотрения была создана карта процесса с усовершенствованиями и выявлены ее преимущества по сравнению с существующей схемой. Среди них отмечены следующие:

1. Сокращение средних денежных затрат на один правовой акт до 40 000 рублей (на 23 %).

2. Сокращение средних затрат производственного времени на один правовой акт до 59 часов (на 24 %).

3. Исключение из процесса 14 шагов, в том числе:

- устные уточнения требований;
- последовательная оценка концепции правового акта при внутреннем согласовании;
- формирование «колодцев» при согласовании правового акта — за счет назначения ответственного за данный функционал уполномоченного сотрудника;
- согласование правового акта начальником управления делопроизводства;
- управление координации и анализа в начале процесса — контроль за маршрутами движения ПА и сроками согласования.

По результатам анализа осуществления реинжиниринга процесса формирования, согласования и выпуска правовых актов в администрации Ленинградской области можно отметить следующие проблемы.

Уже на этапе формирования паспорта проекта были заложены первые отклонения от классических подходов к реинжинирингу, и проект начал склоняться к простому совершенствованию существующих процессов. Это можно заметить по формулировкам задач проекта, которые не включали напрямую перепроектирования процессов. Также обращают на себя внимание целевые показатели проекта, которые не включают показатели результатов деятельности органа власти.

На проект реинжиниринга не выделен бюджет. Работа команды проекта происходит по установленным нормам выделения рабочего времени (эти нормы не превышают 10 % у рядового участника команды), что не позволяет участникам посвятить достаточно времени и усилий проекту, а также снижает мотивацию.

Несмотря на значительный положительный фактор — системный характер инициирования проекта и поддержку высшим руководством области — конкретные участники команд проекта находятся в среднем звене управления, что, как мы указывали выше, снижает шансы на успех.

Одной из ключевых характеристик технологии реинжиниринга является то, что это системный процесс, охватывающий всю деятельность организации. Кроме того, этапы реинжиниринга зачастую накладываются друг на друга и повторяются несколькими итерациями при необходимости. В данном же случае уже паспортом проекта были установлены контрольные сроки окончания последовательных этапов, что не позволяло обновлять полученные на предыдущих этапах результаты в процессе. Кроме того, фактически проект разделился на реинжиниринг трех отдельных процессов. Хотя, как выше указано, такая схема возможна для органов государственной власти в силу их ограничений, в данном случае недостаточные охват и системность реинжиниринга не позволили увидеть все проблемы и получить все возможные результаты.

Положительным фактором стало прогнозирование рисков и их оценка. Однако по результатам реализации можно сказать, что работы по их предотвращению оказались недостаточными (например, по риску сопротивления сотрудников). Кроме того, сами положения работы с рисками указывали на то, что масштабных изменений не планируется (например, по риску высвобождения кадров).

Фактически важнейшей проблемой оказалась не недостаточная компетентность в технологиях реинжиниринга (с ней справились привлечением экспертов), а сопротивление

изменениям и опасения служащих (включая самих членов рабочих групп). Неготовность отойти от привычных схем работы, опасение возникновения дополнительной ответственности, мышление традиционными бюрократическими стандартами (усиление контроля вместо перераспределения полномочий), нежелание изменений и т. д. — все эти выделяемые исследователями трудности проведения реинжиниринга в государственных структурах присутствовали в полной мере. При этом осознание неэффективности сложившихся процедур и необходимости изменений присутствует у всех сотрудников. Таким образом, потенциал изменений существует, однако требуется гораздо более глубокая работа с кадровым составом, вплоть до изменения ценностных установок.

Значительным ограничением оказались информационные системы, используемые органами власти. Технические возможности системы электронного документооборота зачастую становились на пути предлагаемых изменений. При этом результаты реинжиниринга административных процессов всегда тесно взаимосвязаны с ИТ. Проектирование процессов должно происходить параллельно с их встраиванием в информационную систему. Реинжиниринг должен использовать ИТ не для автоматизации существующего процесса, а для создания нового. Отставание возможностей ИТ не позволяет добиться требуемой эффективности. По результатам работы было сформировано техническое задание для изменений в системе электронного документооборота, но попыток ее серьезно перестроить не было предпринято.

В целом можно сделать вывод о том, что, несмотря на наличие положительных результатов проекта, нельзя сказать, что реинжиниринг процессов в администрации Ленинградской области был проведен в полном смысле этого слова. Как и во многих случаях, при его подготовке и проведении были сделаны ошибки (практически все из перечисленных в начале данной статьи), превратившие реинжиниринг в простое совершенствование отдельных процессов. Не был выдержан необходимый охват и глубина процесса, изменения не затронули организационные структуры, не был создан целостный механизм контроля за процессами. Не произошло регулирования модели самой работы организации, вместо этого сохранена ориентация на имеющуюся систему взаимосвязанных документов.

При этом, если рассматривать данный проект как совершенствование отдельных процессов, он был реализован вполне успешно. Кроме того, анализируя процесс реализации проекта, можно отметить, что среди сотрудников существует осознание необходимости изменений, а следовательно, важнейшая проблема — сопротивление изменениям — в перспективе разрешима.

