

--	--	--	--	--	--

--	--

имя

**Дмитрий**

фамилия

**Виташов**

название

**Бюрократия**

**БЕЗ БОЛИ**

*Новые практики госуправления*

подпись

--

дата



**альпина**  
ПАБЛИШЕР

бизнес



--	--

--	--

# Дмитрий Виташов

## Бюрократия без боли. Новые практики госуправления

*Текст предоставлен правообладателем*  
[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=63762818](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=63762818)  
*Бюрократия без боли: Новые практики госуправления:  
Интеллектуальная Литература; Москва; 2021  
ISBN 9785907394506*

### Аннотация

Может ли бюрократия быть эффективной? (Спойлер: да!) Принципы бюрократии – тот клей, который скрепляет не только огромные, сложные государственные системы, но и крупные коммерческие организации, предотвращая их крах под собственной тяжестью. Проблемы же чаще всего кроются в неоправданно раздутых организационных структурах, плохо выстроенных бизнес-процессах и корпоративной культуре, не нацеленной на результат. Хорошая новость в том, что бюрократия не мешает крупным коммерческим компаниям (не всем, конечно) добиваться поставленных целей. Опыта наиболее успешных из них достаточно, чтобы выявить эффективные методы и практики управления, которые можно и нужно внедрять в органах государственной власти. О технологиях результативного менеджмента и о том, как использовать их в госаппарате,

подробно, вдумчиво и вместе с тем живо рассказывает «Бюрократия без боли». Практические рекомендации из книги применимы на всех уровнях госуправления и на всех руководящих должностях. И ключевое слово здесь – «практические», поскольку каждая предложенная технология не является утопией «как хорошо было бы сделать», а успешно опробована автором и его командой в реальной работе на госслужбе и принесла ощутимые результаты.

# Содержание

Предисловие небезразличного чиновника	7
1. Бюрократия в госуправлении: возможности изменений	12
Почему и как бюрократизируется госаппарат?	13
Куда ведет бюрократизация?	26
Как бороться с бюрократизацией?	38
Конец ознакомительного фрагмента.	54

# Дмитрий Виташов

## Бюрократия без боли:

### Новые практики

### госуправления

Редактор *Е. Закомурная*

Руководитель проекта *А. Марченкова*

Дизайнер *А. Маркович*

Дизайн обложки *Е. Шестернина*

Корректоры *Н. Витько, Ю. Семенова*

Верстка *О. Щуклин*

© Д. С. Виташов, 2020

© Оформление. ООО «Интеллектуальная Литература»,  
2020

*Все права защищены. Данная электронная книга предназначена исключительно для частного использования в личных (некоммерческих) целях. Электронная книга, ее части, фрагменты и элементы, включая текст, изображения и иное, не подлежат копированию и любому другому использованию без разрешения правообладателя. В частности, запрещено такое использование, в результате которого элек-*

*тронная книга, ее часть, фрагмент или элемент станут доступными ограниченному или неопределенному кругу лиц, в том числе посредством сети интернет, независимо от того, будет предоставляться доступ за плату или безвозмездно.*

*Копирование, воспроизведение и иное использование электронной книги, ее частей, фрагментов и элементов, выходящее за пределы частного использования в личных (некоммерческих) целях, без согласия правообладателя является незаконным и влечет уголовную, административную и гражданскую ответственность.*



# Предисловие

## небезразличного чиновника

*Большинство учреждений, с которыми нам приходилось иметь дело, буквально запутываются в сетях бесконечных отчетов, предоставляемых иногда сотнями сотрудников. Из идей, поначалу казавшихся весьма плодотворными, выжимаются последние жизненные соки. От персональной ответственности не остается почти ничего. Создается впечатление, что крупные компании поглощены бурной лабораторной деятельностью, результатом которой являются не столько новые продукты, сколько тонны бумаг и горы патентов. Эти компании наводнены бесконечным множеством комитетов и рабочих групп, которые нередко дублируют деятельность друг друга, создают взаимные помехи и подавляют стремление работников к творчеству. В работе сотрудников таких компаний нередко отсутствует чувство реализма<sup>1</sup>.*

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

Говоря о государственном управлении, обычно спорят о

---

<sup>1</sup> Питерс Т., Уотерман-мл. Р. В поисках совершенства: Уроки самых успешных компаний Америки / Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Альпина Паблшерз, 2011. – С. 181.

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

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

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

И в этом опыте заложены большие возможности. В госуправлении нет конкуренции, поэтому не надо постоянно рисковать и экспериментировать. Достаточно взять из бизнес-практики проверенные идеи и внедрить их с учетом сво-

их особенностей. О таких технологиях результативного и эффективного управления и о том, как внедрить их в госаппарате и тем самым создать условия для достижения правильных целей, и пойдет дальше речь.

