

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК И АНАЛИЗА
АО «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ»
ЦЕНТР ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

2016



«Новая система оценки работы органов государственного управления базируется на принципах обязательности внешнего независимого аудита, публичности, обратной связи с обществом, персональной ответственности руководителей»

*Из статьи Главы государства
«План нации – Путь к казахстанской мечте»*



| | |
|---------------|--|
| АДГСПК | Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции |
| АО | Акционерное общество |
| БПП | Базовый перечень показателей |
| БОР | Бюджет, ориентированный на результат |
| ВКО | Восточно-Казахстанская область |
| ГИК ВЭФ | Глобальный индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума |
| Госкорпорация | НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» |
| ЗКО | Западно-Казахстанская область |
| ИКТ | Инфо-коммуникационные технологии |
| ИС | Информационная система |
| ИТ | Информационные технологии |
| МВД | Министерство внутренних дел РК |
| МДРГО | Министерство по делам религий и гражданского общества РК |
| МЗСР | Министерство здравоохранения и социального развития РК |
| МИД | Министерство иностранных дел РК |
| МИК | Министерство информации и коммуникаций РК |
| МИР | Министерство по инвестициям и развитию РК |
| МИО | Местный исполнительный орган, акимат |
| МКС | Министерство культуры и спорта РК |
| МНЭ | Министерство национальной экономики РК |
| МОАП | Министерство оборонной и аэрокосмической промышленности РК |
| МОН | Министерство образования и науки РК |
| МСХ | Министерство сельского хозяйства РК |
| МФ | Министерство финансов РК |
| МЭ | Министерство энергетики РК |
| МЮ | Министерство юстиции РК |
| НБ | Национальный Банк РК |
| НПА | Нормативный правовой акт |
| ПРООН | Программа развития Организации Объединенных Наций |
| ПРТ | Программа развития территорий |
| РБП | Реинжиниринг бизнес-процессов |
| РК | Республика Казахстан |
| РФ | Российская Федерация |
| СКО | Северо-Казахстанская область |
| СП | Стратегический план |
| ФЭО | Финансово-экономическое обоснование |
| ЦГО | Центральный государственный орган |
| ЦИ | Целевой индикатор |
| Центр оценки | Центр оценки эффективности деятельности государственных органов |
| ЮКО | Южно-Казахстанская область |
| ЭП | Электронное правительство |

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 7 |
| Раздел 1. Переход на новую модель оценки эффективности деятельности государственных органов | 10 |
| Раздел 2. Результаты оценки эффективности деятельности государственных органов | 14 |
| БЛОК 1: Достижение целей и показателей бюджетных программ | 15 |
| БЛОК 2: Взаимодействие государственного органа с гражданами | 20 |
| Направление 1: Качество оказания государственных услуг | 24 |
| Направление 2: Открытость государственного органа..... | 26 |
| Направление 3: Рассмотрение жалоб и заявлений граждан | 28 |
| БЛОК 3: Организационное развитие государственных органов | 30 |
| Направление 1: Управление персоналом..... | 33 |
| Направление 2: Применение информационных технологий..... | 35 |
| Раздел 3. Повышение эффективности деятельности государственных органов | 38 |
| Кейс 1: Проект «Open Almaty» по решению жизненных ситуаций и оказанию услуг населению | 40 |
| Кейс 2: Реинжиниринг бизнес-процессов в акиматах | 46 |
| Кейс 3: Открытые данные как способ создания прозрачного, подотчетного государства | 54 |
| Кейс 4: Возможности переформатирования программ развития территорий с учетом опыта г. Эдмонтон, Канада | 61 |
| Кейс 5: О проблемах реализации бюджетных программ в достижении целей | 67 |
| Кейс 6: Опыт Южной Кореи по управлению подведомственными организациями | 73 |
| Кейс 7: Программа учета рабочего времени | 80 |
| Кейс 8: Архитектурный портал: цифровая трансформация деятельности государственных органов | 85 |
| Кейс 9: Опыт Великобритании по оценке персонала Civil Service People Survey | 91 |



Введение

Текущий цикл оценки стал поворотным для всей Системы оценки эффективности деятельности госорганов. В 2016 году госорганы реализовали множество реформ в рамках реализации Плана нации «100 шагов», что отразилось на наборе критериев оценки при переходе на новую методологическую модель.

Переход на новую модель оценки был запланирован еще в 2010 году при первоначальной разработке Системы оценки, а в 2015-2016 годах реформы Плана нации дали ориентир для определения критериев. Разработка новой модели оценки началась с отказа от целого ряда процессных показателей и включения критериев оценки, ориентированных на результат. В итоге были сформированы новые блоки оценки для более комплексного анализа деятельности оцениваемых госорганов.

Вторым важным моментом стала публикация результатов оценки, проведенная впервые в рамках реформы по открытости государственного управления.

Третий момент — это проводимая в пилотном режиме оценка МВД по блоку «Взаимодействие с гражданами». Результаты оценки МВД в совокупности с общественным настроением в отношении силовых органов указали на необходимость дальнейшего расширения охвата оценки и включения в список оцениваемых госорганов правоохранительных и специальных госорганов.

Данный сборник был подготовлен в новом формате. Первый раздел описывает процесс перехода на новую модель оценки, внутренние и внешние причины изменения методологии оценки.

Второй раздел содержит итоги оценки, которые также представлены в виде инфографик по блокам, ключевые тренды и дальнейшие перспективы развития оценки по каждому отдельному направлению.

В целом, по итогам 2016 года оценке эффективности деятельности подлежали 15 центральных государственных и 16 местных исполнительных органов. По блоку «Взаимодействие госоргана с гражданами» оценке подлежало 16 центральных госорганов с учетом оценки МВД. Детальные данные по результатам оценки в разрезе госорганов даны в приложении к сборнику.

Третий раздел разработан в формате кейсов по актуальным вопросам повышения эффективности работы госорганов. Данные кейсы рассказывают о новых проектах и мерах по повышению эффективности, которые реализуют отдельные госорганы Казахстана, а также описывают лучшие международные практики по темам, связанным с направлениями оценки.

Выражаем благодарность акимату Кызылординской области, АО «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде» и руководителю проекта «Open Almaty» за содействие и предоставление информации, использованной при подготовке кейсов.



Фокус новой модели оценки – переход государственного управления к госуправлению по конкретным результатам. В основе ее критериев – реформы Плана нации «100 шагов»

3
шаг

Централизация процедуры отбора

Внедрение трехступенчатой системы отбора для поступающих на государственную службу



10
шаг

Переход на конкурсный отбор для карьерного продвижения государственных служащих

Выдвижение на вышестоящие должности корпуса «Б»



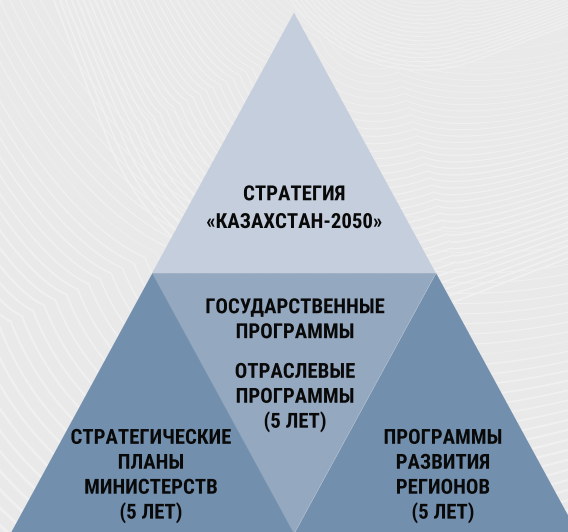
91
шаг

Переход государственного управления к госуправлению по конкретным результатам



92
шаг

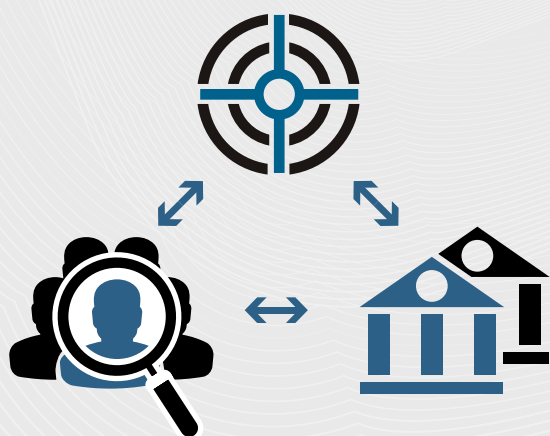
Формирование компактной системы государственного планирования





93
шаг

Внедрение новой системы аудита и оценки работы государственного аппарата



Оценка результативности государственных органов будет осуществляться в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля

94
шаг

Внедрение открытого правительства, разработка закона о доступе к информации



ОТКРЫТОЕ **e.gov**
ПРАВИТЕЛЬСТВО
www.open.egov.kz

ОТКРЫТЫЕ
ДАННЫЕ

ОТКРЫТЫЕ
БЮДЖЕТЫ

ОТКРЫТЫЕ
НПА

ОТКРЫТЫЙ
ДИАЛОГ

96
шаг

Обеспечение онлайн-доступности статистических баз данных центральных государственных органов



Отчеты об исполнении республиканского и местного бюджетов будут публиковаться

100
шаг

Создание Госкорпорации «Правительство для граждан», которая станет Единым провайдером государственных услуг



Раздел 1. Переход на новую модель оценки



Гибкая методологическая основа—это специфическая особенность казахстанской системы оценки. При первоначальной разработке методологии для Системы оценки была отобрана мульти-критериальная основа.