Среди основных проблем и рисков проведения реинжиниринга в органах государственной власти, на основании проведенного анализа опыта Ленинградской области, можно назвать:

1. Неготовность государственных служащих к изменениям и сопротивление повышенной ответственности.
2. Узость охвата проектами изменений, концентрация на существующих процессах.
3. Трудность выделения требуемых ресурсов для реализации проектов изменений (и финансовых, и трудовых).
4. Трудность определения показателей результата деятельности как цели реинжиниринга.
5. Ограниченность существующими информационными технологиями, сложность их замены.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Грызунова Г. В. Реинжиниринг административных процессов в контексте модернизации государственной службы: региональный аспект // Ученые записки ЗабГУ. Сер. : Философия, социология, культурология, социальная работа. 2011. № 4. С. 117—122.
2. Колесниченко Е. А., Рудакова О. В., Плахов А. В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. № 2. С. 161—175.
3. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации: манифест революции в бизнесе. 10-е изд. М. — СПб. — Киев : Вильямс, 2007.
4. Баринов В. А. Реинжиниринг: сущность и методология. URL: <http://www.ippnou.ru/article/menedgmt/pop>.
5. Запрягайло В. М. Реинжиниринг органов исполнительной власти в условиях развития информационного общества в России. URL: <http://ukros.ru/archives/2278>.
6. Kock N., McQueen R. Is Re-engineering Possible in the Public Sector? A Brazilian Case Study // *Business Change and Re-engineering*. 1996. Vol. 3(3). Pp. 3—12.
7. Heeks R. Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risk be Reduced? // *E-government Working Paper Series*. 2003. Vol. 14. Pp. 27—49. URL: <http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov/index.shtml>.
8. Layne K., Lee J. Developing fully functional E-government: A four stage model // *Government Information Quarterly*. 2001. Vol. 18(2). P. 122.
9. Reddick C. Citizen interaction with e-government: From the streets to servers? // *Government Information Quarterly*. 2005. Vol. 22. Pp. 38—57.
10. Montagna J. A Framework for the Assessment and Analysis of Electronic Government Proposals // *Electronic Commerce Research and Applications*. 2005. Vol. 4(3). Pp. 204—219.
11. Allen R. Assessing the impediments to organizational change. A view of community policing // *Journal of Criminal Justice*. 2002. Vol. 30. Pp. 511—517.
12. Burn J., Robin G. A Virtual Organization Model for e-Government // *Australian Journal of Information Systems*. 2002. Vol. 9(2). Pp. 104—112.
13. Мельникова Е. Е., Сысо Т. Н. Реинжиниринг под увеличительным стеклом: вопросы и ответы // Вестник ОмГУ. Сер. : Экономика. 2007. № 1. С. 117—125.
14. Джонс М. Реинжиниринг / Пер. с англ. ; под ред. М. Желены. СПб. : Питер, 2009.
15. Scholl H. E-Government-Induced Business Process Change (BPC): An Empirical Study of Current Practices // *International Journal of E-Government Research*. 2005. Vol. 1(2). Pp. 27—49.
16. Панкова Ю. В., Эбзеев А. М. Реструктуризация бизнеса на основе реинжиниринга: сущность и проблемы реализации в России // Экономика: теория и практика. 2009. № 1(17). С. 46а—53.
17. Григорьев Л., Скрипка Ф. Применение бизнес-инжиниринга к задачам государственного управления. URL: <http://bigc.ru/publications/bigspb/metodology/besm.php>.
18. Ирхин Ю. В. Проблемы реформирования государственной службы в России в зеркале общественного и экспертного мнений // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 3. С. 97—111.
19. Ялов Д. Госуправление 2.0: заставить чиновника мыслить, как бизнесмен // Эксперт. 2016. № 1-2(1012).

REFERENCES

1. Gryzunova G. V. Government processes reengineering in the context of modernization of civil service: regional dimension. *Scholarly Notes of Transbaikal State University. Series: Philosophy, sociology, cultural studies, social work*, 2011, no. 4, pp. 117—122. (In Russ.)
2. Kolesnichenko E. A., Rudakova O. V., Plakhov A. V. The efficiency of public administration: Russia against the backdrop of the global trends. *Central Russian Journal of Social Sciences*, 2018, no. 2, pp. 161—175. (In Russ.)
3. Hammer M. *Reengineering of a corporation: manifesto of the revolution in business*. Moscow, Saint Petersburg, Kiev, Williams. 2007. (In Russ.)
4. Barinov V. A. *Reengineering: substance and methodology*. (In Russ.) URL: <http://www.ippnou.ru/article/menedgmt/pop>.
5. Zapryagaylo V. M. *Government processes reengineering in the context of information society development in Russia*. (In Russ.) URL: <http://ukros.ru/archives/2278>.
6. Kock N., McQueen R. Is Re-engineering Possible in the Public Sector? A Brazilian Case Study. *Business Change and Re-engineering*, 1996, vol. 3(3), pp. 3—12.
7. Heeks R. Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risk be Reduced? *E-government Working Paper Series*, 2003, vol. 14, pp. 27—49. URL: <http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov/index.shtml>.
8. Layne K., Lee J. Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 2001, vol. 18(2), p. 122.
9. Reddick C. Citizen interaction with e-government: From the streets to servers? *Government Information Quarterly*, 2005, vol. 22, pp. 38—57.
10. Montagna J. A Framework for the Assessment and Analysis of Electronic Government Proposals. *Electronic Commerce Research and Applications*, 2005, vol. 4(3), pp. 204—219.
11. Allen R. Assessing the impediments to organizational change. A view of community policing. *Journal of Criminal Justice*, 2002, vol. 30, pp. 511—517.
12. Burn J., Robin G. A Virtual Organization Model for E-Government. *Australian Journal of Information Systems*, 2002, vol. 9(2), pp. 104—112.

