

Литература

1. Blair M. M. Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the Twenty-First Century. – Wash., 1995. – Ch. 6.
2. Брукинг Э. Интеллектуальный капитал: ключ к успеху в новом тысячелетии / Пер. с англ. / Под ред. Л. Н. Ковачин. – Питер, 2001. – 288 с.
3. Леонтьев Б. Б. Цена интеллекта. Интеллектуальный капитал в российском бизнесе. – М.: Издательский центр «Аксионер», 2002. – 200 с.
4. Stewart T. A. Intellectual Capital. The New Wealth of Organizations. N.Y.-L., Doubleday / Currency, 1997. Copyright – T. A. Stewart, 1997.

О концептуальных проблемах оптимизации и сокращения числа государственных служащих

Мамиров Ж. А.

Аңдатпа

Мақалада мемлекеттік қызметшілердің санын қысқарту мәселелері қарастырылады. Автор осы мәселені «жүйелік патч» әдісі арқылы талдайды.

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы сокращения числа государственных служащих. Автор проводит анализ данного вопроса посредством метода «системного патча».

Abstract

The article considers the problems of reducing the amount of civil servants. The author undertakes the analysis of the named issue inter alia the «systemic patch» method.

В апреле 2009 года в Республике Казахстан был объявлен мораторий на прием на государственную службу, с тем чтобы после проведения функционального анализа деятельности центральных исполнительных органов выявить резервы для сокращения лимитов штатной численности государственных служащих. Затем в сентябре 2010 года был принят Указ Президента Республики Казахстан о сокращении на 15 % штатной численности органов Республики Казахстан, содержащихся за счет средств государственного бюджета и сметы (бюджета) Национального банка Республики Казахстан, включая правоохранительные и судебные. При этом отмечается, что сумма экономии бюджетных средств в результате оптимизации штатной численности в 2011 году составит 18,6 млрд тенге, из них 14,3 млрд – средства республиканского бюджета, 4,3 млрд — местных бюджетов.

Цель данной статьи – провести анализ на основе системного патча (на компьютерном сленге – заплатка) и предложить на рассмотрение такой системный патч.

Системность патча состоит в том, что совершенствуется система «подсчета очков и организация игры», но не меняются сами «правила игры» – состав и содержание основных государственных функций.

Возникновение системной ошибки является результатом управленческой непрозрачности, наличия информационной асимметрии. Джеймс Миррлис за объяснение этого результата получил Нобелевскую премию.

Отсюда, от управленческой непрозрачности все наши сегодняшние проблемы и беды. Действительно, как сказал классик теории менеджмента Питер Друкер, «нельзя управлять

тем, что не можешь измерить». Другой, Уильям Хьюлетт (один из основателей компании Hewlett Packard) добавил: «...но всего, что измеримо, можно достичь». Текущая ситуация – не измеримая, если, конечно, выходом не считать «оптимизацию как результат примитивного процентного сокращения». Вот почему мы имеем дело с системной ошибкой.

Непрозрачна деятельность отдельного государственного служащего в том смысле, что она, эта деятельность, не определена сегодня набором существенных свойств и ключевыми показателями, позволяющими доказательно судить о ее эффективности и результативности. В аналогичном смысле остается непрозрачной деятельность отделов, департаментов, министерств. Конечно, существуют методики оценки деятельности государственных органов, но эти оценки по принципу «черного ящика» основаны на показателях результатов деятельности за некоторый период и не позволяют судить о текущей эффективности данной деятельности. Кроме того, на конечные результаты деятельности государственного органа внешние обстоятельства могут оказывать гораздо большее влияние, чем внутренняя организация деятельности. Как известно из теории менеджмента, результативность и эффективность – это разные, не тождественные понятия.

И наконец, невозможно создать компактное профессиональное правительство простым сокращением штатной численности именно в силу подобной управленческой непрозрачности деятельности государственных органов, департаментов, отделов и отдельных государственных служащих. Проблема и принципы создания компактного профессионального правительства были сформулированы в Послании Президента страны народу «Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» в долгосрочном приоритете № 7 «Профессиональное государство, ограниченное до основных функций». Однако на сегодня все еще не созданы взаимно согласованные виды обеспечений – методологическое, технологическое и организационное, решения и реализации этих вопросов.

