

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМНОГО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР: ОПЫТ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

---

Бауыржан Жаубасов<sup>1</sup>

### **Аннотация**

*В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы системного повышения эффективности административных процедур, применяемых в Администрации Президента Республики Казахстан.*

**Ключевые слова:** *менеджмент, эффективность, государственное управление, персонал, принципы, показатели, процессы.*

Сейчас во всем мире возрастает актуальность системного повышения эффективности государственного управления и качества предоставления государственных услуг. В стратегических документах Казахстана Президент Н. А. Назарбаев четко определил, что значит профессиональный государственный сектор.

В этом контексте хотелось бы сказать, что любой вид деятельности необходимо видеть как процесс, иначе представление о своей работе будет обрывочным. Повар, у которого шашлык сторит на углях, не будет винить в этом мангал! Он знает, что нарушил одно из требований процесса: нельзя передерживать пищу на огне;

- важно осознать свою роль в этом процессе коллективного труда! Иначе как понять, для чего ты нужен и что от тебя хотят;
- необходимо уметь анализировать свои системные и частные ошибки, чтобы достичь результативности;

---

<sup>1</sup> Жаубасов Б. Ж., кандидат юридических наук, работал на различных руководящих должностях в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, имеет опыт исследовательской работы в научно-исследовательских организациях, в том числе международных, является Заведующим секретариатом Дисциплинарного совета Департамента Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции по г. Астане. Имеет более 30 научных публикаций. Контактные данные: [zhaubassov\\_b@mail.ru](mailto:zhaubassov_b@mail.ru).

- нужно уметь видеть результаты своей работы, оценивать этот результат и понимать его эффективность. Это условие взлета, без которого нет полета.

К сожалению, проблема большинства людей в том, что анализировать свой труд или же бездействие мало кто хочет. Многим легче просто что-то делать, подготовить записку, внести какое-нибудь предложение для солидности документа и избавиться от него. Чтобы потом, когда настанут сроки его исполнения, подумать над тем, как бы «закрыть» и забыть о его существовании.

Приведенные ниже примеры показывают, что с помощью современных технологий можно избавиться от лишних элементов процесса, составления различных отчетов об исполнении планов работ, государственных услуг – все это можно автоматизировать.

Как ни парадоксально, но размер, скорость и уровень качества работы современного госаппарата, к сожалению, ненамного изменились с течением времени. Госаппарат медленно воспринимает возможности современных технологий и программных обеспечений.

Очевидно, что в современных условиях роль государственного управления в развитии экономики любой страны из года в год продолжает усиливаться. Способность государства противостоять мировым кризисным явлениям и вызовам является важной составляющей обеспечения стабильности и роста благосостояния ее граждан [1].

Вопросы менеджмента и эффективного применения его элементов в государственном управлении рассмотрены в работах И. З. Аронова, Ф. У. Тейлора, У. Э. Деминга, С. Н. Нугербекова и многих других, между тем данная проблематика в Казахстане глубоко не изучена и нуждается дополнительных исследованиях.

Система Фридерика Винслоу Тейлора определила механизм управления качеством каждого конкретного изделия, «тайны ремесла» он заменил «последовательностью элементарных движений». На первый взгляд принципы Тейлора чрезвычайно просты.

Первый принцип повышения производительности физического труда гласит: надо изучить задачу и проанализировать движения, необходимые для ее выполнения.

Второй принцип: надо описать каждое движение и составляющие его усилия, а также измерить время, за которое оно производится.

Третий принцип: устранить все лишние движения; каждый раз, начиная изучать физический труд, мы обнаруживаем, что большинство процедур оказывается пустой тратой времени и мешает повышению производительности труда.

Четвертый принцип: оставшиеся движения, необходимые для выполнения поставленной задачи, снова соединяются вместе в единую логическую последовательность так, чтобы работник тратил на их выполнение как можно меньше физических и умственных усилий и минимальное количество времени.

Пятый принцип: необходимо соответствующим образом изменить конструкцию всех инструментов, используемых в данной работе. При оптимизации различных видов работ обнаруживается, что традиционные инструменты требуют доработки [2].