Мульти-критериальная система оценки — это система, которая использует разные по типу и смысловому содержанию критерии

Моно-критериальная система оценки — это система, использующая один критерий, либо один вид критериев

При этом многие критерии отражали организационные процессы либо точечные реформы периода середины 2000-ых годов, то есть неизбежно оценка по таким критериям рано или поздно подошла бы к предельным показателям.

Условие предельности значений показателей оценки:

если абсолютное большинство оцениваемых госорганов на протяжении 2-3 циклов оценки демонстрируют стабильное достижение показателя оценки выше 95%, то данный критерий можно выводить из Системы оценки. Условие не распространяется на показатели блока «Достижение стратегических целей и показателей бюджетных программ»

В новой модели оценки исключен целый ряд процессных показателей, при этом внедрены новые блоки и критерии оценки, ориентированные на результат.

При разработке новой модели оценки больше всего дискуссии вызвал вопрос «Что именно можно считать результатом работы госорганов в свете оценки его эффективности?»

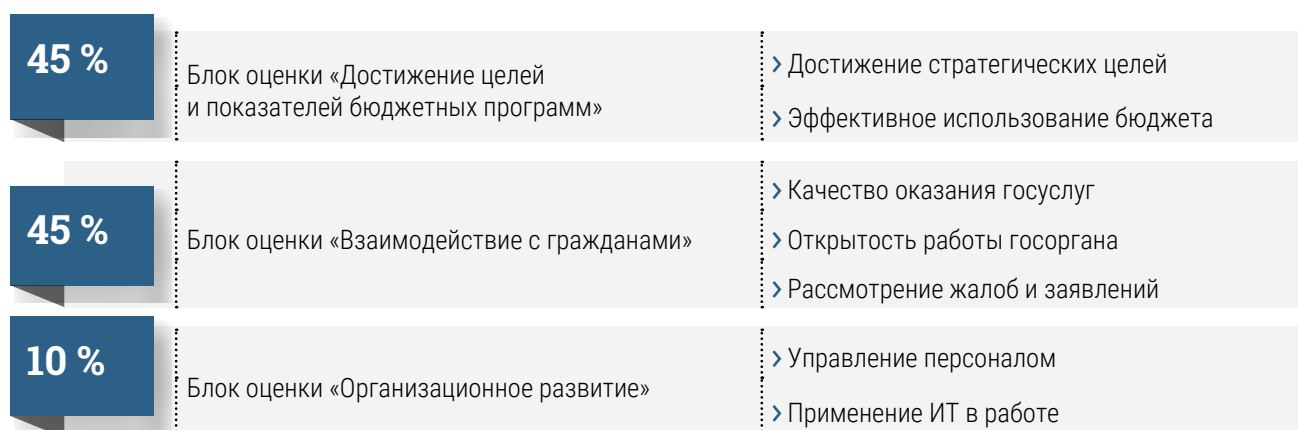
Можно ли считать, что достижение стратегических целей является единственным показателем эффективности, единственным видом результатов работы? Либо наоборот, оказание только госуслуг—при всем широком наборе интеракций граждан и государства—также не может считаться единственным результатом работы.

В итоге было сформировано комплексное понимание результатов работы: это и достижение стратегических целей при эффективном использовании бюджета, и удовлетворение запросов граждан качественно и в срок (в форме услуг и обращений), а также реализация ключевых компонентов административной реформы и проектов по модернизации государственного управления (открытость, реформы госслужбы, автоматизация работы и т.д.).

Весь набор ожиданий по эффективной работе госорганов был сгруппирован в смысловые блоки оценки.

Схема 1. Новая модель Системы оценки

макс. 100%



Первый блок объединил реализацию стратегии и бюджет, в последующем эти два процесса будут интегрироваться все теснее.

Второй блок это ответ на возрастающие ожидания граждан к работе госорганов. Наше государство приняло на себя роль услугодателя и совершило большой идеологический разворот от советского административного подхода к сервисности. Сейчас госорганы по эффективности оказания услуг должны равняться на уровень сервиса корпораций и частных компаний. Отдельным новым направлением в развитии сервиса стала оценка жалоб и заявлений граждан. В целом, обращения граждан, их количественный и контентный анализ, это важные опосредованные показатели эффективности работы госорганов.

Большой частью новой модели оценки стали критерии открытости работы госорганов. В прошедшем цикле оценки открытость оценивалась

впервые, при этом носила «упрощенный» характер. В последующем наименование критериев оценки по открытости госорганов останется неизменным, однако сами показатели будут углубляться по мере внедрения реформ открытости государственного управления.

Смысловая основа **третьего блока** заключается в определяющей роли «процессных», на первый взгляд, направлений для общей эффективности работы госорганов и для развития системы государственного управления в целом. При разработке новой модели оценки мы изучали множество источников по вопросу организационной эффективности и тестировали множество факторов. Наиболее связанными с уровнем эффективности были признаны два — применение информационных технологий и управление персоналом. Во время разработки новой модели оценки также обсуждались такие возможные направления как «Управление подведомственными организациями» и другие.

Внутренние и внешние факторы изменения методологии Системы оценки

Методологическая основа Системы оценки формируется под влиянием двух групп факторов. Первая группа — это внутренние факторы. В том случае, когда использование какого-либо критерия оценки представляется более невозможным либо не целесообразным, критерий может быть видоизменен либо выведен из Системы оценки. Так, например, в 2011-2014 гг. проводилась оценка такого показателя как «Внедрение электронного документооборота». Данный критерий отражал текущую (конечную по сроку) реформу, и по мере достижения предельных значений, когда все госорганы полностью перешли на электронный документооборот, необходимость в оценке отпала, и критерий был исключен из оценки.

Другой пример это оценка уровня исполнительской дисциплины госорганов. Само по себе данное направление не являлось отдельной реформой, однако по мере развития процедур госслужбы (внутренний контроль и документооборот, административные процедуры) работа госорганов была значительно упорядочена. И в 2014-2015 гг. почти все госорганы показывали предельные значения, и целое направление оценки было исключено из Системы.

Внешние факторы изменения методологии Системы оценки это (1) новые задачи и компоненты административной реформы, (2) новый уровень развития сопряженных с оценкой систем государственного управления.

Например, в 2015 г. стартовали реформы по открытости государственного управления, и соответственно новая модель оценки могла уже опираться на положения закона «О доступе к информации». Примером второго случая может стать внедрение стратегических планов ЦГО в новом формате, который содержит архитектуру связи целей с бюджетными программами. В этом случае оценка использует архитектуру для анализа соотношения достигнутого результата и использования связанных с ним бюджетных средств.

Внедрению новой модели оценки деятельности госорганов в 2017 г. за предыдущий период предшествовала в 2015 г. предварительная работа по формированию положительного имиджа Системы оценки, разъяснению госорганам и общественности (СМИ и НПО) основных целей, задач и достижений Системы оценки.



