

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

Лаврова Т.Б., Маркварт Э., Маслов Д.В.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И
ОРГАНИЗАЦИЙ ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЫ В РОССИИ ПОСРЕДСТВОМ
ВНЕДРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ МОДЕЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
КАЧЕСТВА**

Москва 2020

АННОТАЦИЯ

Исследования и имеющаяся практика показывают, что существует потребность совершенствовании системы государственного управления и поиска инструментов повышения качества государственного управления. Настоящее исследование посвящено изучению и анализу опыта и проблем внедрения одной из современных моделей управления качеством в сфере публичного администрирования – европейской модели совершенствования деятельности организаций публичной сферы посредством самооценки Common Assessment Framework, CAF (далее – CAF). В основу исследования положены как теоретические разработки, так и практико-ориентированные, базирующиеся на результатах пилотной апробации в организациях публичной сферы европейской модели совершенствования CAF. По итогам исследования сформированы предложения для практического внедрения, призванные дать дорогу новаторским механизмам, способствующим лидерству, открытости и обмену данными, своевременному преобразованию и развитию организаций для принятия управленческих решений.

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Лаврова Т.Б., заведующий
научно-исследовательской
лабораторией «Современные
технологии в государственном
управлении» Института ВШГУ
кандидат экономических наук

lavrova-tb@ranepa.ru

Маркварт Э., профессор
кафедры территориального
развития им. В.Л. Глазычева,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук

markwart-e@ranepa.ru

Маслов Д.В, ведущий научный
сотрудник научно-
исследовательской лаборатории
«Современные технологии в
государственном управлении»
Института ВШГУ, кандидат
экономических наук

maslov-dmv@ranepa.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 Механизм внедрения модели САФ для российских потребителей органов и организаций сферы публичного администрирования.....	11
2 Критерии отбора организаций для пилотной апробации механизма (методики) внедрения	29
3 Рекомендации по внедрению европейской модели совершенствования качества в органах и организациях публичного сектора	34
4 Описание разработанного механизма (методики) внедрения, подходы к его адаптации для отдельных групп потребителей, результаты апробации методики, а также практические рекомендации.....	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	61

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость полноценной системы оценки качества системы государственного управления России остается на повестке дня в свете стратегических инициатив развития страны. Существующие подходы к оценке качества, основанные на ранжировании и рейтинговании, выполняют контрольную функцию, но не дают органам государственного управления различных уровней, органам местного самоуправления, организациям публичного сектора нужных инструментов совершенствования деятельности. В этой связи в последние годы Россия находится в поиске моделей, методик повышения эффективности и улучшения качества деятельности органов государственного и муниципального управления и организаций публичной сферы.

Устройство современного общества все в большей степени сталкивается с глобальными вызовами. Конкуренция пространств (стран, регионов, муниципалитетов и т.д.), в т.ч. за человеческий капитал и инвестиции, открытость глобального общества все более настойчиво требуют эффективного предоставления публичных услуг и заставляет систему публичного администрирования искать соответствующие механизмы. Органы государственного и муниципального управления, организации сферы публичных услуг в различных странах, ориентированные на совершенствование своей деятельности, находятся в поиске методов и инструментов, с помощью которых они могли бы не просто выполнять свои функции, но и соответствовать ожиданиям населения в целом и потребителей услуг в частности. При этом различные органы и организации в последние годы могут применять (и применяют на практике) самые различные инструменты менеджмента качества. Ожидания населения и хозяйствующих субъектов в отношении качества публичного управления существенно возросли и будут возрастать и далее. Наряду с этим растут (как минимум, в развитых странах) и их требования к прозрачности системы управления и механизмам реального участия жителей в процессе управления [1].

Исследования таких механизмов получили особое распространение в контексте научной и профессиональной дискуссии вокруг модели т.н. New Public Management, развернувшейся в конце XX – начале XXI столетия. Концепция New Public Management предусматривает необходимость целенаправленного использования элементов (инструментов), используемых – по общему правилу,

более эффективными – бизнес-структурами и рынком, для совершенствования деятельности органов и организаций публичной сферы, особенно в части повышения эффективности (в т.ч. финансовой) и клиентоориентированности этой сферы [2]. Данная концепция активно обсуждалась в начале века и в России, послужив краеугольным камнем процесса, получившего название административной реформы [3, 4, 5]. Отдельные элементы New Public Management (в России часто именуемого современным государственным управлением) активно продвигались на политическом и законодательном [6] уровне, что послужило их довольно широкому внедрению и закреплению (например, административные регламенты, система электронных услуг, принцип «единого окна» и некоторые другие). В то же время этот импульс (в т.ч. сформулированный и обоснованный и в управленческой науке) до настоящего времени, к сожалению, не привел к повсеместному и широкомасштабному использованию органами и организациями сферы публичного администрирования комплексных инструментов менеджмента качества, ориентированных на результативность (результат), эффективность (в т.ч. финансовую – т.е. экономичность, бережливость), потребителей и сотрудников самих органов и организаций. Концепция New Public Management, однако, представляет собой достаточную теоретическую основу для создания и имплементации системы менеджмента качества в государственном и муниципальном управлении.

Как известно, сама концепция New Public Management в целом, равно как и идеи менеджмента качества в публичной сфере, базируются на моделях управления, успешно зарекомендовавших себя в бизнесе. Применительно к менеджменту качества такой моделью считается Total Quality Management (TQM), которая понимается как метод менеджмента организации, опирающийся на соучастие (содействие) ее сотрудников и нацеленный на качество, удовлетворенность потребителей (клиентов) и сотрудников, и тем самым – на устойчивый (долгосрочный) успех организации [7]. Понимание качества с течением времени изменялось, и это находило свое отражение в научной и специальной литературе. Семантика латинского слова «qualis» («какой», или – что ближе к нынешнему пониманию – «как создан(ный)») позволила толковать это слово как обозначение ценности объекта [8]. Тем не менее единообразный подход к определению понятия «качество» отсутствует в науке и до настоящего времени.

В Европейском Союзе осознание необходимости разработки комплексного инструмента менеджмента качества, специально предназначенного для сферы публичного управления, привело к появлению на рубеже тысячелетий специализированной модели совершенствования САФ. В основе модели САФ лежит известная с 1990-х годов модель делового совершенства Европейского фонда менеджмента качества – EFQM Excellence Model. Система САФ является адаптацией критериев и методов организационной самооценки по EFQM и с начала 2000-х гг. разрабатывается практиками публичного сектора под эгидой Европейской сети государственного управления European Public Administration Network (EUPAN) и Европейского института государственного управления European Institute of Public Administration (EIPA). САФ получила широкое распространение во многих европейских странах, включая все страны ЕС, где работа ведется под патронатом национальных министерств, ответственных за реформы государственного управления. Примечательно, однако, что за 20 лет использования САФ количество теоретических исследований как самой модели, так и опыта ее внедрения, довольно невелико [10].

В то же время вопрос о том, какие факторы и каким образом влияют на успешность внедрения и использования модели САФ в тех или иных организациях, – представляется нам весьма актуальным и значимым для понимания возможностей, условий и ограничений, связанных с перспективой ее использования, в т.ч. в России, в целях совершенствования деятельности системы публичного администрирования. Применение данного инструмента приводит к тому, что важнейшую роль в процессе модернизации системы публичного администрирования играют служащие, сотрудники органов управления и организаций публичного сектора, поскольку сама методология подразумевает активное вовлечение сотрудников всех уровней в процесс самооценки и самоанализа – поиск своих сильных и слабых сторон для последующей подготовки и реализации программы организационно-административных улучшений [11]. И это обеспечивает достаточно высокий уровень принятия и устойчивости рассматриваемой модели, ибо как известно, человеку проще всего идентифицировать себя с тем, на что он может влиять сам (или даже создать сам). Еще одна – по нашему мнению, очень важная – особенность заключается в том, что САФ как система управления качеством занимается не только вопросами эффективности и производительности, но и разумности, сообразности

предоставляемых услуг, их соответствия ожиданиям клиентов и изменяющейся ситуации. В таком ракурсе модель САФ можно по праву считать уникальной, поскольку ни одна другая система (модель) совершенствования качества управления не «закладывает» в оценку подобные параметры (критерии).

Целью исследования не является подробный анализ самой модели САФ. Схема модели, объединяющая пять критериев группы «Возможности» и четыре критерия группы «Результаты», а развернутое описание содержания девяти критериев, 28 подкритериев и методологии самооценки по САФ дано в Руководстве по применению модели. Действовавшая до недавнего времени версия САФ 2013 года переведена на различные языки, в т.ч. и русский [12]. Однако, с 2020 года вступила в силу новая версия САФ, содержащая ряд изменений. Поскольку САФ доказала свою эффективность, структура модели для самооценки не поменялась: САФ по-прежнему состоит из 9 критериев и 28 подкритериев, но формулировки некоторых подкритериев были скорректированы для лучшего их понимания. Кроме того, САФ 2020 усиливает акцент на цифровизации (digitalisation), уделяет существенное внимание гибкости (agility) и устойчивости (sustainability) организации, а также вопросам многообразия (diversity) как связующим элементам операционного и стратегического уровней при реформировании публичного сектора Европы на современном этапе. Наиболее заметные изменения затронули примеры лучших практик, которые составляют ключевую часть описания каждого критерия. Эти примеры были пересмотрены и актуализированы.

Целью же данного исследования является разработка и апробация методологии для достаточно широкого внедрения модели САФ в органах и организациях публичного сферы России. В средне- и долгосрочной перспективе достаточно широкомасштабное внедрение и использование САФ рассматривается авторами исследования как механизм улучшения качества и повышения эффективности публичного администрирования в России.

Настоящее исследование носит прикладной характер и, как указано выше, имеет важное значение с точки зрения продвижения системы оценки эффективности и качества государственного и муниципального управления САФ и выработки механизмов совершенствования системы публичного администрирования в России. В рамках исследования предлагается на основе ранее изученного зарубежного

опыта, мнений ведущих зарубежных экспертов в сфере систем качества публичного администрирования решить следующие конкретные задачи:

- разработать детальный механизм (включая методические подходы) внедрения модели САФ для российских потребителей органов и организаций сферы публичного администрирования с возможностями его адаптации для различных групп;

- разработать критерии отбора организаций для пилотной апробации механизма (методики) внедрения;

- выбрать на основании установленных критериев пилотные организации для внедрения разработанной методики;

- осуществить научно-методическое сопровождение процесса внедрения методики в пилотных организациях;

- провести сбор и анализ информации, полученной в рамках апробации, а при необходимости корректировку механизма (методики) внедрения с учетом полученных результатов;

- разработать рекомендации по внедрению модели в органах и организациях публичного сектора;

- дать детальное описание разработанного механизма (методики) внедрения, подходы к его адаптации для отдельных групп потребителей, результаты апробации методики, а также практические рекомендации.

Для решения поставленных задач исследования использованы следующие методы:

- анализ научной литературы, который позволил обозначить основные направления совершенствования системы государственного и муниципального управления;

- научно-методическое сопровождение процесса внедрения методики в пилотных организациях

- сбор и анализ информации, полученной в рамках апробации;

- бенчмаркинг практик совершенствования деятельности организаций публичной сферы, а также зарубежные практики.

Основными результатами выполнения научно-исследовательской работы являются:

– рекомендации по внедрению модели в органах и организациях публичного сектора;

– детальное описание разработанного механизма (методики) внедрения, подходы к его адаптации для отдельных групп потребителей, результаты апробации методики, а также практические рекомендации;

– перевод новой версии модели САФ 2020.

Результаты исследования могут быть использованы в интересах таких структур, как Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Департамент кадров Правительства Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации для совершенствования работы организаций публичной сферы.

1 Механизм внедрения модели САФ для российских потребителей органов и организаций сферы публичного администрирования

В современных условиях одним из ведущих вопросов общественного развития является совершенствование системы государственного управления. Процесс цифровой трансформации государственного управления является частью стратегии, которая направлена на улучшение доступа к товарам и услугам по всей Европе, как для граждан, так и для предприятий, но также направлена на использование потенциала информационно-коммуникационных технологий для продвижения инноваций, устойчивости, экономического роста и прогресса.

Трансформация системы государственного управления России проходила под сильным влиянием подходов «Нового государственного управления» (New Public Management, далее – NPM) и вошла в активную фазу в начале 2000-х гг., когда руководство страны сделало ряд шагов в сторону «предпринимательской» сервисной модели, в центре которой находится гражданин с его нуждами и ожиданиями, а само государство выступает в роли производителя услуг, стремясь максимально удовлетворить потребности граждан при минимальных затратах.

Новая система государственного управления NPM также предложила более децентрализованный контроль ресурсов и изучение других моделей предоставления услуг для достижения лучших результатов, включая квазирыночную структуру, в которой государственные и частные поставщики услуг конкурировали друг с другом в попытке предоставить более качественные и более быстрые услуги.

Однако в России многие механизмы нового государственного управления так и не были запущены в силу сохранения доминанты функциональной вертикально ориентированной системы государственного управления, не позволяющей административным реформам новейшей истории страны достичь желаемого результата.