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

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

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

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

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

● Все недостатки описываются не для критики, а для преодоления, поэтому материал излагается согласно логике «проблема – решение». Не поняв суть проблемы, невозможно найти решение. В большинстве случаев недостатки возникают из-за непонимания, что имеющаяся ситуация – не норма и что можно работать иначе.

● В книге предлагаются только те технологии, которые доказали свою эффективность в российских госорганах. Поэтому, если в какой-то момент возникнет мысль, что «это теория, а в жизни так не бывает», я готов возразить. Их внедрение возможно, но требует от руководителя вдумчивого обучения и труда. Все обобщенные примеры взяты из реальной жизни. Каждую технологию мы с командой опробовали.

вали во время работы на госслужбе и видели результаты.

● Я не описывал какое-то конкретное подразделение или ведомство. В силу высокой централизации, схожих процессов и алгоритмов принятия решений у всех структур больше общего, чем различий. Основные закономерности воспроизводятся на всех уровнях. Поэтому первые читатели книги из разных госорганов неизменно узнавали собственные ситуации. Различаются только отдельные нюансы.

● Описанные технологии – это результат осмысления, доработки и внедрения на госслужбе идей из сотен книг и десятков тренингов. Особенно близки оказались подходы бизнес-консультантов Александра Фридмана и Михаила Рыбакова. В совокупности они создают идеальный баланс между точностью и человечностью системы управления.

# 1. Бюрократия в госуправлении: ВОЗМОЖНОСТИ ИЗМЕНЕНИЙ

*Бюрократия сама по себе не является ни плохой, ни хорошей. Это метод управления, который может применяться в различных сферах человеческой деятельности. Существует область, а именно аппарат государственного управления, где бюрократические методы являются необходимостью<sup>2</sup>.*

**Л. фон Мизес,**  
*известный экономист*

*Проблема не в бюрократии; наоборот, последние двести лет она была решением. Если в компании вам не нравится бюрократия, попытайтесь обойтись без нее – и получите хаос. Бюрократия – это клей, скрепляющий традиционные компании. Она была и остается решением основной проблемы – фрагментации процессов<sup>3</sup>.*

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

---

<sup>2</sup> Фон Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность / Пер. с англ. – М.: Дело, 1993. – С. 40.

<sup>3</sup> Хаммер М., Чампи Д. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе / Пер. с англ. Ю. Е. Корнилович. – 4-е изд. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2011. – С. 69–70.

# Почему и как бюрократизируется госаппарат?

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

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

Ее решение исторически было найдено в бюрократии. Первоначально это слово не было негативным и предполагало лишь форму организации совместной работы большого количества людей, очень прогрессивную на момент, когда ее

описал Макс Вебер, немецкий социолог начала XX в. До того времени система управления была гораздо более хаотичной.

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

- *иерархичность* – наличие нескольких управленческих уровней, между которыми распределены полномочия и ответственность (разделение труда по вертикали);

- *регламентация* – работа по установленным правилам, не зависящим от конкретных людей;

- *формализация* – фиксация действий и решений в установленной форме, как правило документальной;

- *специализация* – выполнение работниками и подразделениями строго определенных функций (разделение труда по горизонтали).

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

Но самой главной ее чертой стала утрата смысла многочисленных процедур. Изначально разумные требования со временем лишились целесообразности. Однако они были не

отменены, а лишь дополнены другими. В итоге действия продолжают осуществляться, но они уже никак не связаны с результатом. Форма доминирует над содержанием.

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

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

«Я хотел бы купить кое-какие драгоценности».

«Тогда пройдите в левую дверь», – сказал служащий в красной ливрее.

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

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

«Золото», – последовал ответ.

«Тогда, пожалуйста, пройдите по коридору налево».

После этого покупатель повстречал еще трех

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

«Рубины».

«В левую дверь, пожалуйста».

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

«Ну как?» – спросил его друг.

«Мне не удалось ничего купить, но зато какая у них система!»<sup>4</sup>

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

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

---

<sup>4</sup> Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации / Пер. с англ. под науч. ред. А. Г. Сеферяна. – СПб.: Питер, 2013. – С. 167.

лежащих в основе бюрократизации.

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

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

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

ка не выдержали проверку временем. И уж точно не внедрялись в крупных структурах.

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

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

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

допустил ошибку, то проблема будет оперативно обнаружена и исправлена.

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

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

В этой ситуации уже невозможно управлять так же, как в небольшой структуре. Для обеспечения единообразия и преемственности увеличивается объем формализуемых данных, количество регламентов, число согласований и дру-

гих бюрократических инструментов. Соответственно, число участников каждого решения и временные затраты на координацию многократно возрастают.