13. Melnikova E. E., Syso T. N. Reengineering under the magnifying glass: questions and answers. *Herald of Omsk University. Series: Economics*, 2007, no. 1, pp. 117—125. (In Russ.)
14. Jones M. *Reengineering. Translated from English*. Ed. by M. Zheleny. Saint Petersburg, Piter, 2009. (In Russ.)
15. Scholl H. E-Government-Induced Business Process Change (BPC): An Empirical Study of Current Practices. *International Journal of E-Government Research*, 2005, vol. 1(2), pp. 27—49.
16. Pankova Yu. V., Ebzeev A. M. Business restructuring based on reengineering: substance and problems of implementation in Russia. *Economics: theory and practice*, 2009, no. 1(17), pp. 46a—53. (In Russ.)
17. Grigorev L., Skripka F. *The imposition of business-engineering on the issues of public administration*. (In Russ.) URL: <http://bigc.ru/publications/bigspb/metodology/besm.php>.
18. Irkhin Yu. V. The problems of reformation of civil service in Russia in the mirror of public and expert opinion. *Central Russian Journal of Social Sciences*, 2007, no. 3, pp. 97—111. (In Russ.)
19. Yalov D. Public administration 2.0: to force an official to think like a businessman. *Expert*, 2016, no. 1-2(1012). (In Russ.)

Как цитировать статью: Иванова М. В., Якимчук Н. Н. Реинжиниринг административных процессов в органах государственной власти субъекта Федерации (опыт Ленинградской области) // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 1 (54). С. 143—153. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.54.151.

For citation: Ivanova M. V., Yakimchuk N. N. Government process reengineering in the regional public authorities (Leningrad region's case). *Business. Education. Law*, 2021, no. 1, pp. 143—153. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.54.151.

УДК 338.45
ББК 65.29

DOI: 10.25683/VOLBI.2021.54.145

Zastupov Andrey Vladimirovich,
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Economics, Organization
and Strategy of Enterprise Development,
Samara State University of Economics,
Russian Federation, Samara,
e-mail: oiler79@mail.ru

Заступов Андрей Владимирович,
канд. экон. наук,
доцент кафедры экономики, организации
и стратегии развития предприятия,
Самарский государственный экономический университет,
Российская Федерация, г. Самара,
e-mail: oiler79@mail.ru

РАЗВИТИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ КЛАСТЕРОВ ЧЕРЕЗ ФОРМИРОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ИННОВАЦИЙ

INDUSTRIAL CLUSTER DEVELOPMENT THROUGH DIGITAL INNOVATION

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством
08.00.05 — Economics and management of national economy

В условиях цифровизации экономики важной становится проблема повышения инновационного потенциала, инвестиционно-инновационного развития предприятий промышленного комплекса. Необходима разработка соответствующих научных подходов и механизмов повышения инновационной активности промышленных предприятий в условиях развития цифровой экономики.

Целью исследования является изучение проблем повышения эффективности деятельности современных предприятий промышленности, развития инновационного производства и цифровых технологий в регионах. Научная новизна была сформулирована в основных положениях, достигнутых автором в процессе исследования. Как результат, были сформулированы основные организационно-экономические положения формирования и развития цифровой кластерной экономики в промышленных отраслях. Кроме того, определены приоритетные направления развития региональной экономики в эпоху индустрии 4.0 на основе формируемых цифровых индустриальных платформ и промышленных кластеров.

В этом исследовании использовались методы технологического прогнозирования, международных сопоставлений, содержательной экономической интерпретации

изучаемых процессов из экономической практики цифровизации предприятий.

В процессе исследования рассмотрены вопросы конкуренции между отдельными регионами на основе формируемых цифровых платформ. Также исследование позволило определить сущность, роль и значение формируемых цифровых индустриальных платформ. В результате исследования были предложены направления развития цифровой кластерной экономики.

В данном исследовании получены результаты совершенствования цифрового потенциала промышленных предприятий через развитие промышленных кластеров. Применение теоретико-методических положений и практических рекомендаций исследования позволит принимать обоснованные решения в сфере инновационно-технологического и цифрового развития отраслевых промышленных предприятий. Это позволит более эффективно решать задачи по формированию и взаимодействию региональных промышленных кластеров.

In the conditions of digitalization of the economy, the problem of increasing innovation potential, investment and innovative development of industrial complex enterprises is of particular