После продолжительного периода инерционного проведения изменений, модернизация отечественной государственной машины начинает смещаться в новое русло. При этом меняются не только направление и приоритеты, но и когнитивные практики, в рамках которых идет освоение новых идей и их практическое применение.

Другая альтернатива NPM являет собой эволюционный тренд развития нового государственного управления – общественно-государственного управления (Good Governance – GG).

Общественно-государственное («благое») управление – это подход к правительству, который стремится создать систему, основанную на справедливости и мире, которая защищает права человека и гражданские свободы человека. Оно строится на сетевых взаимосвязях между государством, гражданами и обществом (общественными организациями), которые совместно принимают решения и разделяют ответственность.

Обе альтернативы новому государственному управлению, консервативное неовеберрианство и неолиберальное GG, зародились на рубеже тысячелетий, и этот рубеж мог бы стать точкой бифуркации, но выбора новой парадигмы государственного управления не произошло. Концепция NPM до сих пор преобладает в административных реформах многих странах. Другие альтернативы активно обсуждаются, поскольку NPM все меньше рассматривается в качестве универсального решения для всего круга проблем государственного сектора. Третья реформаторская волна в сфере государственного управления, нагнетаемая проблемами глобализации, сетевого взаимодействия, технологического развития, прозрачности и доверия за 20 лет не набрала надлежащую силу, чтобы стать новым мощным течением. Вместе с тем, дивергенция бизнес-практик в государственном секторе поднимает дискуссии о смерти нового государственного управления [13] и возможном наступлении эпохи «пост-NPM» [14, 15].

Несмотря на эволюционный характер появления новых моделей государственного управления, они не сменяют последовательно друг друга, а продолжают существовать параллельно. Текущую неопределенность можно охарактеризовать, с одной стороны, как кризис государственного управления [16], с другой стороны, объяснить разнообразием: стартовых позиций государств, проводящих реформы; правовых традиций; политического и исторического контекста; темпов реформирования.

В риторике отечественных преобразований государственного управления последние полтора десятилетия преобладали следующие ориентиры:

- курс на рыночный тип государства, нацеленный на снижение бюрократии;
- повышение эффективности государственных институтов;

- переход от финансирования бюджетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг;
- уход от противопоставления «государства» и «граждан» как «управляющих» и «управляемых»;
- создание сервисного государства.

В современной реформаторской повестке вновь появляется интерес к широкому применению бизнес практик управления в публичной сфере, однако отличающийся подходы к реализации несколько отличаются от предыдущих. От движения «сверху вниз», отправной точкой которого служит усвоенная идеологическая парадигма и попытки широкого внедрения связанных с ней практических решений (таких как управление и бюджетирование по результатам), наблюдается переход к движению «снизу вверх». Оно выражается в деидеологизированном, эклектичном и осторожном поиске и экспериментальной отработке управленческих решений, заимствуемых из бизнеса, без попыток их быстрого внедрения «широким фронтом», например, внедрение бережливых технологий [17]. В основе этого подхода лежит прагматичный трансфер на основе проб и ошибок успешных практик из корпоративного сектора. Он опирается на сложившуюся к настоящему времени критическую массу опыта и компетенций по применению современных методов управления в корпоративном секторе, которая отсутствовала в начале 2000-х годов. В системе государственного управления и организация бюджетной сферы постепенно формируется корпус сотрудников с опытом работы в корпоративном секторе, которые уже не понаслышке, а на практике успели познакомиться с современными методами управления и убедились в их преимуществах.

Трансфер бизнес-методов в публичный сектор В середине XX века задачи модернизации государственного управления относились скорее к техническим или юридическим, чем к политическим или экономическим вопросам, решение которых требовало механических организационных и процедурных изменений государственного аппарата. Как правило, административные реформы не были предметом дебатов политических лидеров или шумного обсуждения в средствах массовой информации. По существу, каждое государство решало задачи реформирования административного управления, основываясь исключительно на внутренних потребностях и традициях [18].

Глобальные экономические потрясения 1970-х годов вызвали вторую волну переосмысления работы государственного аппарата, сопровождавшуюся распространением убеждений, что правительства слишком «перегружены», а развитые западные государства становятся неэффективными и чрезмерно ограничивают, как работодателей, так и граждан. Ответом на новые вызовы стало стремление создать модель «предпринимательского государства», в основе которой лежит бизнес-философия, позволяющая правительству экономить финансовые средства, повышать эффективность и одновременно действовать более ответственно перед своими гражданами. В 1980-е годы в Великобритании и США параллельно началась реализация масштабных программ реформирования государственного (публичного) сектора. Эта вторая волна, начинавшаяся во времена глобального экономического спада и продолжившаяся затем в период подъема, получила широкое распространение в развитых странах, а в 1990-е годы начала охватывать государства постсоветского пространства Центральной и Восточной Европы [19].

Новое государственное управление катализировало диффузию бизнес-методов в публичный сектор. К. Поллитт и Г. Букарт определили характерные черты практического внедрения NPM следующим образом [18]:

- акцент на эффективность, в первую очередь через измерение результатов деятельности;
- преобладание экономичных, горизонтальных, компактных, специализированных организационных форм над громоздкими, многофункциональными формами;
- отказ от иерархических механизмов координации деятельности;
- повсеместное внедрение рыночных методов, включая конкурсные процедуры, эффективный контракт и т.д.;
- потребитель государственных услуг рассматривается как «клиент», развиваются системы улучшения качества, например, на основе принципов всеобщего менеджмента качества (Total Quality Management, TQM).

В 1990-е годы в практику государственного управления в той или иной степени были интегрированы почти все бизнес-модели, начиная от инструментов стратегического менеджмента, управления по результатам и KPI до методов организационной самооценки, технологий лидерства, тайм-менеджмента и брендинга.

В конце 1970-х начале 1980-х годов (то есть в период зарождения NPM) менеджмент корпораций ведущих экономик мира, таких как США и Великобритания, нуждался в перезагрузке [20] под давлением японских компаний, которые еще в 1950-х годах сделали ставку на менеджмент качества, где ключевым фактором успеха в конкурентной борьбе является способность максимально полно удовлетворить нужды и ожидания потребителя. Таким образом, парадигма нового государственного управления формировалась параллельно с новыми бизнес-методами и моделями, которые практически сразу (или с небольшим отставанием от частного сектора) были интегрированы в практику государственного управления. По мере того, как американские корпорации осваивали японские методы: всеобщий менеджмент качества TQM [21], производственную систему Toyota TPS [22], Кайдзен [23]; появлялись адаптированные к западному стилю менеджмента модели, методы, инструменты: бережливое производство Lean [24], шесть сигм [25], реинжиниринг бизнес процессов BPR [26], бенчмаркинг [27], модели премий по качеству [28] и EFQM [29], сбалансированная система показателей BSC [30]. Эти управленческие подходы, получившие распространение в 1990-х годах сначала в частном, а затем и публичном секторе, опираются на следующие базовые принципы:

- ориентация на потребителя; процессный подход;
- принятие решений на основе фактов;
- лидерство;
- вовлечение работников;
- непрерывное совершенствование деятельности.

Развитие информационных технологий подтолкнуло государственный аппарат многих стран к имитации и адаптации к потребностям государственного управления новых технологических решений из сферы бизнеса. Прежде всего это касается широкого применения больших данных, автоматизированных обучающих систем и облачных технологий, включая облачные цифровые платформы. Применение сходных цифровых решений в государственной администрации и в корпоративном секторе подталкивает к дальнейшему сближению управленческих практик. Новые информационные технологии задают вполне определенный набор совместимых с ними управленческих методов и препятствуют воспроизводству устаревших административных практик, например, межведомственных и

внутриведомственных взаимодействий, унаследованных от эпохи бумажного документооборота.

Заимствования коснулись и кадровых технологий. Внедрение в систему государственного управления полного HR-цикла привело к заметному сближению практик управления человеческими ресурсами в государственных органах и крупных компаниях [32]. Одним из развивающихся направлений HR-цифровизации является цифровой рекрутинг, предполагающий использование чат-ботов для оптимизации процессов отбора персонала, которые при большом наплыве кандидатов являются достаточно трудоемким процессом [33].

В настоящее время в мире растет количество практик в сфере применения моделей совершенствования деятельности организаций публичной сферы.

Методология САФ базируется на философии всеобщего управления качеством TQM (Total Quality Management), где качество рассматривается не только, как соответствие нормам и стандартам, а как соответствие требованиям и ожиданиям граждан потребителей, и уровень их удовлетворенности является для органов государственного и муниципального управления отправной точкой совершенствования предоставляемых услуг.

Переход к проектному менеджменту вошел в активную фазу с принятием Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития российской федерации на период до 2024 года» и утверждением 12 национальных проектов, включающих 76 федеральных проектов. Этот Указ разрабатывался, учитывая предыдущий опыт реализации проектов. В основу содержания и целевых показателей национальных проектов были положены направления и целевые показатели проекта Стратегии-2024 [34]. В рамках национальных проектов выстроена четкая взаимосвязь целей и показателей по ключевым направлениям, впервые реализация национальных проектов началась в условиях, когда практики проектного управления были внедрены на всех уровнях государственного и муниципального управления, что позволяет рассчитывать на более успешную реализацию и достижение поставленных целей. Также необходимо отметить важность достижения общественно значимых результатов национальных проектов на всех уровнях управления, особенно на уровне региональных органов власти, понимая, что реализация национальных проектов осуществляется в регионах. Необходимость

полноценной системы оценки и улучшения качества системы государственного управления России остается на повестке дня в свете стратегических инициатив развития страны.

CAF: модель качества для организаций публичного сектора Европейская «Общая схема оценки» (Common Assessment Framework, далее модель CAF) – это инструмент всеобщего менеджмента качества для проведения организационной самооценки, разработанный для публичного сектора непосредственно специалистами публичного сектора.

Модель CAF появилась в 2000 году и явилась результатом взаимодействия министров стран Европейского союза руководителей, отвечающих за вопросы государственного управления в государствах членах ЕС, Европейской комиссии и странах-наблюдателях, которые в тесном контакте с лучшими организациями публичного сектора Европы работают в рамках Европейской сети государственного управления (EUPAN).

EUPAN играет значимую роль в определении видения и обмене знаниями для решения задач государственного управления на национальном и европейском уровнях. Общая система оценки CAF (Common Assessment Framework) является наиболее заметным продуктом сети, который помогает оценивать и улучшать качество в органах и организациях публичного администрирования в Европе. Модель CAF применяется и за пределами континента, поэтому влияние сети с каждым годом становится все шире.

Модель CAF – бесплатная и доступная организациям публичного сектора модель для улучшения деятельности. Она была создана для использования в любых областях публичной сферы и применима на национальном/федеральном, региональном и местном уровнях. Хотя CAF разработана в европейском контексте, модель подходит для публичных организаций по всему миру, в том числе в России.

На начало 2020 года насчитывалось около 4100 пользователей CAF в 59 странах мира, 187 из них в рамках внешней оценки были признаны эффективными пользователями CAF.

Большое распространение модель получила в сегменте общего и среднего профессионального образования. Здесь следует отметить успешный опыт Норвегии [36], который во многом и стал основой для разработки отраслевой версии модели CAF для системы образования.

CAF принадлежит к семье моделей всеобщего менеджмента качества TQM и изначально опиралась на модель совершенства Европейского фонда менеджмента качества EFQM Excellence Model. Это модель управления эффективностью, работающая как «компас» для руководителей, ищущих пути к совершенству. Графическое представление модели (рисунок 1) объясняет причинно-следственную связь между имеющимися возможностями организации и достигнутыми результатами.

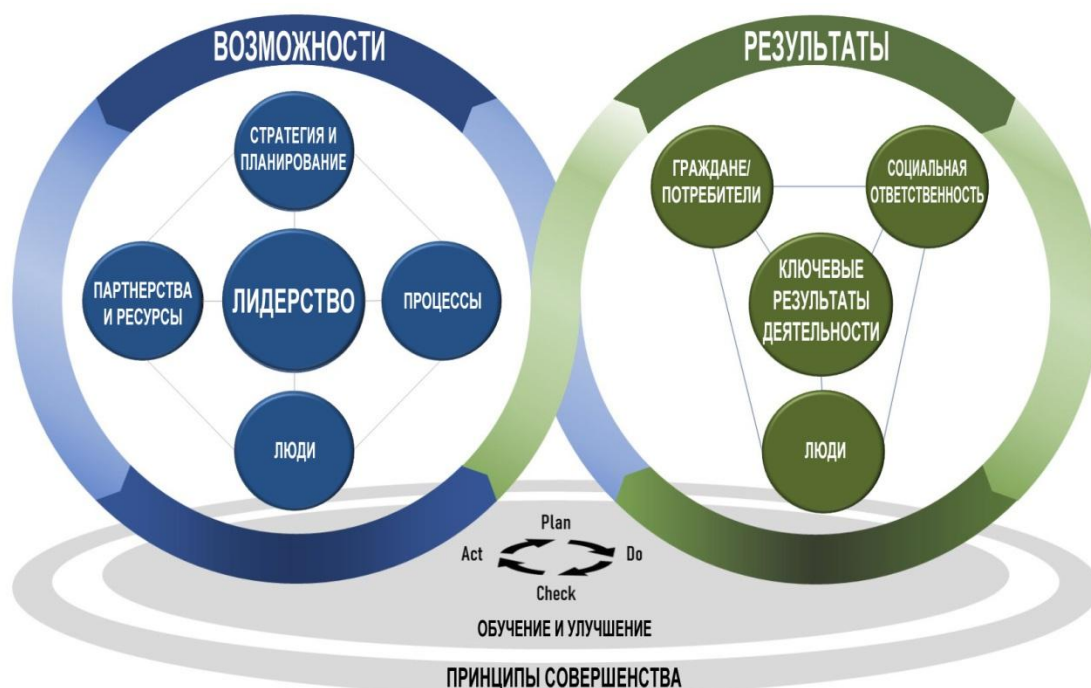


Рисунок 1 – Модель CAF

В основе CAF лежит установка, что наилучшие показатели деятельности организации, удовлетворенности граждан/потребителей, работников и общества могут быть достигнуты при сильном лидерстве, способном воплощать стратегию и планирование, раскрывать человеческий потенциал, устанавливать надежные партнерские связи, распоряжаться ресурсами и эффективно выстраивать процессы организации. Модель позволяет смотреть на организацию одновременно под различными углами, обеспечивая системный подход к оценке эффективности деятельности.