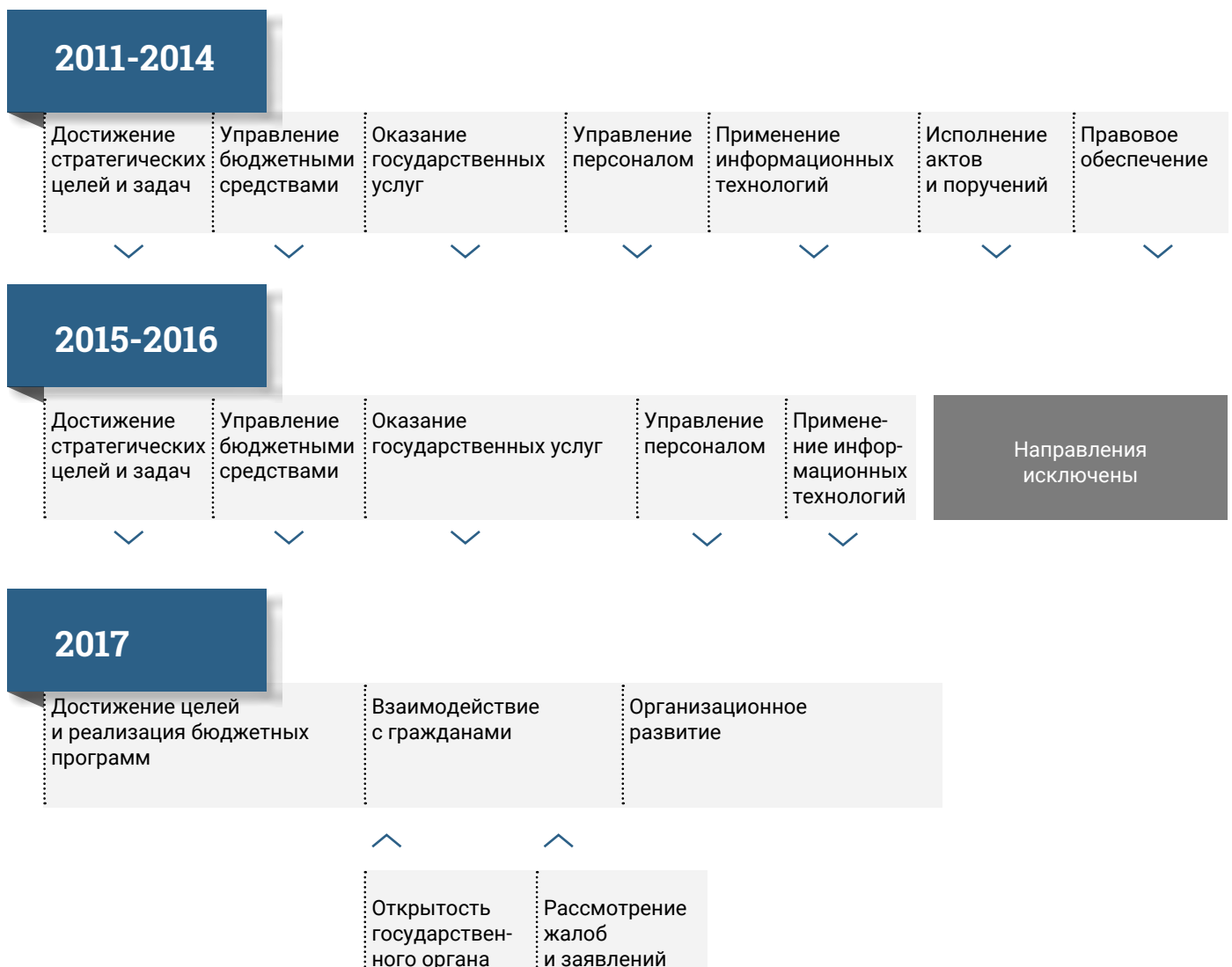
Центр оценки совместно с экспертами ПРООН с 31 октября по 8 ноября 2015 г. провел кустовые семинары в четырех регионах РК (Алматы, Костанай, Усть-Каменогорск и Шымкент). Семинары были организованы в форме лекций разъясняющего характера по внедрению новой модели Системы оценки, а также принципов «Открытого правительства». Кроме того, был проведен тренинг по эффективному освещению итогов оценки.

В 2016 году реализовать полное внедрение новой модели Системы оценки было невозможно в силу объективных причин. Необходимо было провести изменение форматов стратпланов ЦГО, запустить реформу «Открытого правительства», а также ряд нововведений в сфере

госслужбы. В связи с полным запуском данных реформ в течение 2016 г., в текущем году оценка эффективности деятельности госорганов была проведена по новой модели.

Дальнейшее развитие методологии Системы оценки впредь будет проходить в рамках сформированных трех блоков. При этом даже при изменении отдельных показателей, смысловое содержание блоков останется тем же: переход к управлению по результатам через совершенствование стратегического планирования и бюджетного программирования, повышение скорости и качества интеракций государства и граждан, стабильное повышение организационного потенциала госорганов.

Схема 2. Этапы развития Системы оценки



Раздел 2. Результаты оценки эффективности деятельности государственных органов



Блок 1: Достижение целей и показателей бюджетных программ

В основе данного блока находится развитие Системы стратегического планирования и процедур управления бюджетом. С переходом на новую модель основной задачей оценки стало обеспечение высокого уровня взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования.

План нации предусматривает переход к госуправлению по конкретным результатам в рамках стандартизированных минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля

Оценка поддерживает формирование новой культуры стратегического планирования, предусматривающей четкую взаимосвязь между уровнем достижения стратегических целей и степенью эффективности освоения бюджетных средств.

В 2016 году ЦГО работали по новому формату стратегических планов, где каждая цель была

связана с ресурсами конкретных бюджетных программ. При этом каждая бюджетная программа содержит показатели прямых и конечных результатов, от уровня исполнения которых зависит достижение цели госоргана.

Создание архитектуры связи стратегии и бюджета критически важно как для Системы оценки, так и для развития государственного управления в целом. В рамках оценки это позволит определять, насколько эффективно используются выделенные средства для достижения определенной цели госоргана.

При этом для программ развития территорий акиматов только предстоит разработать подобную архитектуру. По местным исполнительным органам оценка осуществлялась по двум компонентам: оценка по достижению программ развития территорий (50 баллов) и бюджетный компонент (50 баллов), состоящий из 3-х критериев (финансовая дисциплина, результативность и эффективность исполнения бюджетных программ).

Схема 3. Архитектура взаимосвязи стратегических целей и бюджетных программ

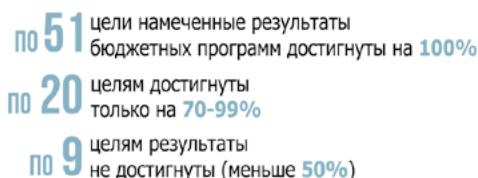
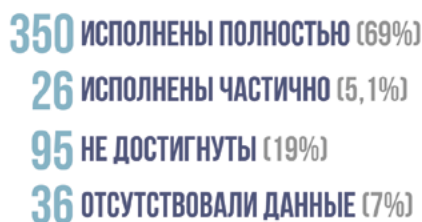


2016

РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Оценка по данному блоку направлена на достижение целей центральных госорганов (ЦГО) с учетом эффективного использования бюджетных средств. Данный подход стимулирует ЦГО к качественному финансовому администрированию при реализации поставленных перед ними задач.



Баллы по госорганам max. 100

| | |
|-------|----|
| МЭ | 88 |
| МДРГО | 81 |
| НБ | 80 |
| МКС | 78 |
| МИК | 78 |
| АДГС | 77 |
| МЮ | 76 |
| МОАП | 75 |
| МОН | 74 |
| МЗСР* | 70 |
| МИР | 69 |
| МНЭ | 66 |
| МФ | 65 |
| МСХ | 64 |
| МИД | 61 |

Имеются проблемы взаимосвязи между освоением бюджетных средств и уровнем достижения целевых индикаторов. В 2016 г. при освоении бюджетных средств на **99,4%**, средний уровень достижения целей по стратегическим планам ЦГО составил **83%**

| | |
|----------------------------|----|
| Акимат г. Алматы | 80 |
| Акимат ЮКО | 73 |
| Акимат Кызылординской обл. | 72 |
| Акимат г. Астана | 72 |
| Акимат ЗКО | 71 |
| Акимат Жамбылской обл. | 70 |
| Акимат СКО | 69 |
| Акимат Актюбинской обл. | 68 |
| Акимат Карагандинской обл. | 66 |
| Акимат Атырауской обл. | 65 |
| Акимат Акмолинской обл. | 65 |
| Акимат Костанайской обл. | 62 |
| Акимат Павлодарской обл. | 59 |
| Акимат ВКО | 58 |
| Акимат Мангистауской обл. | 58 |
| Акимат Алматинской обл. | 56 |

МЕСТНЫЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

По местным исполнительным органам оценка осуществлялась по двум компонентам – достижение целей программ развития территории и управление бюджетными средствами (в соотношении 50/50)



Причины неисполнения результатов бюджетных программ:

- несвоевременное подписание и отсутствие актов, срыв сроков государственных закупок
- невыполнение договорных обязательств поставщиками

Акиматам необходимо повышать как качество бюджетного планирования, так и финансовую дисциплину при исполнении бюджета



Каждая третья бюджетная программа МИО разработана с неизмеримыми показателями



Госаудитом выявлены **65,9%** финансовых нарушений (в 2015 г. - 39%)

* Название министерства на момент проведения оценки

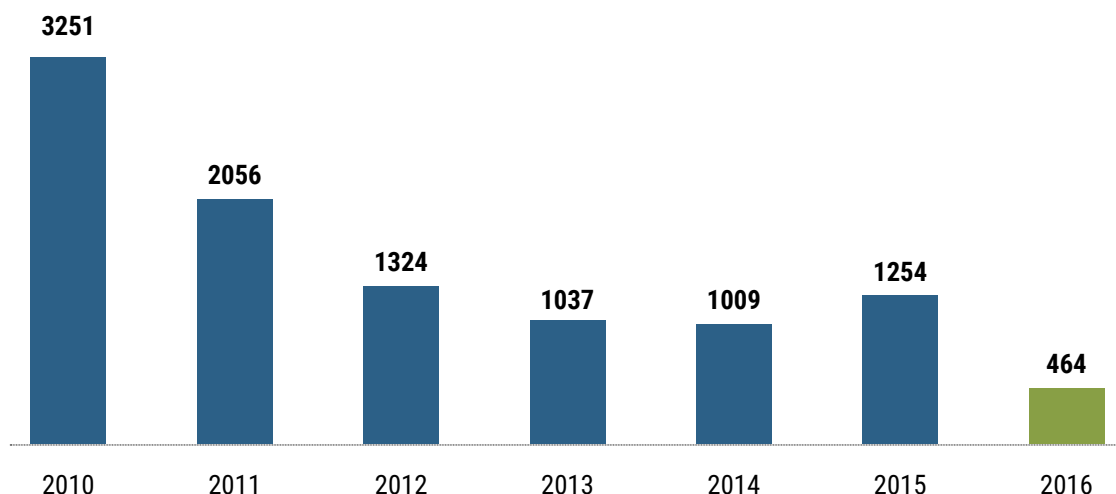


Итоги оценки по блоку

В 2016 году в стратегических планах 15 ЦГО были предусмотрены 91 цель и 507 ЦИ (в 2015 году — 338). Из предусмотренных индикаторов в полном объеме исполнено — 350,

частично — 26, не достигнуты — 95, не взяты в расчет — 36. В сравнении с 2015 годом количество ЦИ в стратегических планах возросло на 50%. В среднем на одну цель пришлось 5,5 ЦИ.

