

9. Удалов, Ф. Е., Алёхина, О. Ф., Гапонова, О. С. Основы менеджмента: Учебное пособие. – Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2013. – 363 с.

10. Щербатюк, С. Ю. Реформирование системы бухгалтерского учета и отчетности Республики Беларусь в контексте перехода на международные стандарты финансовой отчетности / С. Ю. Щербатюк. – Гродно: ГГАУ, 2012. – 268 с.

УДК 35(574)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

С. М. Омирбаев, Д. М. Нурхалиева, Л. З. Бейсенова

Евразийский национальный университет им. Л. Н. Гумилева

г. Астана, Республика Казахстан

(Республика Казахстан, Астана

e-mail: Beisenovalz67@gmail.com)

***Ключевые слова:** государственный сектор, управление, функциональный подход, процессы, государственное планирование, процессный подход.*

***Аннотация.** В Казахстане в настоящее время применяется функциональный подход в государственном управлении, основной идеей которого является то, что государственный орган рассматривается как определенный механизм, наделенный набором функций, строго распределенных среди его структурных подразделений. Проблема состоит в том, что функциональная система нацеливает работников хорошо исполнять обязанности, но не ориентирует их на достижение результата. Разрешение данного конфликта возможно на основе кардинальной смены принципов управления с учетом зарубежного опыта. В частности, в настоящей статье предпринята попытка осмысления возможностей внедрения процессного подхода в госсекторе Республики Казахстан.*

IMPROVEMENT OF THE GOVERNMENT MANAGEMENT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

S. M. Omirbaev, D. M. Nurkhalieva, L. Z. Beysenova

Eurasian National University named after LN Gumilev

Astana, Republic of Kazakhstan

(Republic of Kazakhstan, Astana, e-mail: Beisenovalz67@gmail.com)

***Keywords:** public sector, management, functional approach, processes, state planning, process approach*

***Summary.** Kazakhstan is currently used functional approach in public administration. The basic idea of the functional approach lies in the fact that the public*

body is considered as a specific mechanism with a set of functions. These functions are distributed among the departments, where their employees perform. Each unit performs its function strictly. However, in carrying out their functions, employees don't see the end results of the state body work in the whole and be aware of their place in the overall chain of activities. Consequently, the functional system directs workers to perform functional duties well, but do not orient them to achieve results. However, in terms of results-based budgeting, application of the functional approach does not meet the requirements of the new system of government. Therefore, there is a question about the choice of a different approach in the management which would be oriented public authorities to achieve the result. In addressing remedial shortcomings of functional approach in the management the foreign experience is visual.

(Поступила в редакцию 05.06.2017 г.)

Введение. В настоящее время в госсекторе Казахстана фактически действует функциональный подход, подразумевающий, что государственный орган – это некий механизм, который обладает определенным набором функций, строго распределенных среди сотрудников конкретных подразделений. При этом разные отделы взаимодействуют, передавая друг другу работу поэтапно, зачастую игнорируя общественные интересы, ради которых и создан данный государственный орган. Такая система нацеливает персонал хорошо исполнять узкий круг функциональных обязанностей, но не ориентирует на достижение результата. А ведь именно результативность является ключевой идеей новой модели государственного регулирования в Казахстане, получившей законодательную основу в Указе Президента «О системе государственного планирования в Республике Казахстан» [1].

Разумеется, есть положительные моменты действующей системы, в частности, сосредоточение функциональных специалистов в рамках одного подразделения. Это, во-первых, позволяет найти решение любой задачи, направленной в определенный отдел; во-вторых, потенциально обеспечивает обмен знаниями между сотрудниками, их профессиональный рост.

Вместе с тем функциональная система имеет ряд недостатков. Во-первых, это низкая оперативность выполнения задания, переключивание ответственности при решении задач, требующих участия нескольких подразделений. Во-вторых, медленно принимаются корректировки в случае отклонений от нормального хода деятельности. В-третьих, низкая мотивация персонала, по причине ориентации не на достижение конечного результата, а, в лучшем случае, на выполнение функции. При этом, если качество ее выполнения не поддается измерению, то устанавливаются контролируемые параметры, например, соблюдение трудовой дисциплины, отсутствие замечаний со стороны руководителя и т. п. За такие

показатели работникам выплачивается премия. При этом полученный результат в расчет не принимается. В-четвертых, руководители вынуждены заниматься администрированием текущей деятельности, а не развитием организации или своих подразделений. И наконец, в-пятых, большое число уровней управления между работниками, участвующими в деятельности, и лицом, которое принимает решение.