CAF 2020 является пятой версией модели [37]. Ядро модели остается прежним и основано на первой модели CAF, запущенной в 2000 году. CAF – это универсальная, понятная, доступная и простая в использовании модель для всех организаций государственного сектора. Она охватывает все аспекты

организационного совершенства и способствует постоянному улучшению деятельности. Модель САФ в очередной раз пересмотрена и доработана, чтобы лучше отражать развитие и эволюцию государственного управления и общества. Обновления в новой версии САФ 2020 в основном касаются вопросов цифровизации (digitalisation), уделяет существенное внимание гибкости (agility) и устойчивости (sustainability) организации, а также вопросам многообразия (diversity) как связующим элементам операционного и стратегического уровней при реформировании публичного сектора.

Появление САФ 2020 стало возможным, благодаря интенсивному сотрудничеству национальных корреспондентов САФ в государствах-членах Европейского союза. Группа САФ-экспертов из Австрии, Бельгии, Финляндии, Италии, Польши и Португалии при поддержке Европейского ресурсного центра САФ Европейского института государственного управления (EIPA) провела большую работу по обновлению модели. Этот процесс также активно поддерживался странами, председательствующими в Европейском союзе в период пересмотра САФ: Эстонии, Болгарии и Румынии.

Девять критериев модели САФ соответствуют основным направлениям, которые принимаются во внимание при анализе любой организации. Критерии 1-5 («Возможности») имеют отношение к управленческой практике. Они характеризуют подходы, используемые организацией, для достижения желаемых результатов. Критерии 6-9 «Результаты», достигнутые в отношении граждан/потребителей, персонала, социальной ответственности и ключевых показателей, и измеряемые через показатели восприятие и показатели эффективности.

Каждый критерий модели САФ разбит на подкритерии. 28 подкритериев охватывают главные направления, которые необходимо принять во внимание при оценке организации. Каждый подкритерий проиллюстрирован примерами, раскрывающими его содержание детально и предлагающими области для анализа того, насколько организация удовлетворяет требованиям подкритерия (рисунок 2).



Рисунок 2 – Структура критериев модели САФ

Примеры представляют собой успешную практику европейских организаций. Не все примеры применимы к любой организации, но многие могут быть приняты к рассмотрению при проведении самооценки. Интеграция выводов, полученных в ходе оценки критериев возможностей и результатов, в управленческую практику представляет собой непрерывный цикл инноваций и получения знаний, что является отправной точкой организации на пути к совершенству.

Не изменяя структуру модели, а просто адаптируя примеры и язык, были разработаны секторальные версии модели, чтобы сделать применение САФ еще более доступным и эффективным для каждой организации. Европейская версия «САФ Образование» существует с 2013 года, как и многие другие версии для отдельных секторов, разработанные на национальном уровне разных стран (например, для органов юстиции, университетов, муниципалитетов).

Модель САФ нацелена на запуск процесса улучшений в организации. Цель – улучшение услуг для граждан, поскольку применение САФ помогает повысить качество услуг для потребителей, повышая тем самым удовлетворенность граждан.

Модель помогает организациям публичного сектора:

- ввести в сферу государственного управления культуру совершенствования;

- постепенно интегрировать в деятельность логику непрерывного совершенствования PDCA (PLAN – Планируй, DO Делай, CHECK – Проверь, ACT – Воздействуй);

- обеспечить процесс самооценки, позволяющий дать комплексную оценку организации;

- поставить диагноз, в котором указаны сильные стороны и области улучшения, помогающий определить действия по улучшению.

Кроме того, многие пользователи модели признают следующие преимущества САФ:

- Модель специально разработана для публичного сектора: это европейская модель управления качеством, разработанная специалистами публичного сектора для организация публичного сектора.

- Общий язык: позволяет сотрудникам и руководителям конструктивно обсуждать организационные вопросы. Он способствует диалогу и бенчленингу между организациями публичной сферы.

- Вовлечение людей: процесс самооценки является основой для систематического вовлечения людей в улучшение деятельности организации.

- Улучшение на основе фактических данных: стимулирование организации публичного сектора собирать и эффективно использовать информацию и данные.

- Никаких внешних затрат: САФ предоставляется бесплатно при содействии Европейского ресурсного центра САФ и сети национальных корреспондентов САФ.

- Доступна внешняя обратная связь: в 2009 году сеть пользователей САФ определила общую процедуру для предоставления рекомендаций со стороны субъектов внешней обратной связи (External Feedback Actors) для дальнейшего развития организации и признания ее в качестве эффективного пользователя САФ.

Организационная самооценка – основа модели САФ и отправная точка всестороннего процесса совершенствования. Хотя модель САФ изначально сфокусирована на оценке системы управления и определении возможностей для улучшений, основной задачей САФ является вклад в эффективное государственное управление (good governance). Эффективное управление начинается с разделяемых принципов/ценностей, которые необходимо учитывать при оценке. Разные организации по-разному понимают и определяют ценности, даже если дело касается одной и той же области, но общий европейский контекст является важным

ориентиром для пользователей САФ, разделяющих общие ценностей и принципы публичного сектора.

Принцип 1. Ориентация на результат

Организация сфокусирована на результаты. Результаты достигнуты и удовлетворяют все заинтересованные стороны (власть, граждан/потребителей, партнеров и работников организации) и отвечают всем целям, которые были поставлены.

Принцип 2. Фокус на гражданина/потребителя

Организация сфокусирована на текущих и потенциальных нуждах граждан/потребителей. Она вовлекает их в разработку своих продуктов и услуг и улучшение деятельности.

Принцип 3. Лидерство и постоянство цели

Принцип объединяет формальное и неформальное лидерство, позволяющее сохранить постоянство цели в изменяющихся условиях. Лидеры формулируют понятные миссию, видение и цели организации; они также создают и поддерживают внутреннюю среду, где люди могут всесторонне вовлечены в достижение целей организации.

Принцип 4. Процессный подход к управлению на основе фактов

Данный принцип подводит организацию к пониманию, что наиболее эффективный путь достижения желаемых результатов, когда ресурсы и деятельность управляются как сеть взаимосвязанных процессов, а эффективные решения основываются на анализе данных и информации.

Принцип 5. Развитие и вовлечение персонала

Люди на всех уровнях формируют истинный потенциал организации, и их полное вовлечение позволяет использовать человеческий капитал на пользу организации. Вклад работников может быть увеличен через их развитие и вовлечение, создание рабочей среды общих ценностей и культуры доверия, самореализации и признания.

Принцип 6. Непрерывное получение знаний, инновации и улучшение

Совершенство – это вызов существующему положению дел, это поиск инноваций и возможностей для улучшений посредством эффективных изменений и постоянное получение знаний.

Принцип 7. Развитие партнерских отношений

Организациям публичного сектора требуется устанавливать и развивать плодотворные связи с партнерами, чтобы достичь желаемых результатов. Организация и ее поставщики независимы друг от друга, поэтому выстраивают взаимовыгодные отношения.

Принцип 8. Социальная ответственность

Организации публичного сектора должны осознавать свою ответственность перед обществом, поддерживать экологическую стабильность и пытаться удовлетворить основные ожидания и потребности, как местного сообщества, так и общества в глобальном масштабе.

Приведенные принципы совершенства интегрированы в структуру САФ, поэтому процесс непрерывного совершенствования по критериям модели спустя некоторое время способен вывести организацию на более высокий уровень зрелости. Для каждого принципа были разработаны четыре уровня TQM зрелости, и каждая организация может определить тот уровень, на котором она находится.

Модель САФ является признанной и широко применяемой моделью менеджмента качества в организациях публичного сектора европейских стран, но в России известна только точечными апробациями, хотя интерес к САФ безусловно растет, как в регионах (пилотные апробации проходят в Республике Башкортостан, Новгородская, Ульяновская и Калининградская области), так и на федеральном уровне (под эгидой Аналитического центра при Правительстве РФ и Всемирного банка). Важно, что сама модель рассчитана на любые органы публичной власти и учреждения публичной сферы и при определенной адаптации может применяться как в федеральных органах власти, так и в органах власти субъектов РФ, органах местного самоуправления и учреждениях различных сфер. При этом САФ позволяет искать резервы эффективности, используя человеческий капитал организации, раскрывая внутренний потенциал работников и мотивируя к тому, чтобы стать драйверами преобразований. Учитывая достоинства модели, САФ может стать методологическим каркасом для разработки комплексной системы повышения эффективности и качества государственного и муниципального управления в России.

Модернизация системы государственного управления России остается актуальной задачей на ближайшие годы, и поиск эффективных методов и моделей, позволяющих обеспечить высокий уровень качества жизни граждан при

эффективном использовании имеющихся ресурсов, продолжается. 20-летний опыт применения Европейской модели САФ позволил ей стать стандартом качества для тысяч организаций публичного сектора.

В России имеется определенный методологический и практический багаж применения модели САФ, данная методология может быть интересна органам власти различных уровней, а также многочисленным организациям публичной сектора, в том числе для модернизации системы управления начального, среднего и дополнительного образования в России.

Проведение самооценки по САФ Модель САФ – это модель организационной самооценки. Базовая методология самооценки по САФ включает десять шагов, представленных на рисунке 3 [43].



Рисунок 3 – Процесс самооценки по САФ

Процесс самооценки по САФ предполагает создание в организации группы по самооценке, обучение членов данной группы, проведение нескольких самооценочных сессий по критериям модели и написание итогового отчета с предложениями по улучшениям.

Репрезентативность является главным условием при формировании команды оценщиков, т.е. в группе по самооценке должны присутствовать представители всех уровней управления, функциональных подразделений, разного пола и возраста, а также с различным опытом работы в организации.

Как правило, руководитель организации не входит в группу по самооценке и не участвует в ее деятельности, чтобы сделать рабочую атмосферу команды максимально открытой. В зависимости от размеров организации численность группы по самооценке варьируется от 5 до 20 человек; оптимальная же команда, как правило, составляет 7–11 человек.

Группа по самооценке должна владеть принципами самооценки по САФ, знать и понимать структуру модели. Если руководитель соответствующего проекта в организации обладает этими знаниями, то он может сам провести обучение.

Наряду с теоретическими положениями в процесс обучения должны быть включены практические задания, позволяющие освоить инструментарий самооценки и понять принципы всеобщего управления качеством. В компетенцию эксперта входит умение проводить оценку подкритериев возможностей и результатов на основе анализа фактов, подтверждающих деятельность и достижения по тому или иному направлению, а также определять области, где необходимы первоочередные улучшения. Как правило, для освоения базовых принципов самооценки по САФ достаточно одно-двухдневного семинара.

Классический подход к проведению самооценки по САФ предполагает несколько (от четырех до восьми) сессий группы по самооценке, которые могут проходить раз в неделю (тогда процесс растягивается на полтора-два месяца), либо в режиме мозгового штурма в течение нескольких дней подряд (как правило, в выездном формате).

Группа по самооценке последовательно рассматривает каждый из 28 подкритериев модели САФ, отмечая сильные стороны, области для улучшений и предлагая необходимые действия. По каждому подкритерию выставляется оценка в баллах с использованием соответствующих таблиц для группы возможностей и группы результатов.

В результате проведения нескольких сессий самооценки группа вырабатывает 28 страниц развернутого описания текущего и желаемого состояния организации с предложениями по улучшению деятельности. Эта информация становится основой отчета по самооценке, который группа представляет руководству.

Отчет по самооценке, являясь итоговым продуктом нескольких дней (недель) работы группы по самооценке, содержит от 100 до 150 конкретных предложений по улучшению. Задача руководства при принятии управленческих решений

относительно направлений совершенствования заключается в выборе приоритетных мер, которые будут реализованы по итогам самооценки. Модель САФ не предписывает строгих правил установления приоритетов. Вместе с тем многие организации государственного сектора используют типовую методику ЕРА, разработанную в первую очередь на основе опыта САФ.

