

Г. В. Грызунова
г. Усть-Каменогорск, Россия

**Реинжиниринг административных процессов в контексте
модернизации государственной службы: региональный аспект**

В статье рассматриваются вопросы социальной эффективности государственного управления регионального уровня, постановка которых связана с применением такого инструмента преобразований, как реинжиниринг. Основной акцент сделан на преодолении административных барьеров, предоставлении качественных услуг и необходимости изменения ценностей государственных служащих в результате реинжиниринга.

Ключевые слова: социальная эффективность государственного управления, реинжиниринг административных процессов, качество услуг, изменение ценностей госслужащих.

G. V. Gryzunova
Ust-Kamenogorsk, Russia

**Reengineering of Administrative Procedures under Civil Service
Modernization: Regional Aspect**

The article focuses on the issues of social efficiency of regional public administration connected with the use of reengineering as a transformation tool. The main emphasis is made on administrative barrier overcoming, high-quality services providing and the necessity of government employees' value system change as a result of reengineering.

Keywords: social efficiency of public administration, administrative procedures reengineering, service quality, government employees' value system change.

Мировой опыт формирования и развития социального государства свидетельствует, что основными его признаками является преодоление отчуждения личности от власти, превращение государства в социально ответственный инструмент общества, осуществляющий активную социальную политику в интересах всех категорий населения на основе принципов открытости и демократизма власти, социальной справедливости, согласия и взаимовыгодного партнерства. Проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг актуально для большинства стран, а особенно для стран постсоветского пространства, где наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях идет сложнейший процесс трансформации роли самого государства.

В настоящее время Казахстан, так же как и Россия, находится в процессе модернизации государственной службы, целями которой является достижение максимальной эффективности, соответствие требованиям современного общества. Сегодня государственная служба Казахстана, исполнительная власть функционируют, опираясь в значительной степени на концепцию «нового государственного менеджмента», основной идеей которой является использование рыночной идеологии в административных процессах. Суть данной идеологии определяется теми объективными процессами, которые складываются в бизнесе; в частности, потребляемой становится продукция, которая адаптирована к определенным нуждам конкретного потребителя и доставляется наиболее

подходящим способом в момент, установленный потребителем. Кроме того, существенно изменились средства производства и технологии, а среди последних, прежде всего, информационные. Информационные технологии – это не только база многих других важных технологий (вычислительных, коммуникационных, распределенных баз данных и пр.), но и способ, с помощью которого информация предлагается потребителю. Данные положения были положены в основу нового методологического подхода к системе управления – реинжиниринга. Реинжиниринг бизнес-процессов берёт своё начало, как это общепризнано, в двух статьях, написанных в 1990 г. Хаммером (Hammer), Давенпортом и Шортом (Davenport and Short). Авторы определили реинжиниринг как «фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование бизнес-процессов для достижения существенных улучшений в таких ключевых для современного бизнеса показателях результативности, как затраты, качество, уровень обслуживания и оперативность» [3].

Государственное управление является более сложной сферой деятельности, чем управление бизнесом, что объективно обусловлено его масштабами, а также специфическими особенностями целей, задач и функций. Конструктивная польза от взгляда на государство через призму бизнеса заключается именно в том, что это переводит сферу государственного управления во вполне прагматическую область, где есть представление об эффективности и технологизированное знание о том, как ее можно повысить. Существенным отличием правил работы бизнеса от правил работы государства является целевая ориентация – эффективный бизнес ориентируется на нужды заказчиков, в то время как традиционные государства зачастую ориентируются на собственные потребности, в той или иной степени игнорируя нужды граждан.

Центральным звеном любых преобразований является человек, что даёт возможность рассматривать проблему модернизации государственной службы в контексте социологии витализма [1]. Функционирование государственной службы осуществляется за счёт деятельности субъектов социального взаимодействия, их жизненных сил, их взаимозависимости по поводу жизненного пространства, средств обеспечения, воспроизводства и совершенствования жизни и деятельности, обеспечивающих регуляцию, интеграцию социальной жизни, трансляцию социального опыта, норм и правил жизнеосуществления. В этой связи государственную службу как систему можно рассматривать в нескольких плоскостях.

– во-первых, как жизненное пространство и приложение жизненных сил человека в системе «государство-общество», обеспечивающих государственное управление гражданским обществом, координацию интересов различных социальных групп, поиски оптимального пути развития в условиях информационных, технологических, социальных изменений, новых общественных ожиданий, обращённых к государственным институтам;

– во-вторых, как взаимосвязь и взаимовлияние двух составляющих: жизненных сил и жизненного пространства государственных служащих, определяющих стратегию их жизнедеятельности, реализацию их индивидуальной и социальной субъектности. Эффективность современной государственной службы, её жизнеспособность во многом определяется мерой включённости государственного служащего как субъекта жизнеосуществления определённого социокультурного типа в процесс реформирования, инноваций, развития: насколько этот процесс, изменяющаяся среда способствует формированию и развёртыванию жизненных сил государственного служащего, что, в конечном счёте, влия-

ет на эффективность жизнедеятельности государственного управления, общества в целом.