Устранить указанные недостатки можно переходом на новый принцип государственного управления, основанный на процессном подходе. В этой связи очень примечателен опыт его применения в коммерческих структурах. В бизнесе компания выстраивает систему эффективных горизонтальных связей. В фокусе внимания высшего руководства находится внутрифирменная среда непосредственно по процессам деятельности. Соответственно управление подразделениями осуществляется по «входу» и «выходу», причем основной задачей является повышение эффективности и прозрачности деятельности путем делегирования полномочий работнику и наделения его ответственностью.

В современных условиях, когда в Казахстане действует система государственного планирования, ориентированного на результаты, и приняты соответствующие стратегические и программные документы, нацеливающие на достижение целей и результативность, применение только функционального подхода управления не является приемлемым.

Надо отметить, что в международной практике уже давно и успешно применяется процессный подход в бизнес структурах, который исследован известными специалистами Э. Демингом, К. Исикава, Ф. Б. Кросби, А. В. Фейгенбаумом, Дж. М. Джураном. Процессный подход исследован также в работах таких российских ученых, как А. Дворников, Д. Пинаев, С. Мальцев, Д. Ямпольская и др. Однако он не нашел достаточного отражения в казахстанских научных проектах.

Поэтому рассмотренная проблема стала предметом исследования в настоящей статье, поскольку ее актуальность не вызывает сомнения в реалиях современного управления государственным сектором экономики Казахстана.

Материал и методика исследований. Опыт работы лучших предприятий анализировался и обогащался в результате исследований многих выдающихся зарубежных специалистов, в числе которых Э. Деминг, К. Исикава, Ф. Б. Кросби, А. В. Фейгенбаум, Дж. М. Джуран и др. Наибольшее признание получили работы Э. Деминга, отмечавшего необходимость «понимания всего процесса, в который вовлечены поставщики, производители и потребители (или получатели) товаров и услуг». При этом «функционирование любого составляющего системы процессов должно оцениваться вкладом в цели всей системы,

а не по индивидуальной производительности или прибыли и ни по какому другому соревновательному критерию». Э. Деминг указывал, что вмешательство в стабильный процесс только ухудшает работу системы. Функциональную систему управления Э. Деминг определяет как «разрушение самих себя, исходя из самых лучших намерений» [2].

Результаты исследований и их обсуждение. Исходя из проведенных исследований, вытекает, что основное преимущество процессного подхода заключается в непрерывности управления, обеспечивающего на стыке отдельных процессов их взаимодействие и комбинацию. Процессный подход был разработан и применяется в бизнесе с целью создания горизонтальных связей. Управление на основе процессов позволит точно знать, «кто и за что отвечает» и как каждая операция влияет на конечный результат. Процессный подход задает другой стиль мышления, а его применение наделяет исполнителя большими полномочиями, повышает роль и самостоятельность. Отсюда работник удовлетворен своим трудом и от него большая отдача. В свою очередь руководители освобождаются от текущих оперативных вопросов и сосредотачиваются на стратегических, системных задачах. С помощью процессного подхода обеспечивается прозрачность всех операций бизнеса, что позволяет анализировать возможные последствия сбоя на том или ином этапе выполнения работ, вовремя найти и исправить ошибку. Поэтому подразделения и сотрудники, задействованные в одном процессе, могут самостоятельно координировать работу в его рамках и решать возникающие проблемы без участия вышестоящего руководства. Данный подход в управлении повышает оперативность и результативность всей управленческой деятельности.

Надо отметить, что участник бизнес-процесса подчиняется функциональному руководителю, который одновременно является его владельцем. Это свидетельствует о том, что в предпринимательстве применяются одновременно два подхода к управлению регулярной деятельностью: функциональный и процессный. Следовательно, исходя из мирового опыта и практики делового сообщества, наряду с функциональной организацией труда, в управлении целесообразно обратить внимание на процессы, которые проходят через все подразделения государственного органа, задействуют его службы, ориентируя их на конечный результат.

С точки зрения процессного подхода, государственный орган уже предстает не как набор функций, а как совокупность процессов, каждый из которых имеет свою целевую установку. Следовательно, управление приобретает процессную основу с созданием горизонтальных функциональных связей.

Достоинством процессного подхода является то, что он обеспечивает заинтересованность каждого конкретного исполнителя в качественном выполнении своей работы; позволяет более гибко реагировать на внешние и внутренние изменения; оптимизировать обмен информацией между функциональными подразделениями; ориентирует сотрудников госсектора на постоянное улучшение процессов в связи с объективным измерением эффективности своей деятельности.

Несмотря на то, что внедрение процессного подхода в государственном секторе Казахстана является достаточно ресурсоемкой задачей, неоспоримую актуальность такая перестройка принципов управления приобретает для системы госпланирования (далее – СГП), т. к. каждый государственный орган является разработчиком стратегических и программных документов.