В рамках методологии САФ участники группы по самооценке должны формулировать действия по улучшению в формате SMART, т.е. целевые ориентиры, определенные в отчете по самооценке, должны быть конкретными (specific), измеримыми (measurable), достижимыми (achievable), актуальными (relevant) и иметь временные рамки (timebound).

На этапе определения приоритетов сотрудничество между руководством и членами группы по самооценке, представляющими в данном случае весь персонал организации, очень важно.

Если высший менеджмент не был представлен в группе по самооценке, то для руководителей верхнего звена важно услышать мнение коллектива о положении дел в организации и мотивировать людей непрерывно находить резервы эффективности в своей работе. В то же время для большинства членов группы по самооценке – это часто первая реальная возможность обсудить с руководителями высшего звена стратегические вопросы развития организации.

Очевидно, что руководство не сможет реализовать все инициативы, предложенные группой по самооценке, поэтому необходимо провести расстановку приоритетов («приоритизацию») и выделить те действия, которые впоследствии будут включены в план улучшений.

Фильтр приоритизации, согласно методике ЕРА, включает два показателя, по сумме которых составляется рейтинг всех действий по улучшению: стратегический вес (СВ) (1) и реалистичность (РЕ) (2). Структура каждого показателя объединяет по три оценочных элемента.

$$СВ = ВЗС + ВРО + ВИ \quad (1),$$

где ВЗС – влияние на заинтересованные стороны: потребителей, акционеров, партнеров, персонал, общество (1 балл – минимальное влияние, 4 балла – максимальное влияние);

ВРО – влияние на результаты организации (1 балл минимальное, 4 балла – максимальное);

ВИ – видимость внешняя и внутренняя (1 балл минимальный видимый эффект, 4 балла – максимальный).

$$PE = UC + PP + CP \quad (2),$$

где УС – уровень сложности (1 балл – сложно реализовать, 4 балла – легко реализовать); в совокупности оцениваются:

- охват (действие по улучшению касается всей организации или ее части);
- глубина внедрения (во всей организации или в рамках пилотного проекта);
- уровень межфункциональности (требуется ли вовлечение различных функциональных подразделений);
- уровень специализации (требуется ли специальная подготовка перед реализацией).

ПР – потребность в ресурсах (1 балл – требует больших затрат, 4 балла – затрат не требует); в совокупности оцениваются:

- внутренние ресурсы (с дополнительным обучением или без него);
- необходимость привлечения к реализации третьей стороны;
- финансовые ресурсы;
- технические средства.

СР – сроки реализации:

- долгосрочный проект (два года) – 1 балл;
- среднесрочный проект (один год) – 2 балла;
- краткосрочный проект (шесть месяцев) – 3 балла;
- быстрый результат (три месяца) – 4 балла.

Максимальная итоговая оценка СВ + РЕ может составлять 24 балла, минимальная – 6 баллов.

На основе итоговой оценки проводится приоритизация списка действий по улучшению. Определяются «быстрые победы» (quickwins) – действия, получившие 20 и более баллов, которые можно быстро реализовать и добиться позитивного эффекта. Быстрые улучшения обеспечивают кредит доверия инициативам,

связанным с самооценкой, и станут стимулом к успешному развертыванию дальнейших программ улучшений.

Первые 10–12 позиций в списке приоритетов отражают перечень действий для включения в планы по улучшению. Формирование и согласование этого перечня является заключительным этапом работы группы по самооценке. Правильным шагом со стороны руководства будет привлечение членов группы по самооценке к реализации действий по улучшению. Это позволит сформировать профессиональную команду для дальнейшего развития организации на основе самооценки.

В последующих раздела исследования будут приведены критерии отбора организаций, участвующих в пилотной апробации механизма внедрения модели САФ, описан процесс проведения самооценки, рекомендации по итогам апробации, внедрению модели САФ для организаций бюджетной сферы, в также в целом для российских организаций публичной сферы.

2 Критерии отбора организаций для пилотной апробации механизма (методики) внедрения

Исследование предусматривает апробацию методики внедрения модели САФ в пилотных органах и организациях, поэтому первой задачей является формирование критериев отбора участников проекта, а затем – с учетом выработанных критериев – непосредственно отбор пилотных площадок.

С учетом задач, методов и содержания исследования, а также специфики самой европейской модели совершенствования качества публичного администрирования через самооценку, были сформулированы следующие подходы и критерии отбора пилотных органов и организаций.

Все пилотные площадки должны относиться к сфере публичного администрирования в широком смысле

Подобный подход соответствует характеру самой модели САФ, которая была разработана для организаций публичной сферы именно в широком смысле. Это означает, что в число пилотных площадок могут включаться, в частности:

- органы государственной власти и управления (законодательные / представительные, исполнительно-распорядительные) любого уровня (федеральные, региональные);
- органы местного самоуправления (представительные, исполнительно-распорядительные);
- территориальные структурные единицы органов государственного управления (в первую очередь, федерального уровня) или местного самоуправления (при наличии);
- организации – юридические лица, учредителями которых являются публично-правовые образования (Российская Федерация, субъект федерации, муниципальное образование) и предметом деятельности которых, соответственно, является предоставление публичных (государственных, муниципальных) услуг.

В рамках исследования не рассматривается возможность включения в число пилотных организаций юридических лиц частного права (т.е. организаций, созданных частными лицами – в т.ч. и те из них, что оказывают услуги, отнесенные к публичным, например, в сфере культуры и т.п.), а также организаций, учредителями которых хотя и выступают публично-правовые образования, однако

предметом деятельности которых не являются публичные услуги (т.е. услуги, отнесенные к компетенции соответствующего публично-правового образования – например, муниципальные гостиницы, или государственные автозаправки).

Разнообразие пилотных организаций с точки зрения их типов

Одна из важных задач исследования – посредством апробации выявить наличие (либо отсутствие) препятствий и особенностей внедрения методики в различных организациях публичной сферы. Решение данной задачи связано с необходимостью обеспечить в рамках заданного предела (три пилотные площадки) максимально возможное представительство различных типов/видов организаций публичного администрирования. Исследователи не исключают, что при внедрении методики в различных типах/видах организаций могут возникнуть определенные препятствия, отклонения и иные особенности внедрения, зависящие именно от типа самой организации (в частности, от задач, функций, отнесенных к компетенции организации данного типа/вида, равно как и от специфических форм организации деятельности, управления и т.п.). Включение в практическую часть исследования разных типов/видов организаций позволяет учесть и проанализировать эти особенности и выработать рекомендации, направленные на оптимизацию внедрения.

В рамках исследования принято решение отобрать по одной пилотной площадке, соответствующей одной из следующих групп:

- орган государственной власти;
- орган местного самоуправления;
- (государственное или муниципальное) учреждение (независимо от типа).

Наличие возможности влиять на принятие решений в части организации собственной деятельности

Модель САФ предполагает осуществление ряда шагов на пути к совершенствованию деятельности организации. Некоторые из них связаны и с принятием определенных управленческих решений. Так, реализация модели включает не только проведение самооценки, но и выработку на ее основе предложений о мероприятиях (проектах) по совершенствованию деятельности, их ранжировании (приоритизации), а в дальнейшем – мониторинг и анализ их реализации. Сказанное, в свою очередь, не означает, что самооценка не может проводиться в структурных подразделениях организации, не обладающих самостоятельным правом принятия обязательных управленческих решений (в части

деятельности организации). Более того, в крупных (с разветвленной структурой и большим количеством сотрудников) организациях внедрение модели в отдельных структурных подразделениях представляется целесообразным (особенно, на первоначальных этапах – «пилотное» внедрение).

В то же время руководство организации в целом должно быть информировано о внедрении методики в одном из ее структурных подразделений и готово принимать управленческие решения в соответствии с результатами внедрения (либо делегировать структурному подразделению право принятия соответствующих решений). Кроме того, достижение эффекта совершенствования возможно лишь при полномасштабном внедрении модели (а не только одного из ее этапов/элементов – самооценки). Соответственно, система принятия управленческих решений в организации должна предусматривать возможность влияния самооценки на них и принимать активное участие в ней.

Заинтересованность руководства организации и готовность к внедрению модели

В ходе экспертно-аналитического исследования «Анализ европейской системы оценки качества публичной службы САФ и возможностей ее использования в России» [44], проведенного в 2018 году, его авторы проводили интервьюирование ведущих экспертов в области применения САФ из восьми стран. Экспертам, среди прочих, был задан и вопрос об ограничениях и условиях успешного внедрения модели. Практически все эксперты были единодушны во мнении, что объективных ограничений по применению модели САФ не существует. Однако обязательным условием успешности ее применения является наличие воли и готовности руководства организаций – как к применению методики, так и к совершенствованию и развитию организации.

Соответственно, в качестве одного из критериев отбора пилотных площадок была определена заинтересованность руководства организации в участии в исследовании, а следовательно – готовность к пилотному внедрению методики и активному взаимодействию с исследовательской группой в целях обмена опытом и выявления возможностей, ограничений и препятствий внедрения, совместной выработке рекомендаций.

САФ не может и не должна быть спущена сверху. Механизмы вовлеченности и инициативы снизу, заложенные в модель, не начнут работать в искусственной

инновационной среде. Важно, чтобы лидеры организации испытывали внутреннюю потребность в улучшениях и стремились проводить позитивные изменения, личным примером демонстрируя приверженность идеям совершенства. Только в этом случае, персонал поверит и поддержит инициативу руководства и включится в процессы улучшений.

Дополнительные критерии отбора

Наряду с перечисленными основными критериями, при отборе исследовательская группа также стремилась учесть относительную географическую близость пилотных площадок к местам дислокации экспертов группы, а также друг к другу. Данный критерий принимался во внимание в целях оптимизации работы с пилотными площадками: относительная компактность размещения пилотных площадок и исследовательской группы позволяет повысить интенсивность непосредственного взаимодействия и возможность более оперативной методической и экспертной поддержки рабочих групп.

Другим дополнительным критерием являлась способность организации сформировать относительно компактную рабочую группу в соответствии с рекомендациями о ее оптимальных численности и составе. Так, численность группы зависит от количества работников и структурных подразделений организации и может варьировать от 5 до 20 человек; при этом оптимальной считается численность группы от 7 до 9 человек. Для успешной самооценки важна также репрезентативность группы, в частности:

- относительно равное количество мужчин и женщин;
- включение в состав группы лиц разных возрастов (в т.ч. молодежи);
- включение в состав группы лиц, имеющих различный стаж работы в организации (начинающие и опытные сотрудники);
- включение в состав группы представителей различных уровней внутренней иерархии (руководящее звено, ведущие специалисты, технические специалисты, помощники);
- включение в состав группы представителей разных направлений (областей, сфер) деятельности организаций.

Сформированная с учетом изложенных рекомендаций группа сама выбирает *лидера*, в задачи которого входит организация сессий по самооценке, их модерация, организация подготовки отчета о результатах самооценки и предложениях по

совершенствованию (это не означает, что отчет и предложения должен писать именно лидер группы – он организует процесс и следит за тем, чтобы результаты были достигнуты и описаны в согласованные сроки).

С целью отбора пилотных площадок на стадии подготовки исследования исследовательской группой были обсуждены и утверждены вышеперечисленные критерии, после чего был сформирован список потенциально возможных площадок. Затем были проведены переговоры с руководителями соответствующих органов и организаций с целью выявить степень их заинтересованности и готовности к участию в исследовании. По результатам был сформирован перечень пилотных площадок, куда были включены:

– Муниципальное автономное учреждение дополнительного образования Центр технического творчества «Новация» (г. Иваново; учредитель – МО «Городской округ Иваново»; предмет деятельности – образовательные услуги; дополнительное образование для детей);

– Аппарат Законодательного Собрания Владимирской области (г. Владимир; структурное подразделение органа государственной власти субъекта федерации; в составе аппарата 6 управлений; функция – обеспечение деятельности Законодательного Собрания Владимирской области);

– Администрация Суздальского городского поселения Суздальского района Владимирской области (г. Суздаль; исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления поселения; задача – исполнение решений представительного органа поселения; муниципальное управление в пределах полномочий).

3 Рекомендации по внедрению европейской модели совершенствования качества в органах и организациях публичного сектора

По итогам пилотной апробации европейской модели совершенствования качества в органах и организациях публичного сектора авторами предлагаются рекомендации по внедрению модели в организация бюджетной сферы, а также рамочные предложения по расширению применения модели САФ в России.

Рекомендации по разворачиванию САФ в организациях бюджетной сферы

Процесс непрерывного совершенствования в органах и организациях бюджетной сферы может быть реализован по-разному в зависимости от размеров организации, специфики ее деятельности, характере организационной культуры, багажа в области управления качеством.

Типовой процесс улучшения деятельности на основе модели САФ, представленный в Главе 1 (рис. 4) включает 10 шагов и подходит для большинства организаций. Стоит отметить, что это бызовые рекомендации, основанные на изучении опыта пользователей САФ и лежащие в основе методологии и ее российской версии САФ-2020, перевод на русский и адаптация которой к российской управленческой практике были сделаны в рамках настоящего исследования [45]. Данные рекомендации не носят предписывающий характер, а задают практикам САФ определенные рамки, в которых процесс самооценки будет наиболее продуктивен.