Методологическое обеспечение – это проработка вопросов создания профиля профессионального правительства с точки зрения известных концепций классической, профессиональной бюрократии и охлократии, базирующихся на идеальной модели рациональной бюрократии М. Вебера. Ниже рассмотрим вопросы технологического обеспечения создания компактного профессионального правительства.

1. Инструментальные модели.

Рассмотрим деятельность государственных органов с двух точек зрения, или аспектов.

Организационно-функциональный аспект деятельности государственных органов заключается в том, что рассматривается организационная структура государственного органа, на которую распределены основные задачи и функции государственного органа.

Технологический (процессный) аспект деятельности государственных органов заключается в том, что основная деятельность государственного органа рассматривается с точки зрения правил и регламентов приема, обработки, создания и отправки документов. Два этих аспекта деятельности государственного органа «пересекаются» на уровне государственных служащих его структурных подразделений: с одной стороны, государственный служащий должен руководствоваться должностными инструкциями, а с другой, должен исполнять поток поручений или заданий в соответствии с правилами и регламентами приема, обработки, создания и отправки документов.

На рисунке 1 представлена организационно-функциональная модель (ОФМ) государственного органа в форме матрицы функциональной ответственности [1]. Целью построения организационно-функциональной модели является достижение начального уровня управленческой прозрачности деятельности организации в целом и входящих в нее подразделений. В частности, с помощью данной инструментальной модели решаются задачи идентификации, оптимизации и регламентации организационного устройства.

Как показывает практика, многие наши государственные органы не проводили идентификацию с использованием ОФМ, и как результат – непрозрачность, функции всех департаментов не стыкуются с функциями государственного органа¹, функции государственных служащих – с функциями их подразделений. Этап идентификации сам по себе является достаточно ценным, поскольку за достигаемую при этом управленческую прозрачность государственного управления можно автоматически вручать сертификаты системы менеджмента качества ISO 9000.

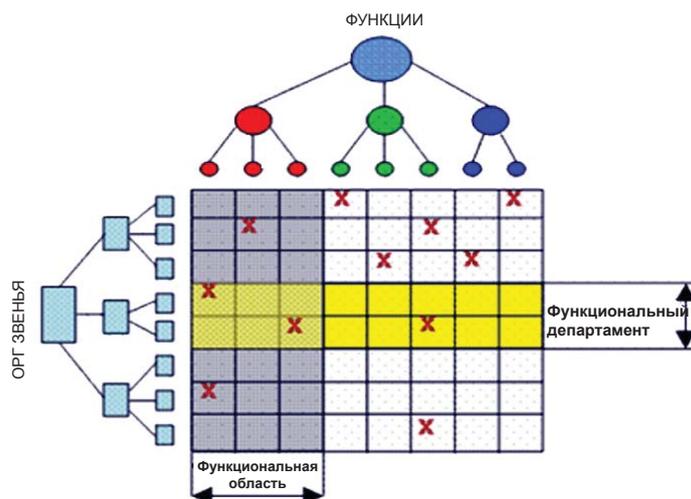


Рисунок 1. Организационно-функциональная модель

Прозрачность государственного управления учитывается в различных международных индексах противодействия коррупции, при расчете индексов в рамках программы SIGMA, рекомендованного ОЭСР, и GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot – интегральный показатель государственного управления), который определяется Всемирным банком. С другой стороны, повышение управленческой прозрачности государственного управления является необходимым элементом реализации административной реформы в части:

- ликвидации избыточных и дублирующих функций, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- оптимизации контрольных и надзорных функций;
- декомпозиции сложных и масштабных функций, для исполнения которых задействовано значительное число государственных служащих;
- обоснования введения новых функций, помогающих эффективно решать общественные задачи, расширять свои компетенции и полномочия для реализации стратегических и других программ.

Таким образом, если государственный орган успешно довел до логического завершения использование ОФМ при организации своего государственного управления, то наградой ему будет сертификат системы менеджмента качества ISO 9000. Отметим, что анализируя только организационно-функциональные модели, невозможно получить расчетную формулу (вычислимую модель) штатной численности государственного органа.