Чтобы реализовать инициативу в небольшой структуре, сотруднику достаточно переговорить с заинтересованным коллегой и руководителем. В крупной структуре нужная информация сосредоточена не у двух-трех человек, а распределена по всей организации. Поэтому задействуются сложные процедуры<sup>5</sup> сбора предложений и их согласования со всеми, чей функционал затрагивает инициатива. Количество необходимых виз – письменных согласований – может достигать нескольких десятков. Каждая виза руководителя подразумевает согласие еще нескольких подчиненных, которым он передал документ на рассмотрение. То есть число сотрудников, отвлеченных от основной работы, может достигать сотен человек, а количество потраченного ими времени – тысяч часов.

Но без таких бюрократических процедур нельзя обойтись. Любая инициатива может нарушить функционирование других подразделений и скорее вызвать потери, чем принести пользу. И никто, даже первое лицо (руководитель структуры), не может оценить нововведение без предварительных запросов и согласований. Никто, в том числе самые

---

<sup>5</sup> В книге понятие «процедура» используется в качестве синонима процесса. Несмотря на то что эти понятия в теории различаются, любую процедуру можно рассмотреть как процесс и наоборот.

талантливые сотрудники, не владеют всей полнотой информации для принятия сбалансированного решения. Поэтому акцент в управлении неизбежно переносится с людей на процедуры, что, однако, не умаляет роли профессионалов на ключевых позициях.

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

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

Многие крупные организации действительно подтверждают эту закономерность. От краха их спасает только моно-

полное положение на рынке или внешняя поддержка и невозможность ликвидации. Но, к счастью, так происходит не всегда. Есть немало примеров, когда даже большие структуры сохраняют динамичность развития и эффективность.

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

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

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

Бюрократическую волокиту не любит никто. Но выросший в забюрократизированной организации руководитель неизбежно будет воспроизводить ее неэффективные практики. Не потому, что желает зла, а потому, что никогда не

видел других технологий управления, не работал иначе. Если он даст поручение, то потребует письменный отчет. Если захочет получить ответ на свой вопрос, потребует написать справку. Если увидит сбой во взаимодействии подразделений, поручит разработать новый регламент. То есть он будет воспроизводить действия прежнего начальника, которого ранее сам критиковал за бюрократизм.

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

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

Чтобы понять, какие управленческие технологии нужно реставрировать, а какие – менять, следует еще раз посмот-

реть на *принципы бюрократии*. Именно они определяют возможности изменений и избавляют от идеалистических иллюзий. Каждый из принципов наряду с достоинствами имеет свои недостатки.

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

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

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

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

Перечисленные недостатки являются объективными ограничениями бюрократии, «платой» за ее преимущества. Они делают структуру медлительнее и неповоротливее, зато повышают управляемость и стабильность. Больше инно-

вационности и гибкости свойственно стартапам, но по статистике около 90 % из них погибает в первые три года после создания. Для государства такие характеристики недопустимы, поэтому бюрократическая форма пока неизбежна.

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

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

# Куда ведет бюрократизация?

Несколько лет назад ЦРУ США рассекретило «Полевое руководство по простому саботажу» 1944 г. (*Simple sabotage field manual*)<sup>6</sup>. В приведенных ниже выдержках из этого документа содержатся рекомендации, поразительно точно перечисляющие проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники забюрократизированных организаций.

- Настаивайте на том, чтобы все делалось через установленные «каналы». Не допускайте ускорения принятия решений.

- Произносите речи. Говорите как можно чаще и дольше. Никогда не упускайте возможность вставить пару патристических комментариев.

- Когда возможно, передавайте вопрос комитетам «для дальнейшего изучения и рассмотрения». Старайтесь делать комитеты как можно большей численности – никак не меньше пяти человек в каждом.

- Скрупулезно относитесь к точности формулировок в документах.

- Возвращайтесь повторно к рассмотрению ранее принятых решений.

---

<sup>6</sup> См.: [https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2012-featured-story-archive/CleanedUOSSSimpleSabotage\\_sm.pdf](https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2012-featured-story-archive/CleanedUOSSSimpleSabotage_sm.pdf). Выдержки из документа приведены в авторском переводе.

● Настаивайте на совершенстве выполнения работы вне зависимости от ее значимости; возвращайте работу даже с малейшими недостатками на доработку.

● Для снижения морального духа и производительности будьте доброжелательны с неэффективными сотрудниками, незаслуженно повышайте их в должности. Дискриминируйте эффективных сотрудников, несправедливо придирайтесь к их работе.

● Проводите совещания в то время, когда есть много неотложной работы.

● Умножайте бумажную работу под благовидными предлогами. Начните дублировать документы.

● Увеличивайте количество процедур и согласований таким образом, чтобы работу одного человека должны были утвердить минимум трое.

● Предоставляйте длинные и неполные объяснения на запросы.

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

Перечисленные шаблоны поведения обычно связаны не со злым умыслом, а с неправильным использованием управленческих технологий. Или игнорированием правильных технологий в угоду человеческим слабостям. Действовать

таким образом гораздо легче и естественнее, предполагает меньше ответственности и больше удовольствия.