Стадия 1. Начало совершенствования с САФ

Шаг 1: Решить, как будет организована и спланирована самооценка

Высокий уровень взаимопонимания и разделение ответственности между руководством организации и персоналом является наиболее важным фактором успеха самооценки.

Как показывает опыт многих организаций, добиться взаимопонимания и ответственности возможно только при прозрачном процессе принятия управленческих решений, когда учитываются мнения всех заинтересованных сторон. Управленческие решения должны демонстрировать готовность руководства участвовать в самооценке и вносить личный вклад в этот процесс, обеспечивать открытый обмен мнениями и уважительное отношение к полученным результатам, а также готовность проводить улучшения на основе выводов самооценки. Кроме того,

важно гарантировать выделение необходимых ресурсов для проведения самооценки на профессиональном уровне.

Для организации, начинающей применение САФ, важно иметь знания о структуре модели, процессе самооценки и потенциальных выгодах, которые может принести модель. Важно, чтобы и руководство, и работники осознавали необходимость внедрения САФ и были уверены в преимуществах, которые дает самооценка по критериям модели. Наиболее важные причины кроются во внутренних драйверах. Определение сильных сторон и областей для улучшения – главный аргумент в пользу модели. Улучшение финансовых показателей – наименее важная причина начать применять САФ.

На начальной стадии важно, чтобы один из сотрудников организации взял на себя роль лидера и принял ответственность за продвижение проекта для того, чтобы получить подробную информацию о модели, о других организациях, которые уже проводят самооценку по САФ и готовы поделиться своим опытом.

Для того чтобы персонал организации поддержал процесс самооценки, необходимо до принятия окончательного решения провести ряд консультационных и презентационных мероприятий, объясняющих цели и предполагаемые результаты самооценки. Как показывает опыт, люди, поняв преимущества САФ для организации, начинают активно вовлекаться в деятельность по совершенствованию.

Для некоторых организаций перед принятием решения о самооценке необходимо получить одобрение со стороны внешних заинтересованных сторон. Это может быть как политическое решение, так и решение руководства организации более высокого уровня. Ключевые внешние заинтересованные стороны могут играть определенную роль, особенно при сборе и обработке информации, они также могут быть заинтересованы в изменениях по результатам самооценки.

Как только принято решение о проведении самооценки, начинается процесс планирования. Первое, с чем необходимо определиться, – это масштаб и методы самооценки, которые будут использованы.

Один из часто задаваемых вопросов – должна ли самооценка охватывать всю организацию или же можно вовлечь только отдельные ее части, например, некоторые департаменты или отделы. Действительно, можно проводить самооценку выборочных подразделений организации, но для достоверной оценки по критериям модели САФ необходимо, чтобы это подразделение было достаточно автономным,

имело собственную миссию и полномочия распоряжаться человеческими и финансовыми ресурсами. В таких случаях отношения между подразделением и другими частями данной организации рассматриваются с точки зрения поставщика/потребителя или же вся организация в целом рассматривается как заинтересованная сторона.

При планировании самооценки необходимо определить, какая из двух схем оценки САФ будет использована. Выбор зависит от количества времени, которое будет выделено на проведение самооценки, а также от опыта и зрелости организации в области менеджмента качества.

Одним из ключевых управленческих решений на данной стадии является назначение ответственного за проведение самооценки. Лидер проекта, как правило, решает следующие задачи:

- детальное планирование проекта, включая установление необходимых связей внутри организации;
- обсуждение проекта со всеми заинтересованными сторонами;
- проведение обучения для группы по самооценке;
- подготовка необходимой документации;
- активное участие в работе группы по самооценке;
- организация процесса обсуждения результатов самооценки;
- подготовка отчета по самооценке;
- выработка предложений по улучшениям и формирование плана первоочередных действий по реализации улучшений.

Требования к профессиональным качествам лидера проекта самооценки очень высоки. Этот человек должен обладать полной информацией о деятельности своей организации, а также быть специалистом в области самооценки и знать модель САФ. Назначение компетентного лидера проекта, который наделен достаточными руководящими полномочиями и пользуется уважением персонала, оказывает существенное влияние на результативность и качество самооценки.

Для некоторых организаций терминология и примеры применения модели САФ незнакомы и слишком далеки от их повседневной деятельности. Если не проводить предварительного обучения руководства и персонала принципам модели САФ, то недостаток знаний неизбежно приведет к возникновению множества барьеров при проведении самооценки. Кроме того, можно адаптировать

терминологию модели к специфическому «языку» организации. Перед началом применения модели целесообразно узнать, какие из организаций того же сектора уже применяют САФ, какие лучшие практики имеются в наличии.

Шаг 2: Установить коммуникационные каналы проекта самооценки

Одним из важных элементов планирования самооценки является разработка коммуникационного плана. Этот план регламентирует каналы связи со всеми заинтересованными сторонами в рамках проекта самооценки, в первую очередь между руководителями и персоналом организации. Коммуникации – один из ключевых факторов успеха в любых программах преобразований, особенно это касается проектов организационной самооценки.

Если коммуникационные каналы не позволяют донести до участников самооценки ее цели и прояснить суть проводимых мероприятий, то все происходящее будет расценено как «рядовой проект» или «очередная прихоть руководства». Наибольший риск здесь состоит в сопротивлении изменениям со стороны тех, кто мог бы быть напротив движущей силой изменений.

Как показывает практика, общей проблемой применения модели САФ является недостаточное информирование работников о происходящих процессах. Урок, который следует извлечь, – эффективность применения САФ зависит от уровня осведомленности организации. Но это возможно только в том случае, если руководители организации и лидеры проекта по самооценке информировали работников и руководителей среднего звена о целях и потенциальных выгодах самооценки и активно вовлекали их на самой ранней стадии.

Важным результатом раннего начала коммуникационного процесса является выявление наиболее заинтересованных руководителей и работников, которые впоследствии войдут в группу по самооценке. Вовлечение людей в идеале должно происходить на основе личного желания человека. Люди должны иметь ясное представление о главной цели самооценки по САФ: совершенствование деятельности организации. Коммуникационная политика в рамках проекта самооценки основана на принципе «выигрывают все» (win-win), когда позитивные результаты ощущают все заинтересованные стороны, в том числе, работники и граждане/потребители.

Таким образом, прозрачные и крепкие связи со всеми заинтересованными сторонами на всех стадиях процесса самооценки обеспечивают успешное продвижение организации к совершенству. Руководитель, ответственный за

проведение самооценки, наряду с высшим руководством организации, призван проводить соответствующую политику, сосредотачивая внимание на следующих вопросах:

- Как самооценка сможет помочь организации?
- Почему приоритет был отдан именно модели САФ?
- Как самооценка связана со стратегическим планированием организации?
- Как самооценка связана с другими усилиями организации по улучшению

деятельности, внедрению инноваций и проведению реформ.

Коммуникационный план должен быть дифференцированным и включать фокус-группы, посыл (месседж), средства коммуникаций, источники информации, частоту и коммуникационные инструменты.

Стадия 2. Процесс самооценки

Шаг 3: Сформировать одну или несколько групп по самооценке

Основное условие при формировании групп по самооценке – репрезентативность, т.е. группа должна включать представителей различных функциональных подразделений, уровней подчинения, профессиональной подготовки и опыта работы. Задача руководства – сформировать эффективную команду, способную наиболее точно и детально оценить внутренний потенциал организации.

Опыт пользователей САФ показывает, что состав группы может варьироваться от 5 до 20 человек. Однако оптимальное количество участников, позволяющее группе работать наиболее эффективно, – около 10.

Если организация очень большая и имеет сложную структуру, целесообразно сформировать несколько групп по самооценке. В этом случае важно скоординировать работу групп, используя принципы проектного управления.

Кандидаты в группу по самооценке отбираются с учетом их уровня знаний относительно деятельности организации и личных качеств (например, аналитические способности, коммуникабельность), в меньшей степени учитываются профессиональные компетенции. Люди привлекаются на добровольной основе, но руководитель проекта несет ответственность за качество работы группы.

Лидер самооценки может являться одновременно председателем группы по самооценке, что полезно для эффективной работы группы. Однако это может вызвать конфликт интересов – важно, чтобы председателю доверяли все члены

группы, и атмосфера была максимально открытой и позволяющей каждому участнику вносить свой вклад в процесс. Председатель может быть избран участниками группы, также, как и секретарь, который будет планировать деятельность группы, организовывать встречи и готовить необходимые материалы.

Часто задаваемый вопрос – должны ли руководители высшего звена быть включены в группу по самооценке? Ответ зависит от культуры и традиций организации. Если руководство будет вовлечено в процесс, то, во-первых, группа по самооценке получит дополнительную информацию, а, во-вторых, это будет определенной гарантией того, что результаты самооценки и выводы, сделанные рабочей группой, будут интегрированы в планы по совершенствованию деятельности. Однако если совместная работа высшего руководства и работников в одной команде противоречит сложившейся организационной культуре, качество результатов самооценки может существенно снизиться, поскольку участники группы по самооценке могут чувствовать ограничения в свободном выражении мнения.

Шаг 4: Организовать обучение

Желательно вовлечь на добровольной основе высший и средний уровень руководства, а также другие группы заинтересованных сторон в обучении основам самооценки, базовым принципам TQM в целом, и модели САФ в частности.

Группа по самооценке должна владеть принципами самооценки САФ, знать и понимать структуру модели. Если руководитель проекта самооценки обладает этими знаниями, он может сам провести обучение внутри организации. Наряду с теоретическими положениями, в процесс обучения должны быть включены практические задания, позволяющие освоить инструментарий самооценки и прочувствовать принципы всеобщего управления качеством.

В компетенцию эксперта по самооценке входит умение проводить оценку подкритериев возможностей и результатов, на основе анализа фактов, подтверждающих деятельность и достижения по тому или иному направлению, а также определять области, где необходимы первоочередные улучшения.

Другая важная задача обучения для группы самооценки – приобретение навыков анализа и описания профиля различных групп заинтересованных сторон организации: граждан/потребителей, политических институтов, партнеров, руководящих и контролирующих органов, персонала, общества в целом.

Необходимо ясно представлять структуру процессов организации, а также характер предоставляемых услуг.

Шаг 5: Провести самооценку

Члены группы по самооценке, используя необходимые документы и информацию, предоставленную руководителем проекта, проводят свою индивидуальную оценку деятельности организации по каждому подкритерию модели САФ. Оценка основывается на собственном опыте и знании деятельности организации. Эксперт фиксирует свидетельства сильных сторон и направлений, где необходимы улучшения. Рекомендуется формулировать области для совершенствования как можно точнее, чтобы на более поздней стадии обсуждения было легче согласовывать план улучшений. Результаты оценки и выводы экспертов должны быть структурированы согласно выбранной схеме оценки САФ.

Председатель должен находиться в постоянном контакте с участниками группы самооценки, чтобы в оперативном порядке решать возникающие вопросы и координировать работу группы.

Описание процесса самооценки и применяемых инструментов подробней представлено в разделе 4.

После проведения индивидуальной оценки, группа экспертов должна обсудить результаты и достичь коллегиального решения относительно сильных сторон и областей для улучшений по каждому подкритерию модели САФ. Такое обсуждение необходимо и является важным элементом изучения организации, так как важно установить причины успехов и неудач, выявленных в ходе самооценки.

Последовательность обсуждения подкритериев модели может быть установлена самой группой самооценки, нет необходимости строго следовать нумерации в модели.

В процессе согласования целесообразно придерживаться следующих шагов:

- Представить подтверждающие свидетельства сильных сторон и выявленных каждым участником группы по самооценке областей для улучшений;
- Согласовать сильные стороны и области для улучшений, проанализировав всю имеющуюся информацию;
- Представить индивидуальные оценки по каждому подкритерию;
- Согласовать итоговые оценки.

Хорошая подготовка совещания председателем (в том числе, сбор необходимой информации, координация индивидуальных оценок) будет способствовать плодотворной работе и сэкономит время.

Большинство пользователей модели САФ достигают консенсуса в ходе обсуждения. Дискуссия сама по себе является ценным элементом самооценки: когда согласие является результатом более, чем просто суммы индивидуальных мнений. Это общее видение репрезентативной группы, поэтому оно более корректнее, чем субъективная личная оценка. Обсуждение различных точек зрения по поводу сильных сторон и областей для улучшений часто имеют намного большее значение, чем выставленные баллы.

Председатель несет ответственность и играет ключевую роль в достижении консенсуса по выводам самооценки, которые должны базироваться на достоверных свидетельствах реализованных действий и достигнутых результатов. Каждый подкритерий модели САФ включает ряд примеров, которые могут рассматриваться в качестве свидетельства (подтверждения) деятельности.

Группе по самооценки при обсуждении подкритерия не следует в обязательном порядке искать подтверждения для всех перечисленных пунктов, вместе с тем, эксперты могут учитывать любые дополнительные свидетельства, характеризующие тот или иной подкритерий.