Диаграмма 1. Динамика снижения стратегических целей госорганов.



В достижении 82 целей СП (без учета НБ) исполнялись 184 бюджетные программы с общим объемом расходов около 6,2 трлн. тенге, которые были освоены на 99,4%. Средний уровень достижения прямых и конечных результатов показателей бюджетных программ составил 90,3%, соответственно эффективность их исполнения в достижении целей составила 90,8% ($90,3/99,4 \cdot 100$).

Оценка выявила по ЦГО пробелы в качестве разработки показателей прямых и конечных результатов. На данном этапе обеспечена лишь взаимоувязка показателей бюджетных программ с целями. Между тем каждая цель характеризуется несколькими целевыми индикаторами, в этой связи нужно продолжать дальнейшую работу по взаимосвязи показателей бюджетных программ с целевыми индикаторами. Необходима качественная разработка показателей прямых и конечных результатов, наиболее характеризующих достижение цели и целевых индикаторов госоргана.

По МИО в полном объеме достигнуты плановые значения по 1059 из предусмотренных 1454 ЦИ программ развития территорий МИО,

частично — 229, не достигнут — 1 и не взяты в расчет 165 индикаторов.

По бюджетному компоненту оценивались 3 критерия: финансовая дисциплина, достижение результатов бюджетных программ развития и эффективность исполнения бюджетных программ.

Объем бюджетных средств по 743 оцениваемым бюджетным программам развития МИО составил 918,5 млрд. тенге. Средства освоены на 98,7%, что ниже уровня 2015 года (98,8%). При этом достижение намеченных результатов прямых показателей программ составило 71,1%, эффективность исполнения бюджетных программ — 72,3% (в 2015 году соответственно 76,7% и 76,1%).

По бюджетному компоненту оценки наблюдается снижение уровня финансовой дисциплины, результатов достижения прямых показателей бюджетных программ, что сказалось на низком балле по блоку оценки и низкоеффективном уровне большинства акиматов.

Ключевые тренды и вопросы

Обеспечение темпов развития страны путем перехода от управления процессами к ориентированности на результат

Госорганам необходимо избегать упрощения задач через подбор «удобных» для отчета формулировок целей и целевых индикаторов. Имеют место факты, когда цели и индикаторы не отражают требуемых ключевых изменений, необходимых для странового прогресса. В совокупности это приводит к ситуации, когда по внутренним отчетам все цели достигнуты, бюджет освоен, а в целях развития государства нет нужной динамики.

Во многих стратпланах госорганы выставляют индикаторы, не отражающие их работу по развитию курируемой отрасли.

Дальнейшее усиление связи стратегических целей с бюджетными средствами

Отмечаются факты, когда показатели прямых результатов бюджетных программ не отражают объемы выполненных работ за отчетный период.

Многие ЦГО определили взаимосвязь бюджетных программ в достижении целей стратегических планов формально. Ввиду неизмеримости таких показателей, в отчетном периоде невозможно было оценить 5% программ ЦГО и 32% бюджетных программ акиматов.

По МИО наблюдается снижение показателей результативности и эффективности по бюджетным программам развития.

Дальнейшее развитие оценки

Во-первых, вносятся дополняющие, разъясняющие и редакционные поправки по представляемой МИО пояснительной записке, оцениваемым бюджетным программам ЦГО, оценке по индикаторам международных рейтингов.

Уточнение структуры пояснительной записки МИО позволит при составлении аналитической записки получить сводную информацию об использовании целевых трансфертов и достиже-

Причина в проблемах администрирования: несвоевременное подписание либо отсутствие актов, срыв госзакупок, невыполнение договорных обязательств поставщиками. Также отмечено значительное ослабление контроля за эффективным использованием выделенных средств со стороны ЦГО. Фактически, ретранслируя бюджетные средства в регионы в рамках своих программ, центральные госорганы складывают с себя ответственность за эффективность их расходования.

На текущий момент ключевым вопросом внедрения БОР и повышения эффективности использования бюджетных средств является не формат стратегических документов, а качество разработки бюджетных программ, в частности показателей прямых и конечных результатов.

Обеспечение соответствия стратегий подведомственных организаций, национальных холдингов и компаний общестрановым стратегическим целям

По некоторым целям страновой прогресс практически полностью зависит от эффективности деятельности национальных компаний и подведомственных организаций госорганов. Однако зачастую подведомственные организации вместо исполнения возложенных на них функций превращаются в дополнительные структурные подразделения профильного госоргана.

Национальным холдингам и компаниям, подведомственным организациям госорганов необходимо ориентировать свою деятельность на достижение макроцелей страны и задач, поставленных Главой государства, при эффективном использовании средств.

нии результатов в рамках реализации государственных и отраслевых программ.

Предложенные дополнения в Методику позволят обеспечить объективную оценку достигнутых целевых индикаторов, прямых и конечных результатов всех оцениваемых бюджетных программ.



Во-вторых, изменена формула расчета итогового балла по блоку. Итоговый балл будет равен среднеарифметическому значению коэффициентов достижения результатов по цели и эффективности исполнения бюджетной программы, умноженной на взаимосвязь.

В-третьих, внесено дополнение о введении штрафных баллов за перевыполнение выше 5% по показателям прямых и конечных результатов бюджетных программ.

Данная мера позволит обеспечить соблюдение нормы, предусмотренной пунктом 65 приказа МНЭ от 4 февраля 2016 года №58 «О некоторых вопросах Системы государственного планирования в РК», «в случае превышения фактических данных целевых индикаторов и показателей результатов над плановыми значениями, плановые значения корректируются в сторону увеличения».

Блок 2: Взаимодействие государственного органа с гражданами

Оценка по блоку проведена впервые и направлена на определение эффективности мер госоргана по трем направлениям: (1) качественное оказание госуслуг населению, (2) степень открытости госоргана, а также (3) рассмотрение жалоб и заявлений граждан.

При этом если оценка качества оказания госуслуг проводится с момента внедрения Системы оценки и является одним из ключевых направлений в работе государственного аппарата, то критерии открытости и работы с обращениями граждан внедрены впервые.

Общая оценка госорганов по блоку формировалась путем сложения результатов оценки по трём направлениям с присвоением соответствующих весовых значений. Доля каждого направления сформирована следующим образом: «Качество оказания госуслуг» - 50%, «Открытость госоргана» - 30% и «Рассмотрение жалоб и заявлений граждан» - 20%.

В целом, новая модель оценки позволила взглянуть на специфику взаимодействия государства с населением более комплексно и структурно, а также выявить проблемные вопросы в работе госорганов, которые требуют решения в целях дальнейшего улучшения данной сферы.



2016 РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНАМИ

КАЧЕСТВО ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Создана и успешно внедрена основа управления качеством государственных услуг (Реестр, стандарты и регламенты). Госорганы последовательно оптимизируют свои услуги, переводят их в электронный формат и передают в Госкорпорацию «Правительство для граждан». Повысилась удовлетворенность населения государственными услугами.