Так произошло с совком для песка (перенос песка был одним из первых видов физического труда, изученных Тейлором). Совок был неправильной формы, имел неподходящий размер и неудобную ручку. Множество недостатков можно найти и в инструментах, которыми пользуются, скажем, хирурги.

Применительно к государственной службе можно проанализировать набор инструментов, которые сотрудник использует в своей работе: начиная от ручки и принтера до электронной системы документооборота и прочих информационных систем. Принципы Тейлора выглядят очевидными, как и любые эффективные методы. Но чтобы выработать их, Тейлор экспериментировал в течение 20 лет.

За последние сто лет методика Тейлора претерпела бесчисленное множество изменений, уточнений и усовершенствований. Изменилось даже ее название. Сам Тейлор называл свою методику «анализом задач» или «научным управлением задачами».

Двадцатью годами позже эта методика получила новое имя – «научная организация труда» или «менеджмент». Еще через 20 лет, после Первой мировой войны, менеджмент в США, Великобритании и Японии стал называться «научным менеджментом», а в Германии – «рационализацией производства».

Тейлор показал, что никакого мастерства в физическом труде нет, а есть простые повторяющиеся движения. Производительными их делает знание, точнее, знакомство с оптимальными способами исполнения и организации простых однообразных движений [2].

Именно Тейлор был первым, кто соединил знания и труд. Необходимо отметить, что принципы Тейлора не получили признания со стороны современных ему профсоюзов, объединявших в то время работников высокой квалификации, мастерство которых объяснялось владением некими тайнами ремесла, причем владением монопольным. Крайне неприемлемо для профсоюзов было и то, что Тейлор пропагандировал оплату труда по конечному результату, т. е. за выполненное в срок задание, а не за процесс, т. е. за количество отработанных часов.

В целом, в мире накоплен значительный опыт, отраженный в трудах известных специалистов по системе управления качеством, однако одним из лучших примеров является «всеобщий контроль качества» Эдвардса Деминга (родился в 1900 г.).

Деминг проанализировал и организовал производственный процесс точно так же, как это сделал Тейлор. Но затем к методике Тейлора он добавил (примерно в 1940 году) контроль качества, основанный на статистической теории. В 70-х годах Деминг заменил секундомер и фотографирование этапов рабочего процесса телевидением и компьютерным моделированием. В остальном специалисты Деминга по анализу контроля качества – точные копии специалистов Тейлора по научной организации труда.

Знаменитый цикл Деминга позволяет руководителям добиться непрерывного улучшения работы организации (см. Рис. 1).

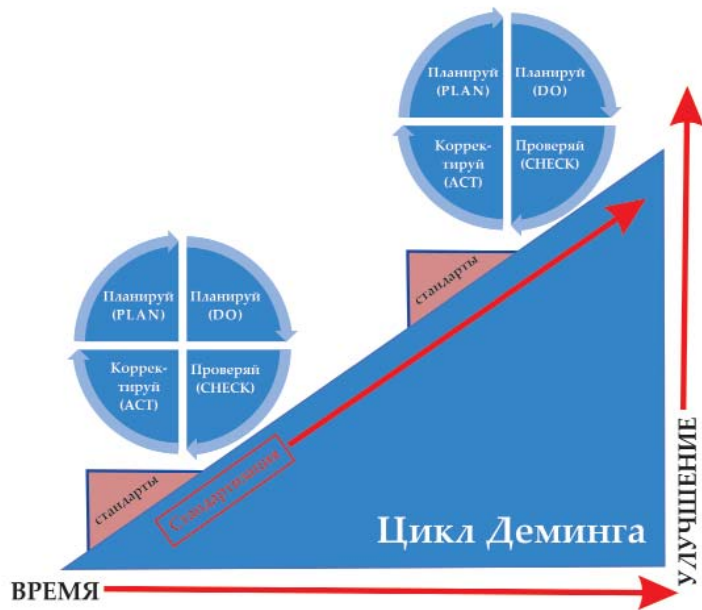


Рис. 1. Схема цикла Деминга

Цикл Деминга состоит из четырех этапов:

- Планируй (Plan) – определение целей и задач, планирование необходимых действий для их достижения и удовлетворения потребителей;
- Исполни (Do) – выполнение этих самых действий;
- Проверь (Check) – проверка выполненной работы на наличие отклонения от запланированного результата, выявление причин отклонения;
- Корректируй (Act) – устранение причин отклонений посредством принятия необходимых корректирующих мер [5].