Роль примеров в описании подкритериев заключается в следующем:

- проанализировать, отвечает ли деятельность организации требованиям подкритерия;
- помочь в поиске подтверждающих свидетельств;
- очертить признаки успешного опыта по данному направлению.

Продолжительность процесса самооценки

Как показывает накопленный опыт пользователей САФ, двух-трех дней оказывается мало для проведения серьезной самооценки; когда же самооценка длится 10 и более дней, то процесс слишком затягивается. Вряд ли возможно предложить универсальный график самооценки, так как каждая организация имеет индивидуальные особенности, связанные с текущей деятельностью, наличием временных, кадровых и иных ресурсов. Однако для большинства организаций рекомендуемая продолжительность самооценки – 5 дней. Этот период включает проведение индивидуальной оценки и итоговое обсуждение экспертов.

Общая продолжительность всего проекта развертывания САФ в большинстве организаций занимает около 3 месяцев, включая подготовку, непосредственно саму самооценку, подготовку отчета и разработку плана улучшений.

Три месяца – это оптимальный срок. Более продолжительный проект сопровождается риском потери концентрации и мотивации заинтересованных сторон. Кроме того, за большой период времени информация, собранная на начальной стадии, может потерять актуальность, и результаты самооценки будут недостаточно точны. Совершенствование организации с САФ – это динамичный, непрерывный процесс, и актуализация данных является частью этого процесса.

Шаг 6: Подготовить отчет по результатам самооценки

Как правило, отчет по самооценке отражает структуру критериев САФ и включает следующие элементы:

- сильные стороны и области для улучшений по каждому подкритерию, подкрепленные соответствующими свидетельствами;
- итоговую балльную оценку по подкритерию, утвержденную группой по самооценке;
- идеи действий по улучшению.

Чтобы отчет стал основанием для разработки плана улучшений, необходимо одобрение и утверждение его высшим руководством организации. Это не должно стать проблемой, если коммуникационный процесс был хорошо спланирован и информационные каналы эффективно работали на предыдущих этапах. Высшее руководство должно продемонстрировать свое серьезное отношение к выводам самооценки и реализовать действия по улучшению на основе полученных результатов. Важно донести результаты самооценки до всех работников и всех заинтересованных сторон.

Стадия 3. План улучшений/приоритизация

Шаг 7: Разработать план улучшений на основе результатов самооценки

Процедура самооценки не должна ограничиваться лишь отчетом. Самооценка по САФ должна вылиться в реальный план действий по улучшению деятельности организации. Многие организации, начиная применять САФ, сталкиваются с таким барьером, как нехватка измеряемых данных. Поэтому одним из основных результатов первой самооценки является модернизация измерительной системы организации.

План улучшений является одной из основных целей самооценки САФ, а также средством сбора крайне важной информации для системы стратегического планирования организации. Это должен быть комплексный план, нацеленный на совершенствование деятельности в целом. Логика и структура плана улучшений следующая:

- План представляет собой общую систематизированную программу действий по всем направлениям деятельности организации.

- План основан на выводах, приведенных в отчете по самооценке, т.е. основан на фактах, подтверждающих текущее состояние различных аспектов деятельности организации.

- План учитывает сильные стороны организации и регламентирует действия по улучшению.

Приоритизация областей для улучшений

В подготовке плана улучшений необходимо ответить на вопросы:

- Где мы хотим быть через два года в соответствии с видением и стратегией организации?

- Какие действия должны быть предприняты для достижения поставленных целей (решения стратегических задач)?

Процесс разработки плана улучшений может быть организован руководством в тесной взаимосвязи с заинтересованными сторонами (например, членами группы по самооценке) следующим образом:

- предложения по улучшению, возникшие в ходе самооценки, собираются и группируются и кластеризуются по темам;

- поступившие предложения анализируются, формулируются действия по улучшению с учетом стратегических целей организации;

- анализируется степень воздействия каждого запланированного действия и расставляются приоритеты:

- а) с точки зрения стратегического веса (воздействие на заинтересованные стороны, воздействие на результаты организации, внутренний/внешний эффекты);

- б) с точки зрения осуществимости запланированных действий (уровень сложности, потребность в ресурсах (финансовых, человеческих и др.), временных затрат и т.п.);

- распределяется ответственность за выполнение каждого действия,

составляется план-график с контрольными точками и выделяются необходимые ресурсы.

Полезно увязать все действия по улучшению со структурой модели САФ, чтобы сохранить системный взгляд.

Один из подходов к приоритизации предполагает сопоставление балльной оценки по критерию (подкритерию) с главными стратегическими целями организации.

Так как самооценка по модели САФ призвана стать началом долговременной стратегии непрерывного совершенствования, на начальном этапе будут выявлены несколько областей, улучшения по которым могут быть достигнуты относительно легко. Быстрые и результативные улучшения обеспечивают кредит доверия инициативам, связанным с самооценкой, и являются стимулом к успешному развертыванию дальнейших программ улучшений.

Правильным шагом будет привлечение членов группы по самооценке к реализации действий по улучшению. Это позволит сформировать профессиональную команду для дальнейшего развития на основе самооценки.

Люди, входящие в группу по самооценке, вкладывают много энергии и сил, часто сверх своей основной работы. Очень часто они начинают работать с САФ с определенной долей сомнения относительно пользы этой инициативы, заинтересованности руководства, открытости и прозрачности процесса и т.д. Через некоторое время, когда люди видят, что их деятельность воспринимается серьезно, они становятся более мотивированными и приверженными своему делу, являя собой движущую силу совершенствования в организации, могут почувствовать новые возможности, помочь встать на путь к достижению общего блага и способствовать возникновению новой, более позитивной внутренней культуры организации.

План улучшений, составленный по результатам самооценки, должен быть интегрирован в процесс стратегического планирования организации и стать неотъемлемой частью управленческой практики на постоянной основе.

Шаг 8: Обсудить план улучшений

Как уже отмечалось, коммуникации – один из критических факторов успеха самооценки и дальнейших действий по совершенствованию. Коммуникационные каналы в организации должны донести надлежащую информацию через надлежащие

средства связи до надлежащей группы в надлежащий момент: не только до или во время процесса самооценки, но также и после подведения ее итогов.

Организация вправе решить сама, выкладывать ли результаты самооценки в свободный доступ или сделать эту информацию закрытой. Однако целесообразно сообщить основные выводы самооценки и содержание плана улучшений персоналу организации, в противном случае руководство рискует спровоцировать недоверие коллектива к последующим шагам, связанным с самооценкой и другими инициативами по совершенствованию деятельности.

Любая обратная связь по результатам самооценки должна отражать позитивные результаты, указывать на то, «что мы делаем хорошо» – эта информация будет служить стимулом для дальнейших улучшений. Многие организации, концентрируясь на областях для улучшений, забывают о своих сильных сторонах, хотя их развитие, безусловно, является важным элементом в стратегиях совершенствования.

Шаг 9: Реализовать план улучшений

Как отмечалось на шаге 7, при планировании действий по улучшению очень важно грамотно расставить приоритеты. Практика применения САФ указывает на многообразие методов и инструментов улучшения деятельности по каждому критерию модели.

Каждое действие по улучшению должно быть подкреплено соответствующим подходом к его осуществлению, необходимо проводить мониторинг и оценку прогресса; установить сроки и обозначить ожидаемые результаты, распределить зоны ответственности и полномочий между исполнителями, определить «владельцев» каждого действия, а для сложных действий предусмотреть альтернативные сценарии.

Управление качеством любого процесса должно быть основано на регулярном мониторинге показателей процесса, оценке результатов на выходе, а также отдаленных результатов и их влияния на деятельность организации. Для улучшения любого процесса необходимо иметь систему измерителей (показателей эффективности, факторов успеха и т.д.). Чтобы эффективно управлять организационными изменениями, целесообразно интегрировать в практику управления организацией методологию непрерывных улучшений – цикл PDCA.

Осуществление плана улучшений САФ помогает вводить в практику управления такие бизнес-методы, как сбалансированная система показателей (BSC), бережливое производство и т.д., которые показали успешность применения в сфере государственного управления.

Шаг 10: Спланировать следующую самооценку

Согласно циклу PDCA после реализации плана улучшений должен последовать новый виток самооценки по САФ.

Как только план улучшений принят и началась деятельность по совершенствованию, важно быть уверенным, что изменения оказывают позитивный эффект и не несут негативных последствий для тех областей, где процессы функционировали хорошо. Некоторые организации проводят самооценку регулярно, через определенные промежутки времени, устанавливая цели и выделяя соответствующие финансовые ресурсы.

Схемы оценки в методологии САФ являются простыми, но одновременно эффективными инструментами измерения прогресса при реализации плана улучшений.

Рамочные предложения по расширению применения модели САФ в России

Изучение практики применения модели в европейских странах позволило определить основные достоинства методологии САФ:

- устойчивость модели (sustainability);
- вовлеченность в реализацию модели значительного числа сотрудников организаций-участников;
- дешевизна (отсутствие существенных расходов);
- постоянство (цикличность) процесса как отражение «стремления к совершенству»;
- адаптивность модели – возможность «приспосабливать» модель к различным задачам и особенностям пользователей;
- комплексный, всеобъемлющий характер системы;
- формирование в ходе регулярного применения САФ новой современной культуры отношений внутри организаций, единой коммуникационной среды;
- возможность постоянного сравнения (бенчмаркинга) пользователей, обмена опытом и совершенствования на основе платформы САФ;
- «внешний эффект» (САФ как свидетельство высокого качества

управления);

- простота в использовании;
- «позитивный» («не карательный») характер инструмента;
- «мягкость» модели, не требующей серьезной ломки организации и, как правило, не вызывающей отторжения.

CAF применима для любых органов и организаций не только в публичной, но и в т.н. «полупубличной» сфере. Эффективность модели не связана с отраслевой или функциональной принадлежностью организации, внедряющей ее. Объективных ограничений с точки зрения отраслевой, функциональной, географической либо иной принадлежности пользователей не существует.

Эффективность использования модели существенно ниже в организациях с жестко иерархичной структурой управления и в малых структурных подразделениях, не обладающих достаточной автономностью для реализации разработанных мер по совершенствованию.

Обязательное условие успешности применения модели – наличие воли и готовности руководства организаций к совершенствованию и развитию, а также к применению данной модели.

Хотя задача повышения эффективности государственного и муниципального управления, и всего публичного сектора Российской Федерации стоит на повестке дня давно и недостатки в этой сфере заметны всё более явно, инструмент CAF (как и многие другие) практически не используется. Как показали немногочисленные попытки внедрения CAF, а также результаты настоящего исследования, есть ряд причин, которые препятствуют интеграции этого инструмента в практику публичного администрирования, в числе которых:

– низкая мотивированность руководителей субъектов Российской Федерации и муниципалитетов во внедрении инструментов совершенствования как следствие:

а) отсутствия здоровой конкуренции в системе политического управления (выборности, сменяемости, специфика назначения и смещения; искаженные критерии оценки успешности деятельности),

б) в некоторых случаях – специфики назначения и смещения руководителей публичных организаций, критериев оценки их деятельности,

в) отсутствия подотчетности и реальной подконтрольности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления конечным

потребителям (избирателям);

- отсутствие стимулов у сотрудников органов государственного управления и местного самоуправления в улучшении деятельности; боязнь проявить инициативу как следствие иерархичности управленческих структур, жесткой зависимости принятия решений сверху донизу; окостенение структур и процессов;

- недостаточное знание о модели и как следствие – непонимание ее потенциала; отсутствие экспертов.

Следует отметить, что перспективы внедрения в организациях публичной сферы (а не в органах государственного управления и местного самоуправления) представляются более реалистичными, в том числе в силу большей зависимости от потребителя.

Среди первоочередных мер по расширению применения модели САФ в России можно выделить основные точки приложения:

- продвижение модели, повышение ее известности;
- разработка стандарта САФ и выдача сертификата САФ;
- постоянное совершенствование и развитие самой модели при условии сохранения неизменности принципов САФ;

- постоянный обмен информацией, опытом, коммуникация между пользователями модели;

- политическая воля и поддержка внедрения систем качества публичного управления с высшего уровня политического и административного руководства;

- поддержка внедрения САФ, в т.ч. путем сопровождения, модерации, обучения;

- разработка модели «степени зрелости», сочетающей процессоориентированность и классическую функциональную структуру организации, способность руководить в условиях быстрых изменений, мобильности и неопределенности, цифровую трансформацию и управление изменениями;

- инициация и поддержка государством пилотных проектов в странах (регионах, сферах), где модель еще не получила достаточного распространения.

Рекомендации по внедрению модели САФ в России:

- Предусмотреть в концептуальных и распорядительных документах федерального уровня, посвященных совершенствованию организации системы государственного и муниципального управления и предоставления государственных

и муниципальных услуг, требования по внедрению систем менеджмента качества, постоянного развития, в т.ч. через самооценку и мониторинг по модели САФ.