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

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

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

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

Стремление к расширению заложено во всех организациях, поскольку характерно для людей, из которых они состоят. Однако если неправильно оценивать целесообразность ро-

ста, то он становится несбалансированным. Большинство руководителей хотят повысить свой статус, и самый простой способ – не ждать вакансии, а обосновать необходимость новой структуры и возглавить ее.

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

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

Особенно сильно растет организационная структура в условиях высоких государственных доходов. Так, по данным Росстата, численность госслужащих за 2008–2015 гг. увеличилась на 30,2 %, а удельная численность госаппарата за прошедшие 30 лет почти удвоилась. В 1985 г. при плановой экономике на одного чиновника приходилось 115 граждан стра-

ны, в 2015 г. – 67<sup>7</sup>. С падением доходов бюджета тенденция изменилась, но именно вследствие нехватки финансирования. Жалобы подразделений на недостаток штатов никогда не прекращались.

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

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

*Виртуализация управления* – вторая тенденция – обусловлена побочным эффектом формализации. Следуя этой тенденции, управление превращается в самодостаточный вид деятельности. Совещания, разработка планов, составление регламентов и других документов занимают все больше вре-

---

<sup>7</sup> Савруков А. Стратегия: За что платим // Ведомости. – 2016. – 11 августа. – № 4136.

мени и все меньше нацелены на получение результата.

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

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

Как следствие, формируются две реальности – действительная и управленческая (виртуальная). В последней то, что есть на самом деле, подменяется тем, что написано. А пишется так, как должно быть исходя из ожиданий. Подготовленные таким образом отчеты и становятся итогом управления. На их основе закрываются поручения, и потому главной целью становится не сделать качественно работу, а написать отчет так, чтобы произвести нужное впечатление.

Для этого существует много способов манипулирования

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

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

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

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

ствии.

Такой подход хорошо описывает наблюдение: «Наши стратегии как произведения планировочного искусства и как деятельность по проектированию проектов тоже во многом самодостаточны; их составление, продвижение и принятие в конечном счете важнее реализации. В этом не так легко признаться, но, если сопоставить резонанс, вызываемый сочинением, текущей конкуренцией и выбором, с затишьем дальнейшего воплощения всего этого громадьа, к другому выводу не придешь. Не говоря уже о щемящей немоте провалов»<sup>8</sup>.

*Создание нового организационного формата.* Формируется рабочая группа, комиссия, подразделение или орган, которым и делегируется решение проблемы. Однако создание структуры само по себе не устраняет противоречий, лежащих в основе проблемы. Деятельность рабочих групп часто выливается в ритуальный обмен позициями, а новых подразделений – в поиск своего места в системе.

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

---

<sup>8</sup> Рубцов А. Стратегия дежавю // Ведомости. – 2017. – 16 марта. – № 4288.

только те, которые не противоречат ничьим интересам.

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

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

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

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

вся система управления.

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

Ярким примером является организация ряда кадровых, юридических и других неосновных процессов. В целях своего удобства обеспечивающие подразделения часто передают основным частичную реализацию собственных функций, оставляя за собой общую координацию, разработку методик, контроль. Например, кадры возлагают поиск кандидатов на линейных руководителей, а сами занимаются оформлением документов и контролем укомплектованности подразделений. Юристы делегируют подготовку всех нормативных актов, оставляя себе их правовую экспертизу.

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

Такая практика деформирует всю систему управления в организации. Контролером быть удобно: он не отвечает за

нарушения, а только указывает на них. Он не отвечает даже за некачественный контроль, то есть за проблемы, вызванные не выявленными вовремя недостатками. Напротив, в случае чрезвычайного происшествия именно контролеры становятся главными обвинителями и экспертами. В результате организовывать исполнение становится непрестижно, и возникает функциональный дисбаланс в системе управления.

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

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

Неудобные процедуры, пробелы в регламентах, снижение производительности труда, заявки на дополнительную штат-

ную численность являются типичными следствиями таких компромиссов. Если подразделения не смогли договориться между собой, то в регламенте просто не будет необходимой конкретики. Формально документ будет утвержден в срок, но реально проблема не решится.

Нарушение целостности управления приводит к тому, что положительный (синергетический) эффект от совместной работы подразделений снижается. Система управления не помогает решать внутренние конфликты, а самоустраивается от них. Тем самым снижается результативность работы и разрушается эффективность структуры как целого.

# Как бороться с бюрократизацией?

Степень бюрократизации любой структуры можно уменьшить. Но сначала нужно понять, что ограничивает возможности изменений. Если бы все было просто, то проблемы уже были бы решены. Многие осознают необходимость улучшений, однако все равно ничего, по сути, не меняется.