Резюмируя указанный опыт основоположников различного рода менеджмента, скорректированный с учетом специфики работы госоргана, предлагается обобщенный алгоритм действий при внедрении процессной модели управления (программа улучшения качества работы организации).

Что касается Казахстана, то в свете проводимых Казахстаном в государственном секторе административных реформ все большую актуальность приобретают вопросы внедрения элементов корпоративного управления в деятельность государственных органов.

Администрация Президента Республики Казахстан в числе первых организовала внедрение в свою деятельность новых управленческих технологий, таких как внутренний аудит, оценка эффективности деятельности структурных подразделений и сотрудников, система менеджмента качества.

Одной из главных экспериментальных площадок Администрации Президента выступает Отдел социально-экономического мониторинга (Отдел), который, наряду с указанными направлениями, приступил к внедрению системы сбалансированных показателей.

За прошедшие два года с начала внедрения новых управленческих технологий можно наблюдать, что многое в работе Отдела изменилось. Сотрудники по-новому взглянули на выполняемую работу. Теперь каждый сотрудник уверен, что затраченные усилия не пропали даром. Все сотрудники Отдела стали приверженцами идей системы менеджмента качества (СМК), ключевых показателей эффективности (КПЭ), системы сбалансированных показателей (ССП). Это уникальный опыт.

Очевидно, что внедрение таких подходов позволит провести глобальную реформу госаппарата, вывести его на абсолютно новый уровень.

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года определено, что высокоэффективный государственный аппарат является основой для успешной реализации пяти ключевых направлений развития Казахстана до 2020 года [6].

Опираясь на реформы государственного сектора, начатые в период реализации Стратегического плана – 2010, государство выстраивает качественно новую модель государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу. Реформирование государственного сектора будет осуществляться по пяти основным направлениям:

- 1) определение четкого круга полномочий и ответственности государственных органов, в том числе на различных уровнях государственного управления;
- 2) повышение качества государственных услуг через разработку стандартов и совершенствование процессов, способствующих эффективному оказанию государственных услуг;

- 3) ускорение реформы государственной службы, включая совершенствование обучения государственных служащих;
- 4) внедрение элементов, необходимых для полноценного функционирования системы государственного управления, ориентированного на результат;
- 5) улучшение управления административными реформами и усиление ответственности за процесс реформирования государственного сектора.

Отдел обеспечивает реализацию полномочий Президента Казахстана в области социально-экономической политики. Это подразумевает огромный фронт работы по сбору, обработке и экспертизе информации по более чем 50 отраслям, подотраслям и сферам экономики Казахстана, плюс мониторинг и анализ экономических процессов, происходящих во всем мире. Учитывая, что большая часть результатов работы Отдела направляется руководству страны, требования к качеству таких материалов установлены на высочайшем уровне [7].

По характеру своей работы Отдел немногим отличается от множества подобных ему структурных подразделений государственных органов. Те же нескончаемые документы, регламенты, инструкции, протоколы, отчеты и совещания.

Один из недостатков государственного аппарата – ненормированный рабочий день – тоже был неотъемлемой частью его повседневной жизни. Непрерывающийся вал работы не позволял отвлечься и взглянуть на накопившиеся системные проблемы.

Функционально Отдел ежегодно обрабатывает в среднем около 10 тысяч документов. При штатной численности 27 человек подразделением ежегодно вырабатывается около 47 тысяч человеко-часов. Значит, в среднем на каждый документ требуется 4 часа 42 минуты. При этом цифра не учитывает множество мероприятий, которые Отдел осуществляет постоянно. Это и непрерывное рабочее взаимодействие с другими госорганами, участие в совещаниях, коллегиях и семинарах, поездки в командировки и проведение организационной работы. Очевидно, что количественные результаты работы организации должны непременно влиять на качество работы. Так ли это на самом деле?