– Предложить уполномоченным органам на уровне Российской Федерации (Администрации Президента Российской Федерации, Аппарату Правительства Российской Федерации) инициировать освоение и внедрение САФ в федеральных органах исполнительной власти и подведомственных организациях, предусмотрев в т.ч. меры, направленные на формирование и поддержание мотивации их руководителей к внедрению систем менеджмента качества.

– Определить единый федеральный орган исполнительной власти, ответственный за внедрение модели САФ (орган, ответственный за совершенствование системы публичного администрирования), функции национального координатора САФ, либо куратора САФ во взаимодействии с национальным координатором.

– Инициировать пилотные проекты по внедрению модели САФ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в учреждениях и иных организациях сферы публичного администрирования; в целях содействия реализации пилотных проектов организовать их методическое и консультационное сопровождение.

– Создать на базе РАНХиГС при Президенте РФ ресурсный центр САФ для методической и консультационной поддержки, обучения пользователей САФ, взаимодействия с национальным координатором и с Европейским ресурсным центром САФ, обмена лучшими практиками, продвижения и развития модели САФ во взаимодействии с национальным координатором; ресурсный центр по решению уполномоченного федерального органа может быть наделен полномочиями национального координатора САФ с возложением необходимых функций.

– Разработать специальные образовательные программы (модули) для подготовки организаций к работе с САФ; включить эти модули в образовательные программы подготовки государственных и муниципальных служащих (в первую очередь, на базе ресурсного центра САФ в РАНХиГС при Президенте РФ); организовать подготовку кадров по работе с моделью САФ в филиалах РАНХиГС (в т.ч. сертификацию специалистов по работе с САФ).

4 Описание разработанного механизма (методики) внедрения, подходы к его адаптации для отдельных групп потребителей, результаты апробации методики, а также практические рекомендации

Система управления, основанная на административно-командных методах и превалирующей контрольной функции, исчерпала себя как эффективная модель государственного управления. Уже не первое десятилетия правительства развитых стран адаптируют бизнес методы к практике госуправления, стремятся переключаться на горизонтальные процессы принятия решений и выстраивать деятельность органов власти в формате цепочек создания ценностей для граждан.

Современное государственное управление рассматривает граждан в качестве клиентов – потребителей услуг государства. При этом, принцип «фокус на потребителя» приходится реализовывать в рамках традиционных иерархических систем, где заточенные на контроль механизмы механистической бюрократии имеют огромную инерцию. Стремясь повысить эффективность административной машины, многие зарубежные системы публичного администрирования перешли от формальных бюрократических процедур к бизнес-процессам, от финансирования государственных органов к финансированию государственных услуг для граждан-потребителей. Новая модель требует в том числе прозрачной системы измерения эффективности, основанной на оценке удовлетворенности граждан-потребителей качеством предоставляемых им государственных услуг.

В рамках настоящего исследования, как отмечено выше, в качестве пилотных были отобраны три организации – во всех трех случаях обязательным условием была добровольность участия, заявленное желание руководства попробовать внедрить САФ в своей организации. Несмотря на то, что все три пилотные организации подтверждали свою заинтересованность во внедрении САФ (или – в пилотном режиме – отдельных элементов модели), - на самом деле их отношение к внедрению существенно отличалось.

Таким образом, опыт внедрения модели САФ в трех различных пилотных организациях отличается очень существенно – от активного и успешного применения полученной методики в муниципальном учреждении до непонимания целей и по сути нежелания внедрять новый подход в структурном подразделении

органа государственного управления. Анализ причин различного отношения к инструменту и его внедрению подтверждает правильность позиции экспертов – специалистов в области САФ, утверждающих, в частности, что «объективных ограничений с точки зрения отраслевой, функциональной, географической либо иной принадлежности пользователей по применению модели САФ нет. В то же время обязательным условием успешности применения модели является наличие воли и готовности руководства организаций к совершенствованию и развитию, а также к применению данной методики. Отсутствие данного условия ставит крест на попытках введения методики» [11]. Опыт внедрения в рамках проведенного исследования также подтверждает сделанные на основе изучения зарубежного опыта внедрения модели и мнений экспертов выводы Т. Лавровой и Э. Маркварта о необходимости для внедрения модели САФ в России таких мер, как активизация продвижения модели, повышение ее известности; постоянный обмен информацией, опытом, коммуникация между пользователями модели; политическая воля и поддержка внедрения систем качества публичного управления с высшего уровня политического и административного руководства; поддержка внедрения САФ, в том числе путем сопровождения, модерации, обучения; инициация и поддержка государством пилотных проектов. [11; 81]

Наряду с этим, исследование опыта пилотного внедрения дает основания и для некоторых дополнительных выводов относительно возможностей и препятствий использования модели в органах и организациях публичной сферы в России.

Одним из ключевых факторов успешности внедрения модели САФ, как отмечалось выше, является заинтересованность руководства органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, а также организаций сферы публичного управления в совершенствовании деятельности возглавляемых ими органов и организаций. Опыт отчетливо показал, что формальное декларирование заинтересованности в совершенствовании абсолютно недостаточно, хотя бы потому, что внедрение и последующее применение модели требуют определенных организационных усилий на регулярной основе, предполагают временные затраты для разработки и изучения предложений, формирования на их базе плана мероприятий, запуска и мониторинга реализации и т.д. Несложно предположить, что исключительно познавательный интерес к модели (на уровне любопытства), равно как и простое декларирование интереса без

подкрепления убежденностью в необходимости изменений, не порождают готовность инвестировать организационные и временные ресурсы, всерьез заниматься внедрением новых технологий управления деятельностью организации.

Существуют ли какие-либо предпосылки и условия возникновения реального, а не декларативного интереса и готовности к внедрению модели? Нам представляется, что да. Они могут быть разделены на объективные (собственно, их можно назвать и институциональными) и субъективные (преимущественно личностно-психологические). К числу объективных следует отнести, в первую очередь, саму институциональную среду и действующие в ней правила и практики. Так, например, совершенно очевидно, что наличие конкуренции в той или иной среде, равно как и угроза банкротства делают необходимость постоянного совершенствования деятельности бесспорным условием нормального функционирования и развития. Эта необходимость проявляется наиболее ярко в условиях свободных рыночных хозяйственных отношений – неудивительно, что все модели совершенствования имеют свои корни в экономике. В публичной сфере конкуренция либо практически полностью исключается (например, применительно к органам государственного или муниципального управления), либо существует весьма ограниченно (применительно к ряду публичных услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями). С этой точки зрения представляется, что сохранение и развитие конкуренции там, где это возможно и в публичной сфере (например: выборы органов власти, либерализация рынков публичных услуг), стимулирует заинтересованность в поиске и использовании механизмов совершенствования, в т.ч. модели САФ. И наоборот – сокращение конкурентных начала и/или элементов ведет к окостенению, устареванию, а порой и деградации соответствующих организаций и систем.

Другим объективным условием, способствующим успешному внедрению и применению модели, является наличие прямой и обратной связи с (конечными) потребителями услуг. Подобная ситуация порождает возможность потребителей непосредственно фиксировать причинно-следственную связь между действиями органа или организации публичной сферы и последствиями для потребителей – потребители не только могут следить за самими действиями (в т.ч. в динамике), но и осознают, к каким результатам она приводит. Более того, механизм обратной связи - если он существует не формально – позволяет потребителям оказывать

определенное воздействие на деятельность органов и организаций публичной сферы, направленное на совершенствование такой деятельности. Отсутствие непосредственного взаимодействия с конечными потребителями резко снижает мотивированность соответствующих органов и организаций в приложении усилий для совершенствования.

В качестве еще одного объективного условия можно признать систему и критерии оценивания успешности деятельности органа или организации, либо их руководителей. Очевидно, если критерий успешности деятельности признается точное следование нормативно-правовым актам (регламентам, процедурам), либо удовлетворенность руководителя вышестоящего органа, то сложно рассчитывать на мотивированность организации (ее руководителя) в совершенствовании, а решение о внедрении той или иной модели совершенствования, видимо, вообще должно приниматься руководством вышестоящего органа (организации). Если же критерии и процедуры оценки эффективности (успешности) органа или организации предполагают оценивание динамики происходящих процессов и результатов, поощряют стремление к совершенствованию и инновативности в решении управленческих задач, - то вероятность того, что руководители будут действительно заинтересованы во внедрении и применении различных механизмов совершенствования деятельности, существенно возрастает.

Среди субъективных условий можно выделить те, что затрагивают личность руководителя, и те, что характеризуют складывающийся морально-психологический климат и настрой в соответствующем поле в целом. Так, безусловно, деловые и личностные характеристики руководителя (руководителей) органа или организации могут предопределить его мотивированность в совершенствовании деятельности своей организации. Амбициозность, высокий образовательный уровень, широкий кругозор, гибкость и инновативность мышления, отсутствие страха перед возможными неудачами, иногда также – наличие опыта работы в экономической сфере в условиях конкуренции – эти и некоторые другие деловые и личностные характеристики руководителя позволяют предположить большее стремление к развитию и совершенствованию. Соответственно, отсутствие этих качеств, наличие качеств противоположного ряда, делает менее вероятной не только мотивированность руководителя, но и его способность внедрять новые механизмы управления.

Пожалуй, к числу субъективных условий можно отнести и общий деловой и психологический климат – состояние, свойственное как самой организации, так и соответствующей области публичной деятельности. Так, например, если в муниципальном образовании одновременно с приходом нового главы, стремящегося совершенствовать деятельность органов местного самоуправления, на должности руководителей многих муниципальных организаций были назначены лица, заинтересованные в инновациях и развитии – возникает некая микросреда, общий настрой на совершенствование, который может вылиться в (в хорошем смысле) соревнование руководителей, обмен опытом и взаимную поддержку в желании внедрять новые управленческие технологии и стремиться к совершенствованию. Аналогичные эффекты могут возникать внутри отдельных органов государственного управления, либо даже целых систем органов (например, в федеральном ведомстве и его региональных структурах и т.п.).

Существенно осложняют внедрение любых моделей совершенствования чрезмерная иерархичность отношений, авторитарный стиль управления, преследование неудобных, отсутствие «права на ошибку» и – соответственно – боязнь сотрудников высказывать критические (в т.ч. и конструктивные) замечания и предложения о деятельности организации и управлении ею. Напротив, атмосфера доброжелательности, т.н. «плоские иерархии», регулярные совместные обсуждения процессов и результатов руководителями и сотрудниками «на равных», поощрение конструктивной критики и т.п. условия, характеризующие морально-деловой и психологический климат организации, – способны содействовать внедрению моделей совершенствования.

Процеируя сказанное на опыт внедрения модели САФ в пилотных организациях, можно отметить, что наибольший прогресс, достигнутый муниципальным учреждением «Новация», определяется сочетанием ряда факторов, перечисленных выше: организация осуществляет деятельность – как минимум, по ряду услуг – в конкурентном поле; деятельность организации менее регламентирована по сравнению с органами власти и управления – другими участниками исследования; предмет деятельности организации напрямую связан с инновациями; существует неосредственная прямая и обратная связь с потребителями; руководят организацией молодые, амбициозные лица, за которыми (в т.ч. в связи с инновационностью деятельности) признается право на ошибку и

которые сами конструктивно реагируют на критику и предложения со стороны сотрудников. Применительно к пилотной организации, добившейся наименьшего прогресса во внедрении (аппарат Законодательного Собрания Владимирской области), можно отметить обратную ситуацию: деятельность осуществляется в неконкурентном поле; при этом она чрезвычайно регламентированна; связь с конечным потребителем отсутствует – да и само понятие конечного потребителя вызывает непонимание; соответственно, организация достаточно «закрыта»; критерием успешности деятельности аппарата является удовлетворенность руководства Законодательного собрания (ориентация на вышестоящего руководителя, а не на конечного потребителя); восприятие сотрудниками эффективности деятельности как соответствия регламентам и – как следствие – непонимание необходимости и направления возможного совершенствования; общая атмосфера немотивированности и боязни критиковать. Третья пилотная организация – администрация города Суздаля – занимает промежуточное положение с точки зрения достигнутого прогресса, что представляется достаточно логичным и с точки зрения анализа условий и предпосылок (орган местного самоуправления совмещает в себе отдельные характеристики двух других пилотных площадок).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопрос качества государственного управления возникает на повестке не первое десятилетие и признается одним из центральных при обсуждении многих проблем, сохранившихся и возникших в различных сферах деятельности государства. Актуальность задачи повышения качества государственного управления подтверждена различными нормативно-правовыми актами, государственными программами, национальными проектами. Одним из инструментов повышения качества государственного управления может выступать модель непрерывного совершенствования САФ.