Бюрократические организации продолжают ругать за отсутствие жизни и неэффективность. Говорят, что процессы в них избыточно регламентированы и формализованы, иерархия авторитарна, сотрудники не понимают общих целей, а атмосфера напоминает казарменную. Некоторые даже говорят, что бюрократия уже нежизнеспособна и современным условиям лучше подходит новый тип управления – «живые», холакратические, «бирюзовые» структуры.

Их характерной чертой является высокая степень самоорганизации, минимум регламентов, поощрение инициативы и гибкий круг задач у каждого сотрудника. В результате возникает творческий дух и бурное развитие. При правильном подборе команды такой подход дает взрывное развитие. Проекты, которые сложно инициировать и вести в условиях бюрократии, быстро запускаются и развиваются. Верно? В целом да.

Проблема только в том, что эти плюсы проявляются в небольших организациях и на коротком отрезке времени,

обычно на этапе создания. В дальнейшем же плюсы превращаются в минусы. Рост структуры приводит к противоречивости и взаимному уничтожению инициатив разных подразделений. Гибкость круга задач способствует размыванию ответственности. Без формализации и системы передачи знаний проекты угасают при ротации сотрудников.

Возникает закономерный эффект. Свобода от ограничений помогает быстро запускать проекты в рамках отдельных подразделений, но она же мешает им реализоваться в масштабах всей организации. Все тонет в неурегулированных противоречиях. Для масштабирования проектов нужна конвейерная система и упорядоченность процессов. Поэтому в бизнесе свободное творчество обычно отделено от внедрения его результатов. Крупные корпорации выводят инновационные разработки в стартапы или создают обособленные подразделения. Покупают малые компании и применяют их результаты уже в своей системе.

Такой подход закономерен, поскольку основу разных по масштабу организаций составляют различные управленческие технологии и люди. Как правило, они плохо совместимы друг с другом. Одним людям психологически некомфортно работать в условиях формализованных правил и жестких процедур, а другим – в условиях творческого беспорядка.

Все эти закономерности прекрасно описал в своих рабо-

тах известный эксперт по менеджменту Ицхак Адизес<sup>9</sup>. Идеи о разных типах личности и их взаимосвязи с типами организаций известны большинству бизнес-консультантов. Однако часто они не очевидны руководителям, желающим изменений, но не понимающим сопутствующих ограничений.

Дело в том, что в крупной структуре не может быть выбора между бюрократией и стихийным самоуправлением. Крупная структура – это всегда упорядоченность и технологичность. Не надо сомневаться в эффективности бюрократии, глядя на организации, деградировавшие вследствие применения неправильных технологий. Имеется немало технологичных и эффективных бюрократических структур.

По-настоящему «живую» организацию создать гораздо сложнее, чем бюрократическую. Для этого недостаточно отказаться от централизованного администрирования и положиться на стихийное самоуправление. Нужны технологии, требующие высочайшей квалификации руководителя. Поэтому в большинстве случаев не надо стремиться к созданию «живой» организации. Грамотная регламентация, сокращение иерархии, правильный подбор и обучение людей, а также другие системные меры, о которых пойдет речь далее, позволяют любой крупной структуре сохранять разумную гибкость.

Разумную, поскольку крупная организация ни при каких

---

<sup>9</sup> См.: Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации / Пер. с англ. под науч. ред. А. Г. Сеферяна. – СПб.: Питер, 2013. – 384 с.

условиях не сможет реагировать на изменения так же быстро, как малая. Как, впрочем, и малая организация не выполнит задач, которые может решить крупная. У них разное предназначение.

На эффект масштаба – объективную причину бюрократизации – воздействовать сложно. Государственный аппарат по определению является крупной организацией. Можно сокращать штат и организационную структуру, но только в определенных пределах. Зато всегда можно воздействовать на субъективную причину бюрократизации – использование неэффективных технологий управления.

Для этого нужно их изменить и внедрить иную управленческую культуру. Перейти от интуитивного подхода к профессиональному. Сделать более эффективными не только используемые технологии, но и поведение руководителей. Собственно говоря, большинство технологий менеджмента и являются частью профессионального поведения управленцев. Структурируя свое поведение, руководитель тем самым влияет на деятельность управляемой системы.

К сожалению, на практике часто игнорируются даже базовые процедуры: планирование, делегирование и контроль. Задачи ставятся в виде непродуманных, абстрактных поручений. Контрольные точки не расставляются и в дальнейшем не отслеживаются. Вопросы развития архитектуры системы управления вообще не рассматриваются как часть функционала руководителя.