Реализуя названную идею, для СГП можно выделить четыре основных процесса: 1) разработка и утверждение документов, 2) реализация, 3) контроль и 4) корректировка (рисунок). Мониторинг и оценка нами рассматриваются как инструменты контроля.



Рисунок – Взаимодействие между процессами в СГП

Первый процесс – это **разработка** программного документа, когда государственный орган проводит анализ текущей ситуации, формирует видение и определяет приоритеты развития отрасли, а также предусматривает обеспечение необходимыми ресурсами реализацию программы или стратегического плана.

Данный процесс предназначен также для рассмотрения и согласования с уполномоченным органом по государственному планированию представленного проекта программного документа. В целях исключения рисков формальных ошибок на данном этапе в Казахстане были приняты «Правила разработки, реализации <...> стратегических и программных документов системы государственного планирования» [3],

обозначены единые критерии: обоснованность разработки документа и соблюдение методологических требований к его разработке; обоснованность и реалистичность выбранных целей, целевых индикаторов, задач и показателей результатов (промежуточных и конечных); соответствие поставленных целей стратегическим установкам и задачам, обозначенным в документе Системы государственного планирования вышестоящего уровня; обеспеченность финансовыми, материально-техническими, трудовыми ресурсами для реализации документа; выявление возможных внешних и внутренних рисков и обстоятельств, которые могут помешать достижению целей и задач, определение мер, которые должны быть предприняты для предупреждения возможных угроз, а в случае их возникновения – меры для их преодоления либо для корректировки программы [3].

После согласования и утверждения стратегического или программного документа наступает процесс **реализации**, предназначенный для достижения заданных целей, промежуточных и конечных показателей результатов, определенных в документах.

Для реализации стратегических или программных документов необходимо обеспечить взаимодействие с другими государственными органами, которые также задействованы в достижении поставленных целей. При этом надо ориентироваться на достижение заданных результатов с наименьшими затратами, а также соблюдать сбалансированность финансовых, трудовых и др. ресурсов.

Наряду с этим, как указывалось выше, необходимо принимать во внимание и возможные наиболее существенные угрозы.

Во-первых, это риск пассивного сопротивления распространению и использованию государственными органами СГП и отсутствие необходимой мотивации. В целях его минимизации необходимо предусмотреть, чтобы результаты выполнения мероприятий были закреплены нормативными правовыми актами Правительства Республики Казахстан либо нормативными актами государственных органов. Кроме того, целесообразно в рамках выполнения отдельных мероприятий сформировать рабочие группы с совместным участием заинтересованных ведомств, чтоб оперативно координировать реализацию стратегических и программных документов.

Во-вторых, риск низкой эффективности реализации мероприятий и недостижения запланированных результатов (целей) их выполнения. Его можно избежать путем внедрения в систему государственного планирования механизмов независимой оценки, мониторинга и экспертизы документов СГП. Это позволит раскрыть для общества результаты достижения реализации целей и организовать их широкое обще-

ственное обсуждение. Текущий мониторинг также способствует повышению личной ответственности сотрудников государственных органов за достижение запланированных результатов.

Так, например, на высшей ступени иерархии СГП находится Стратегический план развития Республики Казахстан на соответствующий десятилетний период и Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны, ответственность за реализацию которых должна возлагаться на Правительство Республики Казахстан, следовательно, в отношении отдельных государственных программ – на государственный орган, который является их разработчиком, а по программам развития территорий – на акимов (главу) соответствующих территорий.

В-третьих, важным является риск недостаточной гибкости и адаптируемости стратегических и программных документов к изменениям в организации и деятельности государственных органов. В целях его минимизации в состав мероприятий рекомендуется включить проведение мониторинга достижения запланированных результатов и организовать систему обратной связи, обеспечивающей получение данных об их соответствии основным направлениям развития страны и внесения корректировок.

И последнее, угроза дублирования и несогласованности целей и мероприятий по их достижению в рамках документов системы государственного планирования. Для того, чтобы ее избежать, в Казахстане была проведена ревизия действующих концепций, стратегий, государственных, отраслевых и региональных программ, позволившая сформулировать рекомендации по составлению ограниченного перечня государственных программ, имеющих комплексный межведомственный и межотраслевой характер. Так, предполагается разрабатывать региональные планы развития территорий, финансирование которых будет осуществляться из местных бюджетов.

Помимо указанных выше направлений минимизации рисков, связанных с реализацией стратегических и программных документов СГП, мы выделяем еще один перспективный путь нивелирования системных угроз – внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, построение единого дерева целей стратегических и программных документов.