В 2016 году госорганами оказано



73% УСЛУГОПОЛУЧАТЕЛЕЙ ПОЛНОСТЬЮ УДОВЛЕТВОРЕННЫ КАЧЕСТВОМ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ

10,7 ТЫСЯЧ УСЛУГ В 2016 ГОДУ ОКАЗАНЫ С НАРУШЕНИЕМ СРОКОВ

Баллы по госорганам

max. 100

| | | | |
|--------|----|----------------------------|----|
| МЭ | 72 | Акимат ВКО | 74 |
| АДГСПК | 70 | Акимат Жамбылской обл. | 68 |
| МФ | 67 | Акимат Акмолинской обл. | 67 |
| НБ | 66 | Акимат Кызылординской обл. | 65 |
| МИК | 65 | Акимат ЮКО | 62 |
| МОАП | 63 | Акимат СКО | 61 |
| МКС | 62 | Акимат Павлодарской обл. | 55 |
| МЗСР* | 61 | Акимат ЗКО | 50 |
| МИД | 60 | Акимат Карагандинской обл. | 49 |
| МНЭ | 59 | Акимат г. Астана | 49 |
| МДРГО | 59 | Акимат г. Алматы | 49 |
| МЮ | 56 | Акимат Атырауской обл. | 47 |
| МИР | 55 | Акимат Алматинской обл. | 46 |
| МСХ | 50 | Акимат Мангистауской обл. | 45 |
| МОН | 42 | Акимат Актюбинской обл. | 41 |
| МВД | 41 | Акимат Костанайской обл. | 40 |



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ПОСТОЯННО ОПТИМИЗИРУЮТ ПРОЦЕССЫ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ

БОЛЕЕ **50%** e.gov УСЛУГ Реестра автоматизированы и предоставляются в электронном виде

БОЛЕЕ **75%** УСЛУГ Реестра оказываются через Госкорпорацию «Правительство для граждан»

В 2016 ГОДУ **120** УСЛУГ оптимизированы

Уменьшилось количество дней для оказания услуги



Уменьшилось количество требуемых документов



* Название министерства на момент проведения оценки

2016

РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНАМИ



94 ШАГ: ВНЕДРЕНИЕ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»
96 ШАГ: ВСЯ БЮДЖЕТНАЯ И ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ, ИТОГИ ОЦЕНКИ ДОЛЖНЫ ПУБЛИКОВАТЬСЯ



«ОТКРЫТОСТЬ ГОСОРГАНА»
ПОВЫШЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ,
ИНФОРМИРОВАНИЕ ГРАЖДАН О ВОЗМОЖНОСТЯХ
«ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ
ВПЕРВЫЕ СФОРМИРОВАЛИ
ПЕРЕЧНИ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ
И ОПУБЛИКОВАЛИ ИХ
В ОТКРЫТОМ ДОСТУПЕ

1 236
наборов данных
акиматов

665
наборов данных
центральных
госорганов

из них опубликовано

НЕАКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

НА БАЗЕ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ
РАЗРАБОТАНО ВСЕГО 20 МОБИЛЬНЫХ
ПРИЛОЖЕНИЙ (ЗДОРОВЬЕ+, ALMATY TOURS,
KINDERGARTENS OF ASTANA И ДР.)

787
наборов данных
акиматов

493
наборов данных
центральных
госорганов

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

В 2 РАЗА ВОЗРОСЛО КОЛИЧЕСТВО
ОБРАЩЕНИЙ, ПОСТУПАЮЩИХ
НА БЛОГИ ПЕРВЫХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ:

13 923
ОБРАБОТАНО ОБРАЩЕНИЙ

16 961

УЛУЩИЛОСЬ
НАПОЛНЕНИЕ
ИНТЕРНЕТ РЕСУРСОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
92% > 84%

7 186



ОТКРЫТЫЕ НПА



ДЛЯ ПУБЛИЧНОГО
ОБСУЖДЕНИЯ
БЫЛИ РАЗМЕЩЕНЫ

14 из 17 законопроект

ОТКРЫТЫЙ БЮДЖЕТ



ГОСОРГАНАМИ РАЗМЕЩЕНО

ОКОЛО
10 000 ПРОЕКТОВ И ОТЧЕТОВ
О РЕАЛИЗАЦИИ
БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

НЕОБХОДИМО ШИРОКОЕ ИНФОРМИРОВАНИЕ ГРАЖДАН О ВОЗМОЖНОСТЯХ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА», ТАК КАК ОЦЕНКА ПОКАЗАЛА НЕВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ АКТИВНОСТИ ОБСУЖДЕНИЯ ОПУБЛИКОВАННЫХ ДАННЫХ
(55 КОММЕНТАРИЕВ К ОТКРЫТОМУ БЮДЖЕТУ, 3 КОММЕНТАРИЯ К ОТКРЫТЫМ НПА)

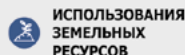
РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ И ЗАЯВЛЕНИЙ ГРАЖДАН

В 2016 ГОДУ
ГОСОРГАНЫ
РАССМОТРЕЛИ

1 321 050
ЖАЛОБ И ЗАЯВЛЕНИЙ

50% из них
УДОВЛЕТВОРЕННЫ

НАИБОЛЬШЕЕ КОЛИЧЕСТВО ЖАЛОБ И ЗАЯВЛЕНИЙ ПРИХОДИТСЯ НА ВОПРОСЫ:



ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫХ
РЕСУРСОВ



ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ



ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА

6 325 ЖАЛОБ
И ЗАЯВЛЕНИЙ

РАССМОТРЕНЫ С НАРУШЕНИЕМ
УСТАНОВЛЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ СРОКА

ОЦЕНКА НАПРАВЛЕНА НА ВЫЯВЛЕНИЕ НАРУШЕНИЙ
И ИХ ПРИЧИН, А ТАКЖЕ УСТРАНЕНИЕ НЕДОСТАТКОВ
В РАБОТЕ ГОСОРГАНОВ





Итоги оценки по блоку

В 2016 году 32 оцениваемых госоргана оказали 143,7 млн. госуслуг. По сравнению с прошлым годом объем оказанных услуг вырос на 5,7 млн., или на 4%. Наблюдается рост количества нарушений сроков оказания госуслуг с 3,8 до 10,7 тыс. (или в 2,8 раза).

В 2016 году Госкорпорацией оказано 37 млн. услуг, где населению доступно более 75% видов госуслуг (548 из 723 по Реестру). Организована бесперебойная работа мобильных отделов, через которые предоставлено 498 тыс. госуслуг. Внедрена услуга выезда сотрудников для обслуживания людей с ограниченными возможностями (оказано 38,9 тыс. таких услуг).

Результаты замера уровня удовлетворенности населения качеством предоставления услуг находятся на достаточно хорошем уровне — 73% по итогам 2016 года (80% — в 2015 году).

Госорганы продолжают принимать меры по снижению административных барьеров при оказании госуслуг. Так, в 2016 году по 120 видам госуслуг (из 622 подлежащих оценке) госорганы обеспечили сокращение количества запрашиваемых документов и сроков оказания услуг. 414 видов услуг автоматизированы и предоставляются в электронном виде.

На портале «Открытые данные» госорганами было опубликовано 1280 наборов данных (787 — ЦГО, 493 — МИО) из 1901 утвержденных. Несмотря на недостижение 100%-го уровня публикации, это первый результат на пути создания прозрачного государства. Также было размещено более 10 тыс. проектов и отчетов бюджетных программ, из которых 97% приходятся на акиматы.

По portalу «Открытый диалог» отмечается позитивная тенденция увеличения поступающих обращений с 7,2 до 16,9 тыс., что говорит о росте популярности электронного типа взаимодействия и повышения доверия к «электронному правительству» в целом.

Кроме того, внедрение «открытого правительства» позволило создать площадку для публичного обсуждения принимаемых законопроектов и проектов НПА. Так, в отчетном периоде было размещено 14 из 17 законопроектов.

В 2016 году в госорганы поступило 1,3 млн. жалоб и заявлений (38% — в ЦГО, 62% — МИО), почти 50% из которых по итогам рассмотрения удовлетворены. 6,3 тыс. обращений граждан рассмотрены с нарушением установленных сроков. Госорганами рассмотрено 2495 повторных жалоб и заявлений, при этом удовлетворены 330 обращений (13%).

НАПРАВЛЕНИЕ 1: КАЧЕСТВО ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Ключевые тренды и вопросы

Повышение профессионального уровня сотрудников Госкорпорации

Госкорпорация была создана в рамках реализации 100-го шага Плана нации. И, как единый провайдер госуслуг, призвана обеспечить дальнейшее упрощение процессов оказания услуг населению и повышение их качества. При этом на качество оказываемых услуг непременно влияет этический уровень сотрудников Госкорпорации.

В 2016 году выявлены факты оказания госуслуг Госкорпорацией с нарушением установленных сроков по вине сотрудников, принявших неполный пакет документов. Также представлено порядка 2 тыс. отказов, допущено 11 фактов коррупционных правонарушений.

Повышение качества госуслуг правоохранительных и специальных органов

Впервые проведенная оценка деятельности МВД показала неэффективность работы по всем направлениям: качество оказания госуслуг, открытость госоргана, рассмотрение жалоб и заявлений граждан.

В 2016 году МВД допустило 25% всех нарушений сроков (или 2632) оказания услуг, также на данный госорган приходится 52,4% несвоевременно рассмотренных обращений граждан по республике (или 3314), только на 54,6% обращений, поступивших на блог-платформу первых руководителей, им даны ответы. Кроме того, министерством проведена только 1 интернет-конференция, не проведен ни один опрос.

Наряду с МВД, правоохранительные и специальные органы РК (прокуратура, суды, КНБ, МО) ежегодно оказывают населению более 2,9 млн. услуг. К работе данных органов высказывается достаточно много нареканий. Так, за последние три года количество жалоб, поступающих в госорганы по вопросам нарушения прав и интересов населения, увеличилось более чем в 1,5 раза, значительная часть которых (43%) касается вопросов правосудия, следствия и дознания, действий и бездействия сотрудников правоохранительных органов.