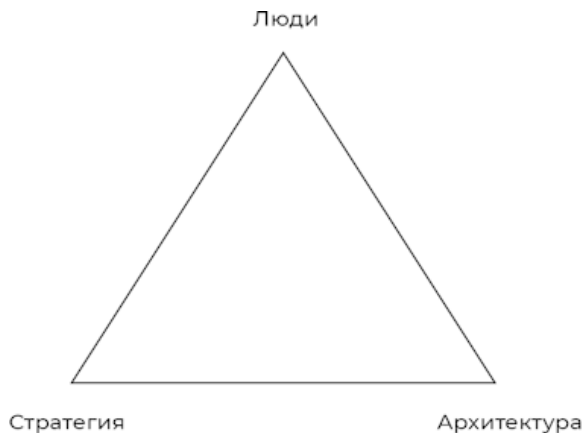
В результате возникает полная противоположность системному менеджменту – режим ручного, или, другими словами, хаотического, управления. Руководитель лично разрешает проблемы в порядке их поступления. Приоритетом становится то, что срочно, а не то, что важно. Поэтому на устранение корневых причин проблем не хватает времени, и рост новых трудностей становится лавинообразным. Итог – постоянное «тушение пожаров», закрепление системных проблем и снижение эффективности структуры в целом.

Часто такой подход даже признается нормой со ссылкой на исторические традиции. Якобы по-другому в нашей стране управлять нельзя, что, безусловно, неправда. Опыт многих российских компаний разрушает миф об особых свойствах российского народа. Эффективность зависит прежде всего от компетенций руководителя, которые формируются в том числе под влиянием среды, но могут быть изменены. Есть особенности менталитета, но они не отменяют базовых принципов менеджмента. В основе управления лежат универсальные закономерности человеческого мышления и поведения. Психика россиянина работает по тем же законам, что и у немца, американца или китайца. Поэтому системное управление позволяет добиваться стабильных, регулярных результатов в любой организации.

Системное управление не требует исключительного таланта и вдохновения. Оно предполагает знание технологий и правильную расстановку акцентов в работе. Чтобы систем-

но управлять, каждый руководитель должен в повседневной деятельности фокусироваться на трех приоритетах (рис. 1):

- люди (компетенции сотрудников и организационная культура);
- архитектура (организационная структура и процессы);
- стратегия (вектор развития и ключевые проекты)<sup>10</sup>.



**РИС. 1.** Три основных приоритета руководителя

---

<sup>10</sup> Перечисленные приоритеты достаточно универсальны и используются многими известными менеджерами и бизнес-консультантами. См., например: Босси-ди Л., Чаран Р. Исполнение: Система достижения целей / Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Альпина Паблишер, 2012. – С. 12–15; Рыбаков М. Ю. Стратегия бизнеса: Как создать и воплотить ее в жизнь с активным участием команды. Практикум. – М.: Изд-во Михаила Рыбакова, 2018. – С. 186.

1. *Приоритет «Люди»* – именно сотрудники, в том числе руководители, являются ключевым фактором успеха или провала организации. Важны их навыки и знания (компетенции), а также ценности и стиль неформального взаимодействия друг с другом (организационная культура).

Реализация приоритета предполагает, что именно процессы подбора, расстановки и обучения кадров должны быть первостепенными для руководителя. Ключевые кадровые решения нельзя делегировать. Правильно подобранные, расставленные и обученные сотрудники создают эффективную организационную культуру. Но главный человек, который должен быть в фокусе внимания руководителя, – это он сам, его саморазвитие. Ведь «поведение руководителя – это, по сути, установленные правила организации: оно служит основой корпоративной культуры»<sup>11</sup>.

2. *Приоритет «Архитектура»* задает фокус на то, как построена формальная часть системы управления. Организационная структура определяет подчиненность и распределение функций. Процессы показывают, в каком порядке взаимодействуют между собой разные сотрудники и по каким алгоритмам реализуются функции.

Как бы ни были хороши подобранные люди, но в организации они работают по определенным правилам. И если система сильно бюрократизирована, то положительного эффекта

---

<sup>11</sup> Боссиди Л., Чаран Р. Исполнение: Система достижения целей / Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Альпина Паблишер, 2012. – С. 123.

не будет. Нельзя ожидать эффективности от сотрудников, загруженных бесполезными совещаниями, планами, отчетами. Поэтому руководитель должен регулярно подвергать сомнению эффективность архитектуры системы управления и искать пути ее совершенствования.

3. *Приоритет «Стратегия»* необходим, чтобы все мероприятия были ориентированы на основную цель и задачи. У каждого подчиненного свое представление о должном, и именно руководитель должен синхронизировать их в одном направлении.

Особенно важен этот приоритет, если планируются системные изменения. Они всегда затрагивают разные аспекты деятельности, и поэтому их вектор должен задавать сам руководитель. Он должен постоянно разъяснять общий замысел, корректировать и объединять действия подчиненных. Ему следует лично участвовать в планировании, реализации и контроле наиболее значимых проектов.

Сосредотачиваясь на трех приоритетах, руководитель ежедневно отвечает на вопросы:

- Кто делает?
- Как делает?
- Для чего делает?