¹ Здесь мы не обсуждаем методологические вопросы – обоснованность реестра задач и функций государственного органа, их полноту и непротиворечивость, соответствие действующему законодательству и т. п.

Технологическому аспекту или процессному подходу к управлению посвящено множество работ [2]. В частности, к методике использования процессного подхода можно отнести типовой регламент оказания государственных услуг, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан № 559 от 30 июня 2007 года. Если государственный орган успешно доведет до логического завершения использование процессной модели [1] не только при оказании государственных услуг, но и при осуществлении своих основных функций, то наградой ему будет:

- обоснованное знание штатной численности государственных служащих;
- точная оценка труда сотрудников (внедрение системы KPI – ключевых показателей деятельности, которая помогает организации определить достижение стратегических и операционных целей);
- мотивированная работа персонала для достижения стратегических целей (внедрение ССП – системы сбалансированных показателей).

Отметим наличие сущностной (онтологической) связи между рассматриваемыми организационно-функциональным и технологическим (процессным) аспектами.

Действительно, что такое функция? Существует нормативное правовое определение функции государственного органа, закрепленное в Законе Республики Казахстан «Об административных процедурах», понимаемое как осуществление государственным органом деятельности в пределах полномочий, установленных законами. Под задачами государственного органа, в нормативном правовом смысле, понимаются основные направления деятельности государственного органа. Другими словами, функция – это задача, которую решает государственный орган для выполнения своей миссии, для достижения поставленных целей. Функция отвечает на вопрос: «Что делать?»

Что такое процесс? Это реализация функции во времени, способ решения задачи. Процесс описывает то, как функция выполняется, в какой последовательности и в каких вариантах, а также то, как функции взаимодействуют в работе организации. Процесс отвечает на вопрос: «Как делать?»

Отсюда вытекает, во-первых, естественность следующего порядка использования рассматриваемых инструментальных моделей: сначала ОФМ, а затем – процессная модель. Понятно, что надо сначала ответить на вопрос: «Что делать?», а затем на вопрос: «Как делать?»

Во-вторых, при таком толковании понятий «функция» и «процесс» снимается известное противопоставление функционального и процессного подходов.

Таким образом, для разработки комплексной, научно обоснованной методики определения штатной численности государственных органов необходимо и достаточно построение обобщенной модели «ОФМ – процессная модель – нормы трудозатрат», или сокращенно ВМШЧ – вычислимая модель штатной численности.

На наш взгляд, только тогда морально и разумно проводить процедуры оптимизации, сокращений или приема на государственную службу, когда построены ВМШЧ государственных органов. Предлагаемый системный патч – это разработка каждым государственным органом своего ВМШЧ. При изменении матрицы государственности [3] (сила государства – сфера влияния государственных функций) в результате проведения административных реформ соответственно должна меняться ВМШЧ и результаты вычислений штатной численности.

2. Автоматизация.

Так как документооборот имеет определяющее значение для любого государственного органа (следовательно, и для ВМШЧ), рассмотрим более подробно вопросы его автоматизации.

На входе и выходе государственного органа как системы – это юридически значимые (официальные) документы. Внутри этой системы – проектные, служебные. В этом вопросе

будто бы нет проблем. Во всех государственных органах используется ЕСЭДО – единая система электронного документооборота. Однако, несколько упрощая картину, но не суть, можно сказать, что ЕСЭДО представляет собой DocFlow-систему, т. е. систему маршрутизации движения документов. При этом, как правило, поддерживается следующий комплекс работ с документами: прием, регистрация, рассылка, контроль исполнения, формирование дел, хранение и повторное использование документации, справочная работа.

Другими словами, парадигмой DocFlow-системы является «поток документов». Здесь всякий процесс представляется в виде документов, путешествующих между их редакторами по определенному маршруту в соответствии с заданными правилами. Образно говоря, DocFlow-системы и, в частности, ЕСЭДО полностью покрывают потребности ОФМ государственных органов.

Развитием DocFlow-систем являются WorkFlow системы, или системы комплексной автоматизации деловых процессов (бизнес-процессов). Парадигма WorkFlow-системы – это «поток работ». В ней всякий процесс можно представить в виде последовательности простых работ распределенных между исполнителями в соответствии с заданными правилами. Автоматизируются описания сценариев взаимодействия исполнителей на маршруте делового процесса (в котором указывается, кто, что и когда должен сделать в рамках конкретного процесса), в соответствии с которыми автоматизируется реальное управление выполнением заданий: уведомления о необходимости провести ту или иную работу, ее контроля и мониторинга, замены исполнителей и т. п.