Основная проблема выполнения государственных функций заключается в сложности количественного измерения их качества. Во-первых, каждый человек понятие «качество» трактует по-своему, исходя из своих предпочтений, то же относится и к пониманию качества исполнения государственной функции. Во-вторых, подготовка разных решений требует различных по времени и аналитической нагрузке ресурсов. В итоге в Отделе задумались, как выстроить управление таким образом, чтобы при имеющейся численности работать на качественно высоком уровне.

Была проведена серия мозговых штурмов и корпоративных семинаров, чтобы прийти к выводу, что системные изменения жизненно необходимы, и в условиях ограниченности ресурсов основной способ повышения потенциала Отдела – это внедрение инноваций.

Уже тогда в Отделе рассматривали ряд вопросов, которые требовали изменений. Так, рассматривались вопросы:

- разработки общей структуры и единого классификатора для хранения и поиска электронных документов;
- оценки эффективности работы персонала на основе установления реальных показателей нормирования труда;
- автоматизации контроля выполнения выданных заданий на рабочем месте [7].

Многие крупные транснациональные корпорации, ввиду своей сложной структуры и системы иерархии, испытывают проблемы, присущие госаппарату, – бюрократизм, отсутствие гибкости, распыление ресурсов, проблемы с эффективностью.

Несмотря на то, что корпоративная мотивация отличается от государственной – ориентация на завоевание рынков, рост стоимости активов и низкая социальная составляющая, – инструменты, которые используют транснациональные корпорации, вполне применимы к государственным структурам.

Так называемая процессная модель управления в корпоративном секторе используется для повышения потенциала внутренних ресурсов.

Так, например, Отделом был изучен управленческий опыт компании «Тойота», который в настоящее время успешно внедряется во многих компаниях. В данной компании:



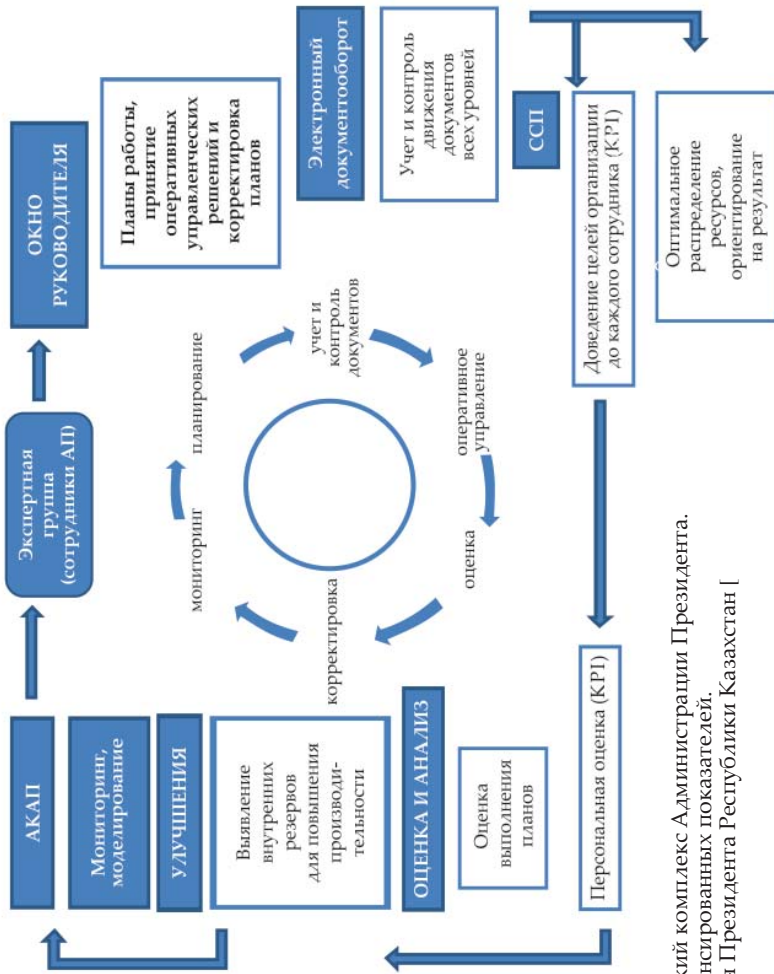
- уделяли первоочередное внимание стратегической цели: созданию добавленной ценности для общества;
- никогда не нарушали принципы «Дао», исповедовали эти принципы и являлись примером для других;
- проложили свой путь навстречу упорным трудом и постоянно находились там, где ведется работа по добавлению ценности (гемба);
- рассматривали проблемы как возможность обучения и подготовки людей [8].