Выявление и включение «скрытых услуг» подведомственных организаций в перечень госуслуг

Население отождествляет государство не только с госорганами, но и с госкомпаниями и монополистами, которые ежегодно оказывают в разы больше услуг, чем все министерства и акиматы. В настоящее время более 300 видов услуг госорганов и квазигосударственного сектора (в том числе нацкомпаний, подведомственных организаций) находятся в «серой» зоне.

Данные услуги подпадают под критерии определения госуслуги, но не закреплены законодательно. Таким образом, процесс предоставления ими услуг не регламентирован, отсутствуют единые подходы, непрозрачен механизм определения платы для населения и предпринимателей.

Отсутствие контроля и оценки этих услуг сказывается на качестве их оказания, не проверяется обоснованность взимания платы за их предоставление, нет возможности передать их в конкурентную среду, отсутствует единый механизм обработки и реагирования на жалобы и обращения граждан. Все это негативно влияет на имидж государства, создает административные барьеры и коррупционные риски, становится причиной недовольства граждан.

Переход от управления качеством госуслуг к развитию сервисности через Госкорпорацию и «Электронное правительство»

За предыдущие годы уполномоченным органом в сфере оказания госуслуг (МНЭ) в полной мере обеспечено правовое поле и создана организационная основа управления качеством услуг. Активно пополняется Реестр госуслуг, все услуги Реестра оказываются по регламентам и оцениваются по стандартам качества.

С учетом текущих задач, стоящих перед государством, дальнейший акцент развития сферы должен быть сделан на качественной составляющей. Процесс оказания госуслуг будет максимально ориентирован на потребности населения и бизнеса, информационные технологии позволят обеспечить доступность и удобство получения услуг.



Дальнейшее развитие оценки

Первое. По блоку «Взаимодействие госоргана с гражданами» необходимо расширить оценку с полным охватом всех госорганов, услуги которых включены в Реестр госуслуг, сведений по обращениям граждан, которые имеются в информационной системе «Единый учет обращений», а также утвержденных наборов открытых данных для публикации на портале «Открытого правительства».

Второе. С целью выявления «скрытых» услуг, оказываемых населению и бизнесу, необходимо провести ревизию деятельности всех подведомственных организаций госорганов. По итогам ревизии сформировать предложения по подходам к дальнейшему повышению качества оказываемых услуг. Включить выявленные услуги в Реестр госуслуг и/или сформировать отдельный Перечень услуг (не относящихся к госуслугам),

и в дальнейшем провести их регламентацию, оптимизацию, автоматизацию и контроль качества.

Третье. С учетом текущих реформ и задач по развитию сферы оказания госуслуг создается необходимость концентрации полномочий по государственной политике в сфере госуслуг в одном ведомстве. Ключевая роль в решении этих задач должна быть возложена на МИК, так как именно за ним закреплена координация деятельности Госкорпорации, портала «Электронного правительства», а также политика в вопросах автоматизации и оптимизации госуслуг. При этом контроль и оценка должны быть сохранены в АДГСПК, подотчетном непосредственно Президенту.

НАПРАВЛЕНИЕ 2: ОТКРЫТОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Ключевые тренды и вопросы

«Открытое правительство» является не просто реформой - данное направление развития представляет собой ориентир в переходе на более эффективную модель проактивного госуправления, построенную на взаимном доверии, прозрачности и подотчетности перед обществом. Помимо публикации открытых данных необходима проработка следующих вопросов.

Систематизация работы по внедрению «Открытого правительства»

На сегодняшний день сформирована законодательная база для проведения реформы создания подотчетного государства: вступили в силу Законы «О доступе к информации» и «Об общественных советах», которые позволили законодательно закрепить процесс размещения информации и создать дополнительные возможности для граждан в принятии тех или иных управленческих решений.

Тем не менее, анализ опубликованных данных показал наличие таких недоработок, как отсутствие детализации опубликованных наборов (некорректное заполнение полей и ключевых слов, ввиду чего затруднен поиск интересующих наборов данных), не определена ответственность за достоверность, полноту и актуальность опубликованных данных. Вследствие чего, возможно, отмечается низкий интерес граждан (к 10 тыс. проектам и отчетам бюджетных программ поступило всего 50 комментариев) и разработчиков мобильных приложений и сервисов. Кроме того, сами госорганы вместо использования наборов данных предпочитают отправлять официальные запросы информации посредством электронного документооборота.

В этой связи, планируется внедрение критериев на выявление некачественной информации, однако вопрос ответственности остается открытым и требует проработки на законодательном уровне.

Разъяснительная работа

Благодаря внедрению «Открытого правительства» происходит постепенная трансформация нормотворческого процесса от закрытого к открытому. Это достигается посредством

прямого участия граждан в публичных обсуждениях проектов НПА и законопроектов, т.е. реализуется принцип сотрудничества, когда общими усилиями достигается более высокое качество законопроектов, учитывающее интересы всех заинтересованных сторон. Это же касается и размещения бюджетной и финансовой отчетности, а также проектов бюджетных программ.

Госорганам необходимо усиленно работать над поступающими предложениями и комментариями. Например, из 50 поступивших вопросов было обработано только 22%, т.е. обязательно оперативное, живое реагирование на поступающие комментарии и предложения. Кроме того, необходимо обеспечить, чтобы информация о начале публичного обсуждения законопроектов широко афишировалась. Также обязательно проведение разъяснительных работ, продумывание подходов подачи информации, сопровождение публикации проектов официальными интерпретациями и трактованием соответствующих специалистов с юридического языка на понятный большинству населения.

Поддержка разработчиков мобильных сервисов

Наборы открытых данных могут быть весьма массивными и разбросанными, в связи с чем без специальных программ или приложений их использование может быть затруднено. Ввиду чего, важно создание ИТ-разработчиками различных сервисов, основанных на этих открытых данных. Это позволит гражданам получать готовый информационный продукт, вместо самостоятельной и трудозатратной обработки данных.

Например, гражданину не нужна информация по всем садикам города, его интересуют те, что расположены ближе всего к его месту жительства, кроме того, нужна информация о безопасности и уровне преступности того района, и квалифицированность преподавателей детских учреждений. По факту, это три разных массивных набора данных разных госорганов. Однако мобильное приложение способно не просто выдать всю эту информацию в заданном районе, но и обеспечить визуализацию (например, показать карту заданного



района, а также близлежащие районы в цветах с наиболее оптимальными показателями согласно запросу).

В целом, на данный момент очень популярны сервисы по решению городских технологических задач и благодаря публикации данных, в Казахстане уже создано более 20 мобильных приложений на основе открытых данных. Вместе с тем, ввиду перехода на сервисную модель государственного управления, необходимо расширять количество сервисов для граждан.

Дальнейшее развитие оценки

Актуализация перечня открытых данных

Необходимо провести дополнительные исследования по формированию и наполнению перечней открытых данных госорганов для более эффективной оценки реализации политики открытости государственного управления.

Открытые данные подведомственных и квазигосударственных организаций

В целях обеспечения более глубокой и качественной информационно-аналитической базы для оценки деятельности госорганов в части реализации реформы «Открытого правительства» предлагается расширение пула оцениваемых организаций за счет подведомственных и квазигосударственных организаций.

Помимо раскрытия открытых данных, вовлечение подведомственных и квазигосударственных организаций в реализацию реформы «Открытого правительства» позволит обеспечить рост

В этой связи, необходимо расширение списка наборов открытых данных, но не просто количественное увеличение, а с учетом востребованности тех или иных данных. Для этого, обязательно проведение различных опросов, исследований и круглых столов, в ходе которых также должны быть рассмотрены вопросы и о механизмах размещения качественных (совокупность свойств, отражающих степень ее актуальности, полноты и доступности для дальнейшего использования) наборов данных.

качества оказываемых ими услуг населению и субъектам предпринимательства, повысить уровень зрелости их систем управления и обеспечить подотчетность и транспарентность деятельности.

В качестве примера можно привести деятельность АО «Казпочта», являющегося держателем крупных массивов информации. В частности, населением могут быть востребованы данные, касающиеся объемов движения бумажной корреспонденции, средних сроков доставки различных посылок и писем между теми или иными населенными пунктами и т.д. Другой пример, национальная компания АО «Казакстан Темир Жолы» может также выделить ряд открытых данных, на базе которых можно было бы создать ряд сервисов, полезных для населения и бизнеса — GPS-трекинг пассажирских и грузовых составов и вагонов, определение времени задержек или опережений в расписании и т.д.

НАПРАВЛЕНИЕ 3: РАСМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ И ЗАЯВЛЕНИЙ ГРАЖДАН

Ключевые тренды и вопросы

Принятие мер по соблюдению исполнительской дисциплины при рассмотрении обращений

Обращаясь в тот или иной госорган, гражданин ожидает своевременное разрешение поставленных им вопросов и получение соответствующего мотивированного ответа. Несвоевременное, неполное и некачественное рассмотрение обращений приводит к неоднократному обращению одного и того же лица в несколько госорганов, увеличивая тем самым объем работы госорганов и утрачивая доверие граждан к власти.