Наконец, государственную службу можно рассматривать как определённое жизненное пространство, социокультурную среду, с которой вступает во взаимодействие население, различные социальные группы, конкретный человек, стремящийся удовлетворить свои нужды и интересы, развернуть свои жизненные силы. Это взаимодействие формирует определённое восприятие государственной службы, отношение к ней, что в свою очередь оказывает влияние на престижность государственной службы, её профессионализм, эффективность деятельности. Эта даёт возможность рассматривать вопрос о социальной эффективности государственной службы, суть которой заключается в координации социального взаимодействия [4].

Можно выделить ряд условий, определяющих степень такой эффективности: профессионализм кадров государственного управления, развитость жизненных сил государственных служащих, восприимчивость и готовность их к нововведениям, достаточное технико-экономическое обеспечение административной деятельности, открытость и прозрачность деятельности чиновников и т. д.

Необходимость проведения реинжиниринга непосредственно стыкуется с потребностями административной реформы: качественными изменениями характера функционирования государственных органов, оптимизацией их функций, устранением дублирования и повышением управляемости, дебиюкратизацией государственной системы, повышением уровня государственных услуг, снижения уровня коррупции. Всё это предполагает принятие точки зрения на государство как на поставщика услуг, что очень близко аналогичным понятиям, принятым в бизнесе. В этой связи реинжиниринг административных процессов можно определить как фундаментальное

переосмысление и преобразование деловых процессов в органах государственного управления с целью значительных улучшений по ключевым показателям эффективности, таким как качество, степень удовлетворения клиента при минимальных затратах времени и средств. Повышение качества государственных услуг и услуг в социальной сфере выступает в качестве основной цели в рамках сервис-ориентированной модели. Такой подход позволяет задавать цели, формировать приоритеты и определять последовательность действий при проектировании и создании систем социального взаимодействия. Происходит оптимизация систем управления органов власти, а также формирование сквозной системы планирования и контроля деятельности органов государственной власти.

Основное количество взаимодействия гражданина с обществом и гражданина с властью происходит в рамках компетенции региональной власти. Кроме того, региональная власть заинтересована в социально-политической стабильности в регионе и комфортности взаимоотношений гражданина с нижними уровнями власти в его повседневной деятельности. Практика построения нового казахстанского общества с рыночной экономикой подтвердила тезис о том, что структуры исполнительной власти по-прежнему являются главным звеном социальной динамики. В этом плане как никогда актуальны поиск и использование ресурсов, способствующих повышению эффективности управления властью регионом, страной в целом. Одним из таких является внедрение реинжиниринга в сферу государственного управления, обеспечивающего, в частности, качество предоставляемых государственных услуг.

Основы методологии реинжиниринга бизнес-процессов были выработаны в ходе реализации проекта USAID по снижению административных барьеров в сфере взаимоотношений «предпринима-

тель-государство» в Казахстане. Восточно-Казахстанская область была одной из пяти областей, где этот проект был развернут как пилотный, а впоследствии именно Восточный Казахстан стал своеобразной опытной площадкой, на которой проходила апробация новых технологий взаимодействия государственных органов и объединений предпринимателей, в частности Программа «Электронный акимат ВКО».

В настоящее время при прохождении административных процессов на уровне региона люди сталкиваются с определенным кругом проблем, которые получили название административных барьеров. Понятие «административные барьеры» можно определить, как административные препятствия, которые возникают в процессе социального взаимодействия граждан или определенных социальных групп, таких как, например, предприниматели с государственными органами.

По данным Центра исследований Сандж «Государственные услуги: современное состояние и перспективы развития» можно выделить следующие административные барьеры, присущие казахстанским органам государственного управления: большие очереди (45 %); оказание услуг по знакомству (38 %); недоброжелательный персонал (27 %); слишком долгие сроки получения услуги (25 %); необоснованное откладывание решения вопроса (25 %); вымогательство (23 %); плохо организованные сотрудники (20 %); большой перечень документов для оформления (19 %) [2].

С целью изучения приоритетности административных барьеров, лежащих на пути развития бизнеса Восточного Казахстана, барьеров, которые, по мнению граждан, по мнению предпринимателей, наиболее актуальны, нуждаются в первоочередном анализе и реформировании, упрощении, была проведена фокус-группа. Состав фокус-группы был сформирован из числа предпринимателей, представителей бизнес-ассоциаций,

общественных организаций – людей, которые квалифицированно разбираются в проблемах взаимодействия госорганов и граждан, госорганов и бизнеса. Проведенный анализ показал, что чаще всего предприниматели и население региона сталкиваются с административными барьерами в следующих государственных органах: органы, занимающиеся регистрацией земли (40 %), архитектура (36 %), паспортный стол (34 %), СЭС (32 %), налоговая инспекция, органы занятости и соцзащиты (30 %). Наличие административных барьеров в государственных органах порождает преследование корыстных целей госслужащими. Так, к государственным органам с наибольшим уровнем коррумпированности респонденты (54 %) отнесли дорожную полицию, как самый коррумпированный государственный орган, затем – таможенные органы (46 %) и СЭС (42 %).