Обладая фокусом внимания, всегда проще планировать свое время и определять, какими проблемами заниматься лично, а какие делегировать. В противном случае руководитель начнет тонуть в текучке. Заниматься постоянным туше-

нием пожаров вместо создания противопожарной системы. Лично решать все проблемы, а не выстраивать процедуры их решения подчиненными.

Спор о том, что важнее – люди, архитектура или стратегия, – не имеет смысла. Только комплексная реализация всех трех приоритетов делает управление системным. На практике важен именно баланс, выражающийся в формуле «правильные люди в правильной системе». «Правильные люди» – это обладающие нужными компетенциями и потенциалом сотрудники. «Правильная система» – формальные оргструктура и процессы в сочетании с неформальной организационной культурой. Смысл им придает стратегия, которая дает ответ на вопрос о том, какие требования должны предъявляться к людям и системе. Если не следовать этим приоритетам, все изменения будут носить разрозненный, косметический характер.

Одновременно руководитель ежедневно выбирает, какие управленческие технологии использовать. Выбор проявляется в повседневных действиях, и ошибки всегда стоят дорого. Избыточной регламентацией и контролем уничтожается мотивация. Неприменение или, наоборот, произвольное применение наказаний сводит на нет ответственность сотрудников. Неправильное планирование стимулирует прожектерство и уклонение от решения актуальных задач.

Большинство руководителей и сотрудников не любят бессмысленное бумаготворчество, и лично себя бюрократом не

признает никто. Каждый считает свои действия правильными и одновременно способствует деградации системы управления. Часто бюрократизация исходит как раз от изначально эффективных сотрудников. При повышении в должности они по инерции делают то же, что привело их к успеху ранее. Устраивают широкое обсуждение каждого вопроса, продолжают лично или через помощников контролировать все аспекты деятельности, ставят срочные задачи, желая быстрее добиться результата.

Однако если раньше совещание было коротким обменом мнениями с двумя-тремя коллегами, то теперь это отдельная процедура с вовлечением десятков людей. Если в небольшом подразделении количество процессов было не больше десяти, то в крупном их сотни. Если на нижних уровнях срочная задача ставилась напрямую, то от руководства организации она проходит через несколько звеньев. В итоге количество и длительность совещаний начинают постоянно расти. Документооборот увеличивается и все меньше отражает содержание работы. Авральный режим начинает изматывать и деморализовывать сотрудников.

От коллапса спасают только большие резервы системы и отсутствие четких критериев оценки ее работы. Если коммерческая организация банкротится, то государственный орган продолжает существовать и потреблять все больше ресурсов. Усугублять неэффективность увеличением численности.

В условиях бюрократизации начинает цениться особый тип руководителей. Это люди, которые не обязательно обладают хорошими навыками общения, системностью мышления и пониманием работы. Их ключевым навыком является грубый контроль: иногда произвольный, иногда тотальный. Несмотря на низкую компетентность, подобные руководители ускоряют работу и таким образом повышают результативность. Под давлением задействуются резервы, и система выводится на полную и даже запредельную мощность.

Однако побочным эффектом становится выгорание сотрудников, снижение эффективности работы, уничтожение резервов системы. Вначале это незаметно, поэтому к моменту наступления негативных последствий руководитель уже получает повышение. В итоге долгосрочный вред от такого управления кратно превышает краткосрочную пользу. Тем не менее такой стиль руководства выглядит привлекательно из-за отсутствия лучших вариантов. Пусть и высокой ценой, но создается результат, а не оправдания.

Альтернативой такому грубому подходу может быть лишь профессиональное, системное управление. Оно задействует не только контроль, но и все остальные компетенции: планирование, координацию, мотивацию, делегирование, лидерство и др. Такое управление нацелено на долгосрочную эффективность системы и имеет отложенный эффект. Результат растет за счет структурирования деятельности и оптимизации процессов, а не вследствие примитивного давления.

Быстрые успехи тоже возможны и должны быть запланированы, но они не самоцель.

В основе эффективного управления лежит *система* – совокупность взаимосвязанных и/или взаимодействующих элементов. Ни одним отдельно взятым инструментом нельзя создать долгосрочный рост. Регламентация не работает без контроля и мотивации. Планирование – без организации исполнения. Лидерство – без делегирования и т. д. Все связано со всем.

Только комплексно применяя все инструменты, руководитель может добиться стабильного увеличения производительности. Лучше на среднем уровне владеть всеми методами, чем в совершенстве одним. Ведь прочность системы в конечном итоге определяется самым слабым элементом. Можно обладать харизмой и вдохновлять сотрудников, но без нормального планирования все разочаруются из-за непоследовательности задач. Можно ужесточить контроль сроков, но при хаотичных процессах ускорятся лишь неправильные действия.