Как показала оценка, госорганами при рассмотрении обращений допускаются нарушения законодательно установленных сроков. Для улучшения ситуации необходимо проводить анализ причин нарушений сроков, принимать меры по своевременному, объективному разрешению обращений граждан и юридических лиц.

Обеспечение информационно — разъяснительной работы

Работа госорганов в части рассмотрения обращений должна носить превентивный характер, позволяющий устранять причины, порождающие жалобы. Поставленная на должном уровне разъяснительная работа в госорганах позволит

Дальнейшее развитие оценки

Работа с обращениями в основном рассматривается в качестве второстепенной задачи по отношению к реализации основных функций, возложенных на центральный государственный или местный исполнительный орган. Но работа с обращениями является важнейшей формой взаимодействия власти с населением. И по тому, как реагируют на них органы государственной власти и местного самоуправления, оценивается результативность их деятельности, определяется уровень доверия населения к органам власти и к проводимым государством реформам.

В этой связи, необходимы отдельные закрепленные структурные подразделения (а не сотрудник канцелярии), отвечающие за работу

минимизировать поток необоснованных жалоб и заявлений. Но вместе с тем, отсутствие таковой работы приводит к увеличению нагрузки самого госоргана и нерациональному использованию ресурсов, при этом такая малоэффективная работа не дает ожидаемых результатов и приводит к волне жалоб со стороны населения, которые изначально не могут быть удовлетворены.

Госорганам следует акцентировать внимание на проведении разъяснительной работы по актуальным вопросам.

Повышение качества работы с обращениями при первичном рассмотрении

Стоит отметить, что повторные обращения сигнализируют о том, что гражданин не удовлетворён полученным ответом либо не получил ответ в установленные законом сроки. При этом факт удовлетворения повторной жалобы указывает на некачественное рассмотрение обращения, что в целом негативно отражается на имидже госоргана.

Следует на постоянной основе проводить комплексный анализ обращений в целях исключения поступления обоснованных повторных обращений.

с обращениями, которые будут контролировать сроки, объективность и полноту рассмотрения доводов обращения.

Предлагается охватить оценкой обращения, поданные в электронном формате, выделив их из общего количества обращений. В настоящее время они учитываются в общем количестве рассмотренных обращений как обычное бумажное обращение.

Необходимо также оценкой охватить долю привлеченных лиц к ответственности (дисциплинарной, административной) за нарушение законодательства об обращениях. Данное требование будет мотивировать госорганы на улучшение исполнительской дисциплины и на



недопущение нарушений, даче необоснованных ответов, исключение волокиты, необоснованного продления срока при рассмотрении.

Кроме того, полагаем необходимым совершенствовать работу с автоматизированными системами документооборота. Необходимо создать для всех госорганов и подведомственных органов единую интегрированную базу обработки и хранения обращений, что позволит вести цен-

трализованный учет. Данная интегрированная база создаст необходимые условия для повышения результативности принимаемых по обращениям решений, предотвращению фактов длительного рассмотрения и повторных жалоб граждан, позволит организационно перейти от контроля соблюдения сроков на всех этапах рассмотрения обращений к ужесточенному контролю конечного результата.

Блок 3: Организационное развитие государственных органов

Оценка по блоку «Организационное развитие госорганов» направлена на определение эффективности внутренних мер и процессов по повышению эффективности работы госоргана. В частности, она нацелена на создание благоприятных условий для эффективной работы госслужащих: повышение технической оснащенности, развитие аппаратно-программного комплекса, каналов связи, внедрение реформ

меритократии, поощрения и профессионального роста, обучения и другое.

Важность оценки по данному блоку в том, что достижение высоких результатов и предоставление качественных услуг достигается именно за счет развития и контроля внутренних процессов. Хорошо отлаженные процессы обеспечивают неизменный уровень эффективности работы.



2016 РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Государственные органы практически завершили разработку и интеграцию своих ИТ-систем и баз данных. Планируется переход к качественному использованию информационных систем и созданию ИТ-архитектуры государственного управления.

274

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ ГОСОУЧРЕЖДЕНИЙ



95% интегрированы между собой

400 000 пользователей

- ИТ-основа электронного правительства
- Оказание услуг в электронном формате и через корпорацию «Правительство для граждан»
- Доступ к данным
- Оптимизация и ускорение рабочих процессов

Глубина внедрения информационных систем

- только 6 центральных госорганов (МЗСР, МОН, МСХ, МФ, МЮ, МИК) внедрили ИТ-системы до районного уровня, и только системы МЗСР доведены до сельского уровня

Баллы по госорганам

max. 100

| | | | |
|--------|----|----------------------------|----|
| НБ | 83 | Акимат СКО | 86 |
| МКС | 81 | Акимат Алматинской обл. | 86 |
| МНЭ | 80 | Акимат Акмолинской обл. | 81 |
| АДГСПК | 80 | Акимат Кызылординской обл. | 80 |
| МСХ | 79 | Акимат ЗКО | 80 |
| МЭ | 76 | Акимат Мангистауской обл. | 77 |
| МФ | 76 | Акимат г. Алматы | 76 |
| МИК | 76 | Акимат ВКО | 75 |
| МИР | 74 | Акимат Карагандинской обл. | 75 |
| МИД | 70 | Акимат г. Астана | 75 |
| МЮ | 67 | Акимат Жамбылской обл. | 74 |
| МЗСР* | 66 | Акимат Павлодарской обл. | 73 |
| МДРГО | 55 | Акимат Костанайской обл. | 72 |
| МОАП | 54 | Акимат Актюбинской обл. | 71 |
| МОН | 52 | Акимат ЮКО | 67 |
| | | Акимат Атырауской обл. | 54 |

Основные причины неэффективности использования ИТ

- частые сбои в работе и простои ИТ-систем
- допущение ошибок в базах данных
- недостаточный уровень грамотности госслужащих в работе с информационными системами

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ

Ряд реформ в сфере госслужбы позволил остановить отток кадров из государственных органов, повысить прозрачность процедур найма и удовлетворенность госслужащих условиями труда.

В 2016 ГОДУ ИЗ ГОССЛУЖБЫ УШЛО В 2 РАЗА МЕНЬШЕ ГОССЛУЖАЩИХ, ЧЕМ В 2015



В 3 раза ↑ увеличилось число вновь прибывших на госслужбу

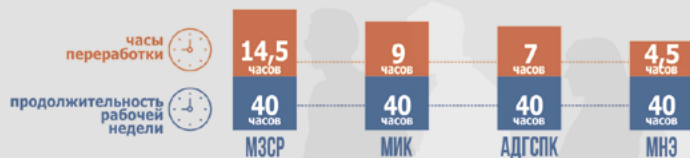
В 18 раз ↓ сократились переводы госслужащих

ОСТАЕТСЯ НЕРЕШЕННЫМ ВОПРОС ВЫСОКОЙ ТРУДОВОЙ НАГРУЗКИ

ПОСТОЯННО ЗАДЕРЖИВАЮТСЯ НА РАБОТЕ до 50% сотрудников министерств и до 60% сотрудников акиматов



При норме 40 часов в неделю сотрудники работают в среднем



ОПРОС ГОССЛУЖАЩИХ



ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ ПЕРЕРАБОТОК ГОССЛУЖАЩИХ

- громоздкие процедуры при выполнении функционала
- частое проведение непродуктивных совещаний
- ограничение доступа в информационное пространство
- проявление nepotизма и фаворитизма в отношении одних, что повышает нагрузку на других
- поручения руководства, не относящиеся к основной деятельности сотрудника

* Название министерства на момент проведения оценки

Итоги оценки по блоку

В оцениваемый период в рамках реализации Плана нации «100 шагов» принят Закон «О государственной службе», внедрена карьерная модель с трехступенчатым конкурсным отбором. В этой связи, оценка показала, что в 2016 году в 3 раза увеличилось число вновь прибывших на госслужбу, в 18 раз сократились переводы.

Согласно опросу, 71% госслужащих удовлетворены соблюдением меритократии, и отмечают, что достигнут высокий уровень открытости и прозрачности конкурсных процедур (80%).

В предыдущие годы отток кадров с госслужбы был серьезной системной проблемой. Сейчас оценка зафиксировала стабильное снижение оттока кадров. В 2016 году в 2 раза снизился отток госслужащих (или уход с госслужбы), который составил 6,3% (в 2015 году - 11,2%).

На данный момент в госорганах имеется 274 информационных системы. При этом реализовано

95% (748 из 787) интеграций этих систем, как с компонентами «электронного правительства» так и между собой. Данными системами пользуются свыше 400 тыс. пользователей, а уровень охвата их внедрения в структурные подразделения и МИО составил 87,3%.

Однако до районного уровня внедрены такие системы как «Е-собес», «e-agriculture», ИС «Казначейство» и другие, владельцами которых являются 6 министерств (МЗСР, МОН, МСХ, МФ, МЮ, МИК). До сельского уровня внедрены только информационные системы МЗ.

Кроме того, в 2016 году впервые был проведен широкий опрос госслужащих (24 тыс.) о степени их удовлетворенности информатизацией госорганов, удовлетворенность составила 72,5%. При этом, 30% госслужащих отметили некоторые затруднения с пониманием интерфейса и функционала информационных систем, а также технические сбои в работе систем.