Несмотря на то, что модель САФ уже более 15 лет регулярно появляется на повестке дня при обсуждении реформ государственного управления в России, при этом экспертные мнения и практика применения модели за рубежом говорят в пользу САФ, данная методология непрерывного совершенствования на сегодняшний день не стала проводником к построению эффективной организации в публичном секторе, как это произошло во многих европейских странах. Очевидно, что существуют определенные барьеры и ограничения, которые не позволяют САФ стать стандартом для органов и организаций публичной сферы нашей страны в вопросах повышения эффективности деятельности и улучшения качества предоставляемых услуг. Проводимое авторами исследование направлено на выявление барьеров по внедрению САФ, а также поиск возможностей по снятию ограничений при применении модели и адаптации методики САФ на основе накопленного в период апробации опыта. Описание кейсов пилотных площадок поможет заинтересованным профессиональным кругам, в том числе потенциальным пользователям модели, органам государственного управления и местного самоуправления, организациям сферы публичного администрирования, понять преимущества САФ, сделать шаг в сторону менеджмента качества и начать процесс совершенствования без нажима сверху. Ожидается, что позитивный опыт позволит стимулировать широкое внедрение модели САФ в системе публичного администрирования, а негативный опыт сможет быть учтен при доработке (адаптации) методики (рекомендаций). Органы и организации публичного администрирования получают практикоориентированную модель совершенствования своей деятельности и улучшения качества услуг.

На первом этапе исследования были сформированы критерии отбора участников проекта, а затем – с учетом выработанных критериев – непосредственно осуществлен отбор пилотных площадок.

Опыт внедрения модели САФ в трех различных пилотных организациях отличается очень существенно – от активного и успешного применения полученной методики в муниципальном учреждении до непонимания целей и по сути нежелания внедрять новый подход в структурном подразделении органа государственного управления.

Ответ на вопрос о том, какие факторы и каким образом влияют на успешность внедрения и использования модели САФ в тех или иных организациях, по итогам исследования показывает является заинтересованность и готовность лидеров организаций к изменениям, открытости в коммуникациях в коллективе, прозрачной системой управления и готовности организации целиком меняться на постоянной основе.

В рамках проведенного исследования авторы подготовили первую русскоязычную версию европейской модели совершенства для организаций публичного сектора САФ 2020. Данный перевод размещен на официальном сайте европейской модели самооценки www.caf-network.eu.

Также в рамках исследования была проведена международная онлайн-конференцию «Европейская модель совершенствования публичного администрирования САФ-2020: потенциал и опыт реализации» - первую международную конференцию по обсуждению новой версии САФ 2020 года. Спикеры обсудили содержание модели САФ, опыт и перспективы ее применения в России, а также практические шаги по внедрению и меры по расширению применения модели. Модель САФ, существующая с 2000 года, применяется уже в 59 странах мира. В конференции приняли участие более 100 человек, представлявших 10 стран, в т.ч. Австрию, Сербию, Италию, Бельгию, Украину, Норвегию, Финляндию и др.

Анализ причин различного отношения к инструменту и его внедрению подтверждает правильность позиции экспертов – специалистов в области САФ, утверждающих, в частности, что объективных ограничений с точки зрения отраслевой, функциональной, географической либо иной принадлежности пользователей по применению модели САФ нет. В то же время обязательным

условием успешности применения модели является наличие воли и готовности руководства организаций к совершенствованию и развитию, а также к применению данной методики, данное условие позволит сотрудникам организации понимать цели развития организации, достичь открытости в общении внутри организации, дает почувствовать сотрудникам организации новые возможности, помочь встать на путь к достижению общего блага и способствует возникновению новой, более позитивной корпоративной культуры.

По итогам исследования основными достоинствами методологии САФ являются:

- устойчивость модели (sustainability);
- вовлеченность в реализацию модели значительного числа сотрудников организаций-участников;
- дешевизна (отсутствие существенных расходов);
- постоянство (цикличность) процесса как отражение «стремления к совершенству»;
- адаптивность модели – возможность «приспосабливать» модель к различным задачам и особенностям пользователей;
- комплексный, всеобъемлющий характер системы;
- формирование в ходе регулярного применения САФ новой современной культуры отношений внутри организаций, единой коммуникационной среды;
- возможность постоянного сравнения (бенчмаркинга) пользователей, обмена опытом и совершенствования на основе платформы САФ;
- «внешний эффект» (САФ как свидетельство высокого качества управления);
- простота в использовании;
- «позитивный» («не карательный») характер инструмента;
- «мягкость» модели, не требующей серьезной ломки организации и, как правило, не вызывающей отторжения.

По итогам пилотной апробации европейской модели совершенствования качества в органах и организациях публичного сектора предложены рекомендации по внедрению модели в организация бюджетной сферы, а также рамочные предложения по расширению применения модели САФ в России:

– Предусмотреть в концептуальных и распорядительных документах федерального уровня, посвященных совершенствованию организации системы государственного и муниципального управления и предоставления государственных и муниципальных услуг, требования по внедрению систем менеджмента качества, постоянного развития, в т.ч. через самооценку и мониторинг по модели САФ.

– Предложить уполномоченным органам на уровне Российской Федерации (Администрации Президента Российской Федерации, Аппарату Правительства Российской Федерации) инициировать освоение и внедрение САФ в федеральных органах исполнительной власти и подведомственных организациях, предусмотрев в т.ч. меры, направленные на формирование и поддержание мотивации их руководителей к внедрению систем менеджмента качества.

– Определить единый федеральный орган исполнительной власти, ответственный за внедрение модели САФ (орган, ответственный за совершенствование системы публичного администрирования), функции национального координатора САФ, либо куратора САФ во взаимодействии с национальным координатором.

– Инициировать пилотные проекты по внедрению модели САФ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в учреждениях и иных организациях сферы публичного администрирования; в целях содействия реализации пилотных проектов организовать их методическое и консультационное сопровождение.

– Создать на базе РАНХиГС при Президенте РФ ресурсный центр САФ для методической и консультационной поддержки, обучения пользователей САФ, взаимодействия с национальным координатором и с Европейским ресурсным центром САФ, обмена лучшими практиками, продвижения и развития модели САФ во взаимодействии с национальным координатором; ресурсный центр по решению уполномоченного федерального органа может быть наделен полномочиями национального координатора САФ с возложением необходимых функций.

– Разработать специальные образовательные программы (модули) для подготовки организаций к работе с САФ; включить эти модули в образовательные программы подготовки государственных и муниципальных служащих (в первую очередь, на базе ресурсного центра САФ в РАНХиГС при Президенте РФ); организовать подготовку кадров по работе с моделью САФ в филиалах РАНХиГС (в

т.ч. сертификацию специалистов по работе с САФ).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. G. Meister-Scheufelen. Mehr Qualität und Kosteneffizienz durch ein modernes Verwaltungsmanagement // Verwaltung und Management, 4/2012, с. 205. URL: <https://www.meister-scheufelen.de/publikationen/dokumente/ArtikelVerwaltungundManagement.pdf?m=1357804237&>
2. Kuno Schedler, Isabella Proeller. New Public Management. – UTB GmbH, 2011, с. 71.
3. Концепция административной реформы в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
4. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М. : ЮНИТИ, 2006. – 350 с.
5. Лексин В.Н. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни // Рос. экон. журн. 2006. № 4. С.12.
6. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. N 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 – 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 – 2008 годах».
7. Немецкая организация качества (Deutsche Gesellschaft für Qualität) – URL: https://www.dgq.de/dateien/Schlagwort_Qualitaet.pdf
8. Н. Brüggemann, P. Bremer. Grundlagen Qualitätsmanagement. – Wiesbaden, Springer Vieweg+Teubner Verlag, 2012. – с. 3.
9. <https://de.wikipedia.org/wiki/Qualit%C3%A4t>
10. Kai Philipp Schinck. Erfolgsfaktor Qualitätsmanagement? Die effektive Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen in öffentlichen Organisationen. – Universitätsverlag Potsdam 2017, с. 11 – URL: <http://docplayer.org/72309844-Erfolgsfaktor-qualitaetsmanagement-die-effektive-implementierung-von-qualitaetsmanagementsystemen-in-oeffentlichen-organisationen.html>

11. Маркварт Э., Лаврова Т.Б. Анализ европейской системы оценки качества публичной службы САФ и возможностей ее использования в России. – ИУРР РАНХиГС, М., Изд.-во «Проспект», 2018.
12. Общая схема оценки Common Assessment Framework (CAF). Совершенствование организаций публичного сектора через самооценку / пер. с англ. Под ред. Д.В. Маслова. – Казань: Высшая школа государственного и муниципального управления КФУ, Изд.-во Казанского университета, 2013.
13. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory* 2006. Vol. 16. № 3. P. 467–494.
14. De Vries M., Nemeц J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths // *The International Journal of Public Sector Management*. 2013. Vol. 26. No. 1. P. 4–16.
15. Christensen T. Post-NPM and Changing Public Governance // *Meiji Journal of Political Science and Economics*. 2012. No. 1. P. 1–11
16. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
17. Дмитриев М., Крапиль В., Маслов Д. Может ли государство стать бережливым? // *Стандарты и качество*. – 2020. – №2. – С. 66–70.
18. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the NeoWeberian State*. Oxford: Oxford University Press, 3d ed. 2011.
19. *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe* / Eds: M.Vintar et al. Bratislava: NISPAcee Press. 2013.
20. Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. – М.: Альпина Паблишер, 2012.
21. Shiba S., Graham A., Walden D. *A New American TQM: Four Practical Revolutions in Management*. Portland: Productivity Press. 1993.
22. Оно Т. *Производственная система Тойоты: уходя от массового производства*. – М: Издательство ИКСИ, 2012.
23. Имаи М. *Кайдзен. Ключ к успеху японских компаний*. – М.: Альпина Паблишер, 2011.

24. Вумек Д.П., Джонс Д.Т. Бережливое производство. Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании. – М.: Альпина Паблишер, 2011.
25. Джордж М.Л. Бережливое производство + шесть сигм. Комбинируя качество шести сигм со скоростью бережливого производства. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
26. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. – СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1997.
27. Camp R.C. Benchmarking. The Search for Industry Best Practices That Lead to Superior Performance. Milwaukee, Wisconsin, ASQC Industry Press, 1989.
28. Маслов Д.В., Белокоровин Э.А. Сравнительный анализ мировых премий по качеству // Стандарты и качество. – 2005. – № 5. С. 88–94.
29. Маслов Д.В. От качества к совершенству. Полезная модель EFQM. – М: РИА «Стандарты и качество», 2008.
30. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. – М.: Олимп-бизнес, 2003.
31. ГОСТ Р ИСО 9001-2015 «Системы менеджмента качества. Требования». – М.: Стандартиформ, 2015.
32. Масюк Н.Н., Панькова О.С. Рынок труда и ключевые компетенции цифровой экономики // Цифровой регион: опыт, компетенции, проекты: сборник статей Международной научно-практической конференции (г. Брянск, 19 ноября 2019 г.) [Электронный ресурс]. Брянск: Брян. гос. инженерно-технол. ун-. 2019. С.467-471.
33. Masyuk N.N, Pankova O.S. Staff Recruitment in the Digital Era // Proceedings of the 35nd International Business Information Management Association Conference (IBIMA), Seville, Spain, 1-2 April, 2020.
34. Дмитриев М.Э, Крапиль В.Б. Тернистый путь стратегического планирования в современной России. Государственная служба № 2, 2020. С. 22-35.
35. Точное количество пользователей на текущий момент можно на странице Ресурсного центра CAF Европейского института публичного администрирования EIPA – URL: <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>
36. Фоссум Свендсен Э., Маслов Д.В. Управление качеством в школьном образовании Норвегии // Стандарты и качество. – 2014. – № 10. – С. 88-92.

37. CAF 2020. Common Assessment Framework: The European Model for Improving Public Organisations through Self-Assessment. Maastricht: European CAF Resource Centre. EIPA, 2019. – 96 p.

38. Common Assessment Framework Good Practice Book / Adv. Dmitry Maslov. Regional Centre for Public Administration Reform of UNDP Bratislava Regional Centre, 2011.

39. Общая схема оценки Common Assessment Framework (CAF). Совершенствование организаций публичного сектора через самооценку / под ред. Д.В. Маслова // European Institute of Public Administration (EIPA) CAF Resource Centre. 2012, Казань: Издательство Казанского университета, 2013.

40. Maslov D. Raising Effectiveness and Quality in Public Administration through Application of the European Common Assessment Framework (CAF model): Tatarstan Case // The 22nd Conference «From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?» — Budapest, 2014, May 22-24.

41. Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество: Аналитический обзор. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. – 60 с.

42. Регионам нужна система оценки качества государственного управления / Аналитический центр при Правительстве РФ. 03.12.2018 – URL: <https://ac.gov.ru/news/page/regionam-nuzna-sistema-ocenki-kacstva-gosudarstvennogoupravlenia-19804>

43. Маслов Д.В., Стаес П., Тийес Н. Модель САФ в государственном управлении: практика улучшений по результатам самооценки // Менеджмент качества – 2017 – № 2. – С.112–122.

44. Маркварт Э., Лаврова Т.Б. Анализ европейской системы оценки качества публичной службы САФ и возможностей ее использования в России. – М., Изд.-во «Проспект», 2018.

45. CAF 2020. Общая схема оценки. Европейская модель для совершенствования организаций публичного сектора через самооценку / Пер. с англ. Д.В. Маслов, В.А. Лавров. Под ред. Д. Маслова, Э. Маркварта, Т. Лавровой, В. Лаврова – М.: Изд-во «Проспект», 2020.