И эти принципы были взяты Отделом за основу и стали внедряться в работу. Она включает в себя поэтапное внедрение системы менеджмента качества (СМК), оценки эффективности деятельности сотрудников отдела (KPI) и системы сбалансированных показателей (ССП).

Далее приводится описание внедрения каждого этапа в отдельности.

Работа, проводимая в Отделе по направлениям, указанным выше, в том числе по налаживанию системы документооборота, планированию работы, оценке деятельности сотрудников, выстраиванию системы сбалансированных показателей и АКАП, сама по себе требовала систематизации перечисленных инструментов управления в единый комплекс, позволяющий получать требуемый результат в условиях ограниченности ресурсов.

Как уже было описано выше, реализация цикла Деминга позволяет добиться непрерывного улучшения качества работы на всех стадиях, поэтому этот цикл и был взят за основу при создании системы принятия управленческих решений (неформально назван «Цикл Деминга-ОСЭМ (Отдела)», схематически представлен на Рис. 2).



АКАП – Аналитический комплекс Администрации Президента.  
 ССП – Система сбалансированных показателей.  
 АП – Администрация Президента Республики Казахстан I

Рис. 2. Цикл реализации решений.

Работа началась с процесса мониторинга социально-экономической ситуации в стране и мире – основной обязанности Отдела. В рамках внедренного Аналитического комплекса Администрации Президента по результатам мониторинга, прогнозирования и моделирования выявленная проблематика сразу же отражается в модуле планирования и оперативного управления и отображается в окне руководителя – лица, принимающего решение.

На основе полученной информации формируются стратегический и операционный планы Администрации, планы работы подразделений. Исполнение и контроль запланированных мероприятий осуществляются посредством Единой системы электронного документооборота.

Информация о результатах исполнения и контроля из системы документооборота автоматически передается в Систему сбалансированных показателей Отдела, которая показывает степень достижения поставленных целей, распределение ресурсов, результаты оценки, а также выполнение стандартизированных процедур. На основе данных этого модуля при необходимости вносятся изменения во внутренние инструкции и регламенты, которые позволяют улучшить качество работы системы и предотвратить повторные ошибки.

В конце цикла вся информация об ошибках и корректировках загружается в модуль «База знаний» в рамках Аналитического комплекса. Эта ценная информация позволит работникам подразделения и Администрации в целом не допускать прошлых ошибок и понять суть улучшений.

Таким образом, Отдел усовершенствовал цикл Деминга, который в итоге стал звучать как «мониторинг – планирование – исполнение – оперативное управление – оценка – корректировка системы».

Данный цикл представляет собой инновацию в государственном управлении, поскольку на сегодня нигде в мире пока аналогичные модели с полным и законченным циклом не внедрены.

В итоге за счет внедрения новых управленческих технологий Отделу удалось:

- сократить временные издержки;

- улучшить качество управленческих решений;
- повысить прозрачность и подотчетность системы;
- поднять мотивацию и моральный дух команды;
- создать стимулы для инноваций в работе подразделения.

Кроме того, в целях реализации Стратегического плана – 2020 предусмотрена профессионализация государственной службы. Эта работа потребует не только качественной подготовки государственных служащих, но и формирования среды, которая способствовала бы удержанию профессионально подготовленных государственных служащих в государственном секторе, а также привлечению прогрессивной молодежи Казахстана на государственную службу.