Следующий процесс в системе государственного управления – это **контроль**, под которым, согласно Указу Президента РК «О системе государственного планирования в Республике Казахстан», понимается анализ полноты и своевременности исполнения документов СГП путем осуществления плановых и внеплановых проверок [1]. Они в

свою очередь должны обеспечить выявление, устранение и недопущение нарушений. Контроль стратегических и программных документов осуществляется посредством таких его инструментов, как мониторинг и оценка.

Мониторинг в СГП означает сбор, систематизацию, анализ и обобщение данных о ходе исполнения стратегических и программных документов с целью повышения эффективности их текущей реализации путем оперативного реагирования на возникающие внутренние и внешние факторы.

Оценка в системе государственного управления дает возможность определить степень достижения целевых ориентиров при реализации стратегических и программных документов. На данном этапе цель заключается в выдаче рекомендаций для дальнейшего успешного хода реализации стратегических и программных документов. Эти рекомендации в зависимости от результатов оценки могут касаться изменения действующего законодательства, корректировки документа, либо объемов и источников финансирования.

Следует иметь в виду, что при выборе критериальной основы для проведения мониторинга предпочтение должно отдаваться показателям конечных результатов деятельности государственных органов. Если это не представляется возможным, то нужно использовать показатели задач.

Последним процессом является **корректировка**. Стратегические и программные документы СГП должны быть разработаны таким образом, чтобы они меньше подвергались корректированию в течение периода времени их функционирования, однако в условиях постоянно меняющейся деловой и социальной обстановки сохраняли гибкость. Знание того, что государственный орган хочет достичь, помогает уточнить наиболее подходящие пути действия для документов СГП. Обоснованные и систематизированные плановые задачи руководства снижают риск принять неправильные решения из-за ошибочной или недостоверной информации о возможностях государственного органа. Следовательно, корректировка помогает достичь целей и задач, поставленных в стратегических и программных документах.

Заключение. Таким образом, можно отметить, что применение процессного подхода в самых различных областях государственного сектора позволяет эффективно управлять этой деятельностью на системной основе. Преимуществом процессного подхода является то, что он позволяет решать задачи стратегического и оперативного управления на основе учетных данных о деятельности государственных органов. Нами доказано, что система государственного планирования на

принципах процессного подхода, пронизывающая все уровни управления, гарантирует согласованность и прозрачность работы всех ее участников и позволяет установить степень удовлетворенности результатами деятельности. Вместе с тем надо иметь в виду, что внедрение процессного подхода требует определенных затрат, что предопределяет поэтапный переход к процессной основе госуправления. До этого в настоящих условиях необходимо найти компромисс между двумя подходами – функциональным и процессным, что в реалиях сегодняшней экономики Казахстана будет являться целесообразным.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РК «О системе государственного планирования в Республике Казахстан» от 18 июня 2009 г., № 827.
2. Deming, William Edwards. *Out of Crisis* / William Edwards Deming // Cambridge University Press. – 1982.
3. Dr. Henry Neave, Deming, William Edwards. *A New Dimension In Quality* / Deming, William Edwards // Published in association with the Chartered institute of Management Accountants, 1992.
4. Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, программ развития территорий, стратегических планов государственных органов. Указ Президента РК от 04.03.2010, № 931.
5. Марк, Д. А., МакГоуэн, К. *Методология структурного анализа и проектирования SADT* / Марк Д.А., МакГоуэн К. // М.: Метатехнология, 1993.
6. Рис Дж., Энтони Р. *Учет: ситуация и примеры* / Дж.Рис, Р Энтони. // М.: Финансы и статистика, 2001.
7. Пинаев, Д. *Процессное управление: в чем сила?* / Д. Пинаев // Журнал «БОСС». – № 3. – 2012.
8. Дворников, А. *Процессный подход к управлению организацией* / А. Дворников // Журнал «Авант Партнер». – № 22(79). – 2005.
9. Исикава, К. *Японские методы управления качеством* / К. Исикава // М.: «Экономика», 1988.
10. Ishikava, Kaoru. *Guide to Quality Control, Asian Productivity Organization* / Kaoru Ishikava // 1986. – ISBN 978-9283310358
11. Joseph, M. Juran, *Handbook for Quality Control.* / M. Juran Joseph // 1956.
12. Джуран, Дж. *Революция в управлении предприятием* / Дж.Джуран // 1964.
13. Кросби, Ф. Б. *Качество и я. Жизнь бизнесмена в Америке* / Ф. Б. Кросби // М.: РИА «Стандарты и качество», 2003. – 264 с.
14. Feigenbaum, Armand Vallin. *Quality and Productivity* / Armand Vallin Feigenbaum // Quality Progress, 1977.