Реинжиниринг административных процессов в контексте проекта «Электронный Акимат ВКО» включал в себя решение следующих важных вопросов: построение информационной инфраструктуры; формирование и развитие электронных услуг госорганов; обеспечение доступа к услугам электронного правительства; обеспечение защиты информационных ресурсов; обеспечение общественной поддержки. Анализ накопленного опыта показывает, что сложился определённый алгоритм, исключая субъективный фактор в оценках исполнения проекта «Электронное Правительство», позволяющий рассматривать процессы в динамике и имеющий перспективу её применения не на один год, а на достаточно большой обозримый период. Иными словами, в области созданы многие из основных базовых компонентов электронного правительства. Это даёт хорошие предпосылки для дальнейшего развития. Но в то же время, существуют проблемы, которые требуют решения. Так, например, отсутствие чётких формулировок состава

и содержания предоставляемых услуг, включающих формулировку конечных результатов, индикаторов оценки качества предоставляемой услуги, сроков её предоставления; несовершенство законодательства, предусматривающее предоставление только традиционного вида услуг – при личном обращении и на бумаге; несовершенство стандартов предоставления услуг с учётом действующего законодательства. Каждый вновь разрабатываемый стандарт должен быть проверен на наличие взаимосвязи и непротиворечивости с другими нормативно-законодательными актами. Отсутствие системы мониторинга оценки потребителями и поставщиками качества услуг и системы изучения потребностей и ожиданий потребителей.

Что же касается реальных данных качества предоставляемых услуг, то дело обстоит следующим образом (по данным Центра исследования Сандж) [3]: доля ответов государственных служащих местного уровня, выставивших хорошие и отличные оценки качества услуг, составляет 43,5 %, что заметно выше, чем у государственных служащих центральных органов – 21,4 %. Это объясняется тем, что большая часть услуг предоставляется на местном уровне. В связи с этим ответ на данный вопрос расценивался как оценка качества своей работы. Мнение потребителей в части оценки качества государственных услуг кардинально отличается от позиции, которую занимают по данному вопросу государственные служащие. Доля предпринимателей и населения, оценивающих качество государственных услуг как неудовлетворительное (42,9 %), гораздо выше, чем, например, доля государственных служащих местного уровня, выставивших оценку (13,3 %). В то же самое время наибольшая часть опрошенных во всех группах считает качество предоставляемых услуг удовлетворительным и полагает, что для совершенствования их качества существует потенциал.

Сопоставление мнений государственных служащих исполнительных органов различных уровней позволяет сделать вывод о том, что на местном уровне подавляющее большинство респондентов (35,2 %) отмечает значительную трудоемкость работ в качестве основного препятствия в процессе предоставления услуг. При этом они связывают этот факт с низким качеством разрабатываемых нормативно-правовых и программных документов. В то же время государственные служащие центральных исполнительных органов в качестве основного препятствия при предоставлении услуг обозначили несовершенство нормативно-правовой базы (43,1 %). Однако, по их мнению, это не вопрос низкого качества принимаемых решений, а проблема реализации нормативно-правовых и программных документов на местном уровне.

Реализация проекта выявила и такую важную проблему, как неготовность госслужащих к оказанию услуг в электронном формате: отсутствие личной заинтересованности исполнителя в качественном своевременном предоставлении соответствующего вида государственных услуг. Можно привести следующий пример: в рамках данного проекта внедрена и действует виртуальная приемная акима области, а также виртуальные приемные акимов районов, где каждый гражданин может задать свой вопрос органам власти. Но, как показывает практика, часто ответ бывает достаточно формальным или вовсе даются ссылки на статьи законодательных и актов и других официальных документов. Это свидетельствует о том, что традиционные ценности и убеждения государственных служащих не соответствуют новым процессам.

Необходима определенная трансформация сознания на уровне восприятия своей роли региональными органами управления от руководящей системы до статуса партнеров, предоставляющих услуги населению. Основой ценностных

ориентаций государственного служащего должна быть его постоянная направленность на соблюдение интересов гражданского общества, ориентация на достижение государственных интересов через профессиональную деятельность, чтобы нормы и ценности государственного управления превратились в постоянные мо-

тивы профессиональной деятельности, отражающие духовную зрелость специалиста. Именно это и определяет необходимость в кардинально иной расстановке ценностей в сознании государственных служащих, формирования нового типа социальной культуры современных государственных служащих.

Список литературы

1. Григорьев С. И. Виталистская социология : парадигма настоящего и будущего : избр. ст. Барнаул : АРНЦ СО РАО, АлтГУ, 2001. 340 с.
2. Государственные услуги : современное состояние и перспективы развития. Алматы : Агентство РК по делам госслужбы, 2004. 33 с.
3. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации : манифест революции в бизнесе. 10-е изд. М. ; СПб. ; Киев : Вильямс, 2007. 1169 с.
4. Малинецкий Г. Г. Принципы построения системы мониторинга социальной эффективности административного реформирования. URL : www.spkourdumov.ru.

Рукопись поступила в редакцию 28.03.2011