Для поддержки внедрения новой системы оплаты труда государственных служащих с 2012 года введена система оценки деятельности государственных служащих, учитывающая объем и качество работы, степень ответственности, повышение профессионализма, соблюдение Кодекса чести государственных служащих. В связи с этим руководством Отдела было принято кардинальное решение проблемы в виде внедрения оценки эффективности деятельности сотрудников. Необходимо было установить причины всех бед для их системного устранения. Нужно было установить загруженность сотрудников и разработать механизмы по ее оптимизации.

Для этого изучили все методики оценки, используемые в мировой практике, и приступили к разработке собственной методики, направленной на стимулирование сотрудников и повышение эффективности их деятельности (KPI) на основе систематизации процессов.

KPI (Кей-пи-ай) расшифровывается как «Key Performance Indicators» – ключевые показатели эффективности. Эти параметры задаются для каждого сотрудника, и их уровень напрямую связан с вознаграждением (премированием) по результатам работы.

Для того чтобы внедрить систему KPI, требуется как минимум свод показателей эффективности. Есть два пути: использовать стандартные атласы KPI (они составляются по отраслям деятельности) или изобрести свою собственную «шкалу результативности». По отзывам специалистов, второй путь был определен как наиболее эффективный.

Сколько сотрудников, столько и мнений высказывалось в ходе обсуждений. В Отделе проводили презентации новой системы своим же сотрудникам, объясняли все положительные ее стороны и рассказывали, каких проблем в будущем мы можем избежать, внедрив ее. И, наконец, после бурных обсуждений был разработан первый вариант методики оценки, которую в феврале 2010 года запустили в Отделе в пилотном режиме.

Надо сказать, что, по мнению сотрудников Отдела, методика была далека от идеальной, и приходилось ее каждый раз совершенствовать. Методика и правила постоянно менялись. Но с ее помощью выстраивалась упорядоченная система по оценке исполнительной и трудовой дисциплины.

Основным показателем было выбрано четкое исполнение своих должностных обязанностей. Для оценки этого критерия сдавались ежедневные отчеты, затем еженедельные, потом ежемесячные. И на сегодняшний день можно отметить, что уже разработаны и утверждены методика и правила проведения оценки.

Показатели оценки делятся на две группы:

А – основные показатели выполнения должностных обязанностей;

Б – дополнительные показатели выполнения обязанностей, не входящих в должностные обязанности.

Вместе с тем была и другая сторона «медали». Ежедневные отчеты составлялись сотрудниками вручную. Это вызывало однозначные возмущения у всех: лишние затраты времени – для чего, если есть электронный документооборот. Кроме того, обработка и выдача результатов вручную требовали много времени и вызывали сомнения по поводу объективности, так как это велось ответственным сотрудником.

Была уяснена для всех одна важная деталь всего этого процесса – это ежедневный поиск лучшего и облегченного варианта работы. При этом участниками обсуждения становились по принципу – все равны и имеют право высказать мнение.

Генерируя идеи по совершенствованию процессов, сотрудники не осознавали, как «пробудилась» мотивация к идеям и к разработке элементов СМК. Каждый человек совершенен по-своему. Мнение каждого человека – это зерна плодов творческой деятельности. В ходе разработки методики

оценки сотрудники почувствовали свою полную причастность к новой модели управления процессами, с которыми им приходится ежедневно сталкиваться. Все это требовало поиска объективной оперативной системы и дало ключ к разработке информационных систем или программного обеспечения.

Была создана рабочая группа с привлечением сотрудников Института экономических исследований, и началась работа по автоматизации процессов отчетности сотрудников, определению нагрузки на каждого сотрудника и их общего вклада в работу сектора и Отдела в целом. Для этого Отдел начал проводить работу по интеграции ЕСЭДО «Lotus Notes» с информационно-аналитической системой (ИАС) отдела. Это была кропотливая, трудозатратная и долгая работа. Однако результаты дали свои плоды.