Таким образом, системное управление предполагает выполнение большого числа разноплановых задач. И чем выше позиция в иерархии, тем больший их объем приходится реализовывать. Поэтому возникает необходимость в делегировании и создании подразделения, профессионально занимающегося выстраиванием и поддержкой системы управления. Такое подразделение принято называть штабным, или про-

сто штабом. Его функции может выполнять один помощник, аппарат руководителя, отдел, а в большой структуре – одно или сразу несколько управлений (департаментов).

С понятием штаба связано много мифов. Часто оно ассоциируется с армией и используется в негативном ключе. И к сожалению, многие руководители понимают штабную работу схожим образом. Они представляют ее как сугубо бумажную, видя в качестве результата документ. Поэтому и штаб, оправдывая ожидания, фокусируется на литературной шлифовке текстов и доводит их оформление до совершенства. Количество подготовленных документов становится основным показателем работы и признаком ее напряженности.

Неправильное использование штабных подразделений всегда усиливает бюрократизацию структуры. Не обладая необходимыми знаниями и навыками, они сводят свою работу к формальному составлению регламентов, планов и отчетов. Поскольку же штаб влияет на политику управления, то вскоре все подразделения нацеливаются на подготовку документов в ущерб основным функциям.

Между тем при правильной организации работы штаб является основным помощником руководителя. Он помогает структурировать и упорядочивать деятельность, осуществлять ее контроль. Отсутствие штаба ведет к перегрузке руководителя или делегированию задач непрофильным сотрудникам. Погружаясь в управленческую рутину, руководитель не может концентрироваться на ключевых приоритетах: лю-

дах – архитектуре – стратегии.

Поэтому формирование эффективного штаба должно быть первоочередной задачей руководителя. И чтобы штаб был эффективным, руководитель должен профессионально определять его функции. К ним в первую очередь относятся следующие.

*Организация процесса планирования.* Именно организация процесса, а не осуществление планирования, поскольку последнее – это функция самого руководителя. Грамотно организуя процесс, штаб помогает вовлечь в него всех ключевых сотрудников и сбалансировать интересы подразделений.

*Организация системы контроля и его ведение.* Отсутствие нормального контроля – прямой путь к анархии. Но руководитель не может сам вести учет и осуществлять контрольные процедуры, хотя ключевые задачи должен контролировать лично. В том числе должен отслеживать работу самого штаба.

*Выстраивание процессов.* Если не делать это профессионально, то скоро неэффективная загрузка структуры вырастет в разы. Оптимизация, или реинжиниринг, процессов – это технологии, которыми должен владеть именно штаб. Он же должен выявлять лучшие практики работы и подсказывать руководителю и другим подразделениям предложения по совершенствованию процессов.

*Подготовка аналитических материалов и решений руко-*

*водителя.* Разработка проектов решений без права самостоятельного управления исполнителями иногда называется основным предназначением штаба. Под этой функцией подразумевается не свод предложений соисполнителей, распространенный на практике, а формирование целостной позиции по проблеме. Документ, описывающий результат анализа, должен быть выверен и должен обосновывать предлагаемое руководителю решение.

*Иные функции,* которые связаны с выстраиванием и поддержанием системы управления в эффективном состоянии: координация IT-разработок в интересах структуры, организация и ведение учетов, координация работы территориальных подразделений и ряд других. В относительно небольших структурах штаб может выполнять и функции кадровой службы: отслеживать укомплектованность, выстраивать процессы подбора и обучения и т. д. Без поддержки на этом направлении руководитель постоянно будет упускать из виду главное – людей, которые приносят результат.

Работа штабного подразделения в некотором смысле аналогична управленческому консалтингу. Сотрудники штаба должны владеть технологиями построения и развития архитектуры системы управления, уметь выстраивать коммуникации с линейными подразделениями и обучать их. Они не должны быть лучшими специалистами в конкретных процессах, но обязаны уметь их анализировать и помогать это делать остальным.

Результатом их работы должны быть не документы, а подготовленные управленческие решения, оптимизированные процессы, реализованные проекты по развитию организации. Такой подход предполагает очень высокий уровень мышления и подготовки – хороших руководителей и сотрудников штабных подразделений очень немного, их нужно целенаправленно воспитывать и выращивать.

При правильном построении работы штаб оправдывает издержки на себя тем, что постоянно повышает качество принимаемых решений и эффективность процессов в организации. При неправильной – становится бюрократизирующим элементом в системе управления. В идеале штаб мыслит на уровне руководителя и работает с системой управления, как архитектор, – проектирует и развивает. Поэтому он также позволяет руководителю вырастить преемника и создать школу для повышения управленческой квалификации.

В некоторых госорганах уже давно используются стажировки кандидатов на руководящие должности в штабных подразделениях. Однако такая практика полезна только тогда, когда работа штаба организована эффективно. В противном случае стажеры учатся работать с документами, а не понимать и развивать систему управления. При неправильной организации работы штаб становится главным источником бюрократической культуры.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.