Однако, одно только описание и автоматизация деловых процессов государственных органов не принесет ожидаемых преимуществ от использования процессной модели управления, пока не внедрена и автоматизирована система KPI. Это приводит к необходимости управления бизнес-процессами организации, т. е. внедрению BPM систем (Business Process Management System – системы управления бизнес-процессами).

BPMs обеспечивают моделирование, исполнение и контроль бизнес-процессов на уровне организации в целом.

Агентства	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Рост, %
IDC	1,84	2,65	3,82	5,5	44
Forrester	2,7	3,61	4,77	6,3	32
Gartner	1,26	1,61	2,05	2,6	27
Data monitor	1,6	1,83	2,1	2,4	14,5

Таблица 1.

Прогнозы динамики рынка BPM в мире (2008–2011 гг.), млрд долл. и %

Источник: CNews Analytics, 2010

Как видно из приведенной выше таблицы, по прогнозам аналитического агентства Gartner, рынок систем BPM к 2011 году должен был вырасти до 2,6 млрд долларов. Агентство CNews Analytics озадаченно пишет: «Мировой кризис, казалось бы, мог отодвинуть выход на этот уровень. Однако неожиданно для экспертов данный сегмент достиг предполагаемых показателей уже в 2009 году. В чем секрет такой популярности BPM во времена глобального кризиса и спада в ИТ-отрасли?» По нашему мнению, одной из наиболее вероятных причин является то, что BPM-системы являются незаменимым инструментом для проведения различного рода аккуратных оптимизаций (сокращений) как адекватного ответа на различные проявления глобального кризиса, а не применения грубого приема – примитивного процентного сокращения штатной численности сотрудников.

Таким образом, для государственных органов формула для BPMS имеет следующий вид:
 $BPMS = ECЭДО + Workflow + KPI$.

Конкретная реализация данной формулы может быть различной для различных государственных органов.

Таким образом, внедрение BPMS и, следовательно, вычислимой модели штатной численности – это, в первую очередь, дело первых руководителей государственных органов. Мы находились и будем находиться в условиях информационной асимметрии в отношении «руководитель – подчиненный», но требование наличия ВМШЧ у государственного органа делает эту асимметрию прозрачной или измеримой и регламентированной с точки зрения государственного управления, а решение о сокращении численности в результате оптимизации BPMS – понятным и, значит, справедливым.

И последнее. В ряде исследований [4] обоснована роль государственной бюрократии как источника долговременного экономического роста. В частности, показано, что существует прямая зависимость между эффективностью государственного управления и значениями ВНД (валового национального дохода) и индекса человеческого развития. Следовательно, оптимизация и сокращение числа государственных служащих имеют более глубокие экономические последствия и смысл, нежели простая арифметика экономии бюджетных средств.

Литература

1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bigc.ru/government>.
2. Репин В. В., Елиферов В. Г. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. – М.: РИА «Стандарты и качество», 2004. – 408 с.
3. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. – М: АСТ, АСТ Москва, 2010 – 224 с.
4. Политические институты и экономический рост / Международный университет, Москва, 21 февраля 2006 г. [Электронный ресурс] // Сайт Института экономического анализа (ИЭА). – Режим доступа: <http://www.iea.ru>.

Внедрение дистанционного обучения в систему повышения квалификации государственных служащих

Кудайкулова Х. Ш.

Аңдатпа

Мақалада отандық білім беру жүйесін реформалау мен жетілдірудің маңызды факторы ретінде қашықтан білім беру технологияларын енгізу, оны халықаралық талаптарға сәйкестендіру және халықаралық білім беру кеңістігіне кірігу мәселелері қарастырылады.

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы внедрения дистанционных образовательных технологий как важного фактора реформирования и совершенствования отечественной системы образования, приведения ее в соответствие международным требованиям и интеграции в международное образовательное пространство. Данное направление является актуальным и для подготовки кадров государственной службы.