На сегодняшний день нагрузка на каждого сотрудника Отдела рассчитывается автоматически в виде отчетов. Данные отчеты содержат в себе следующую информацию:

- количество полученных сотрудником документов на исполнение;
- количество исполненных документов.

При этом в отчетах учитывалась важная составляющая – содержимое документа или же, говоря рыночным языком, «добавленная стоимость» документа. К примеру, можно за день написать 10 и более документов с отпиской госорганам – рассмотреть и представить предложения; либо подготовить информацию на основе имеющихся статданных; либо сотрудником может быть проведена аналитическая работа с выявлением проблем и предложениями по реформированию отраслей экономики.

Это было важным моментом и вызвало бурную реакцию со стороны всех сотрудников. Каждый старался отметить важность выполняемых поручений. Прорабатывались разные версии, как это лучше отразить в программном продукте. И сегодня уже есть результаты. Впервые в информационно-аналитической системе Отдела и единой системе электронного документооборота «Lotus Notes» внедрены показатели по всем направлениям содержания документов с уровнем значимости для отрасли экономики в целом.

В отчете указываются виды документов: аналитическая записка, запрос, справочная информация, служебная записка, заключение с выводами и предложениями, материалы по международным мероприятиям, мероприятия по региональным поездкам. Для каждой из этих категорий документов определен уровень сложности, что позволяет определить уровень проведенной сотрудником работы, а также затраченное время.

Данная система оценки позволила объективно оценить эффективность работы каждого сотрудника, сектора в целом, а также обеспечить здоровую конкуренцию в Отделе. Появилась мотивация для постоянного совершенствования профессиональных навыков сотрудников.

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие **выводы**: Как говорил Омар Хайям, главное в этом мире не то, где мы стоим, а в каком направлении мы движемся. Конечно же, нельзя рассматривать приведенные в статье инструменты как панацею от болезней, которые характерны для системы государственного управления.

При формальном применении этого инструментария ожидать каких-либо приемлемых результатов не следует. Крайностью формализма может стать так называемый «культ карго», широко описываемый в массовой культуре. Поэтому основную роль в эффективности применения предлагаемого инструментария должны играть руководители госорганов. Только их воля и желание изменить качество работы к лучшему могут привести к положительным результатам.

Огромный потенциал изменений всегда существует на исполнительском уровне: людей, находящихся на другом конце бизнес-процесса, всегда что-то не устраивает (зарплата, статус, роль в команде, график работы, доступ к средствам производства и прочее). И этот заряд необходимо постоянно стимулировать и научиться правильно им распоряжаться. Это огромный пласт мотиваций, используя которые, грамотный руководитель может из серенького клерка, до этого занимавшегося только переключиванием бумажек, сделать настоящего стратега и аналитика, результаты работы которого приведут к настоящему прорыву в той или иной отрасли.

Также важно умение руководителя сплотить коллектив, заставить переживать за коллегу, при этом создать дух здоровой конкуренции между сотрудниками.

### *Список используемых источников*

1. Аронов И. З. TQM как система управления Тейлора // Стандарты и качество. – 2001. – № 12. – С. 94–98.
2. Деминг У. Э. Лекция перед японскими менеджерами в 1950 г. // Методы менеджмента качества. – 2000. – № 10. – С. 24–29 (Пер. Ю. П. Адлера и В. Л. Шпера).
3. Деминг У. Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. – 2-е издание. Серия «Модели менеджмента ведущих корпораций». – М., 2009. – 418 с.
4. Имаи М. Кайдзен: ключ к успеху японских компаний. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 274 с.
5. Нугербеков С. Н., Сыздыков Э. М. Управление процессами – эффективный менеджмент. – Астана, 2011. – С. 37–38.
6. Тейлор Ф. У. Научная организация труда. – 2-е изд. – М., 1925.
7. О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года № 273 // САПП Республики Казахстан, 2007 г., № 1, ст. 5; «Казахстанская правда» от 16 января 2007 года № 8 (25253).
8. О стратегическом плане развития Казахстана до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.nomad.su](http://www.nomad.su).