НАПРАВЛЕНИЕ 1: УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ

Ключевые тренды и вопросы

Повышение эффективности рабочих процессов в госорганах

Вопрос переработок госслужащих остро стоит уже не первый год. При этом оценка показывает, что на уровень переработки не влияют текущие меры по оптимизации труда госслужащих, такие как использование ведомственных информационных систем, меры по снижению числа вакансий и уменьшению текучести кадров.

Опрос госслужащих показал, что систематическая сверхурочная работа является следствием неэффективного управления и непродуктивной организации труда госслужащих (бизнес-процессы).

Госслужащие отметили основные негативные причины переработки: поручения руководства, не относящиеся к основной деятельности сотрудника; громоздкие процедуры при выполнении функционала (например, отчетность и т.д.); частое проведение совещаний; ограничение доступа в информационное пространство; проявления nepотизма и фаворитизма (несправедливое распределение поручений, использование «связей» при трудоустройстве и в процессе работы).

В этой связи считаем целесообразным поставить перед ответственными секретарями и руководителями аппаратов госорганов задачу на постоянной основе проводить оптимизацию рабочих процессов госорганов с целью снижения непродуктивной нагрузки на госслужащих.

Необходимость улучшения практик управления на государственной службе

Проведенные опросы также показали низкий уровень поддержки госслужащих со стороны руководителей на регулярной основе. Только 57,5% опрошенных получили положительные отзывы руководства за последние семь дней,

что свидетельствует о слабой обратной связи руководителей с госслужащими.

Опросы показали недостаточный уровень обеспечения профессионального развития госслужащих. За последние шесть месяцев о прогрессе в работе беседовали всего с 55% работников; почти треть служащих (24,1%) не имела возможности обучаться или расти в профессиональном плане. Наименьшие баллы по критерию «профессиональный рост» получили МИД (28), МОН (27), акиматы Актюбинской (29), Павлодарской (29) и Карагандинской (28) областей.

В плане улучшения управленческих практик, положительным примером может быть работа по соблюдению госслужащими этических правил. Так, успешно функционируют советы по этике, а во всех ЦГО и МИО введены уполномоченные по этике, к которым госслужащие и граждане могут обратиться за консультацией. Данную практику необходимо развивать.

Автоматизация опроса государственных служащих

Анализ практики проведения опросов госслужащих показывает, что потенциал инструмента используется не в полной мере. Первичная обработка анкетных листов производится вручную, что является значительной нагрузкой на персонал уполномоченного органа. Необходимость ручной обработки анкет существенно ограничивает контент опросника.

На сегодняшний день назрела необходимость совершенствования формата и автоматизация опроса посредством информационных систем госорганов. Востребованность подобного механизма обратной связи возрастает в условиях масштабных преобразований системы государственной службы.

Дальнейшее развитие оценки

Дальнейшее развитие системы оценки будет проходить в условиях реализации масштабного Плана институциональных реформ. 15 из 100 шагов Плана нации посвящены совершенствованию государственного аппарата. Документ предусматривает системные изменения госслужбы в целях усиления принципа меритократии.

Учитывая важность реализации цели по формированию профессионального государственного аппарата, планируется разработка модели оценки компетенций госслужащих.

Кроме того, необходимо оценивать механизмы, направленные на привлечение и удержание талантливых людей в госорганах. Эти меры станут способом улучшения кадровой политики внутри госорганов.

Вместе с тем, необходимо ввести в оценку подходы по обучению и переподготовки госслужащих в индивидуальном и инициативном виде.



НАПРАВЛЕНИЕ 2: ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Ключевые тренды и вопросы

ИТ-ресурсы подведомственных организаций

В течение нескольких лет оценка по применению информационных технологий базировалась на оценке процессов. Это было обусловлено необходимостью построения базы «электронного правительства»: базы данных, ключевых информационных систем, инфраструктуры, их взаимной интеграции и т.д. Например, за счет высокой степени интегрированности информационных систем стало возможным сокращение списка документов, требуемых от услугополучателей, и оказание госуслуг в электронном виде.

Теперь задачей оценки по направлению является повышение эффективности и используемости всех информационных ресурсов, в том числе, информационных систем подведомственных организаций, так как объем ресурсов квазигосударственного сектора зачастую превышает ресурсы самих курирующих их госорганов. То есть необходимо проведение своего рода инвентаризации всех имеющихся активов, что позволит расширить возможности по автоматизации большего числа услуг и функций госорганов. Так, например, в МОН имеется 9 информационных систем, в то время как в подведомственных организациях имеется более 70 систем.

Для этих целей в оценку будут включены критерии, которые будут способствовать тому, что госорганы включают системы подведомственных

Дальнейшее развитие оценки

К долгосрочным перспективам развития системы государственного управления и, соответственно, системы оценки эффективности деятельности госорганов в сфере применения информационных технологий относятся следующие направления:

Построение e-архитектуры госорганов

В ближайшие несколько лет планируется внедрение архитектурного подхода в деятельность госорганов, который предполагает сокращение цепочек взаимодействия в ходе бизнес-процессов, переход к матричной организационной структуре, т.е. полное раз-

организаций в архитектуру электронного правительства.

Расширение охвата оценки «в глубину»

Глубина внедрения ИС госорганов в основном ограничивается центральным и областным уровнем. Однако с переходом на сервисную модель информатизации и с высоким покрытием населенных пунктов интернет соединением, станет возможным охват оценкой информационных ресурсов районных и сельских акиматов. То есть насколько используемые информационные системы продуманы, востребованы, интуитивно понятны и помогают облегчить, систематизировать работу госслужащих и повысить прозрачность их деятельности.

Оценка эффективности информационных систем

Оценка экономических эффектов невозможна из-за отсутствия систематизации функций госорганов, разбивки их на бизнес-процессы и хронометража. В этой связи нет возможности проведения сравнительного анализа по схеме «до» и «после» внедрения информационной системы, для определения ее эффективности. В связи с чем, уполномоченным госорганам по государственному планированию и информатизации необходимо провести работу по функциональному анализу, что также ляжет в основу архитектурного портала.

деление деятельности на проектную и операционную работу, которое в свою очередь достигается за счет разделения ролей на уровне ИТ-архитектуры. В этой связи система оценки будет направлена на поддержание данной реформы. Однако для начала осуществления такой оценки, важно построить архитектуру госорганов, которая будет включать в себя информацию обо всех информационно-коммуникационных ресурсах госорганов. Оценка должна включать в себя и ресурсы подведомственных организаций, структуру целей и задач стратегических документов, функций в разбивке по бизнес-процессам, определением взаимосвязей и взаимозависимостей, ин-

формационных потоков и прочего (подробнее об архитектурном подходе можно ознакомиться в соответствующем кейсе).

Ускорение операций и оказания услуг

С учетом перехода к сервисной модели информатизации будет происходить постепенная передача информационных систем на обслуживание единому оператору. Это освободит госорганы от необходимости администрировать эти системы, то есть госорганы не будут отвечать за актуализацию технической документации, обучение сотрудников, устранение технических сбоев, планирование мощностей, автоматизацию функций. Однако госорганы будут отвечать за реинжиниринг своих функций. Таким образом, будет производиться камеральный контроль качества реинжиниринга бизнес-процессов госорганов и оценка степени оптимизации структуры госорганов за счет информатизации и перехода на облачные технологии.

Также будет проводиться оценка ускорения оказания госуслуг посредством применения ИКТ и общего улучшения операционной эффективности — сокращение сроков в стандарте госуслуги и среднего фактического срока оказания услуг. Со следующего года уже будет внедрен критерий по оценке эффективности информационных систем с точки зрения ее использования в процессах оказания госуслуги. Тем не менее, на перспективу, предлагается углубить эту оценку сравнительным анализом ускорения выполняемых операций, сокращением присутствия человеческого фактора (например, разработка ботов, сервисов искусственного интеллекта и другие) и реинжиниринга.

Кроме того, по принципу архитектурного подхода планируется в дальнейшем оценивать взаимосвязи по использованию информационных ресурсов и достижение стратегических целей госоргана.

Мониторинг в реальном времени

Необходимо стимулировать переход госорганов к сбору и первичной обработке статистической информации в режиме реального времени на уровне регионов и республики в целом. Кроме того, прогнозирование экономических показателей и проведение сценарного анализа социально-экономической ситуации страны также необходимо осуществлять в режиме реального времени. То есть на данный момент большин-

ство информационных систем используются на центральном либо областном уровне. Это означает, что данные по территориям, районам, сельским округам вносятся вручную, что нивелирует эффект информатизации в целом по стране. Кроме того, мониторинг в реальном времени также означает, что показатели, подлежащие оценке, можно отслеживать в течение всего года, а не полагаться на данные, предоставленные на определенный момент времени. Например, используемость информационных систем оценивалась по количеству пользователей бывших на момент выгрузки информации, в то время как в течение года показатели могли значительно меняться.

ИКТ-инициативы

Учитывая тенденцию к переходу сервисности государственного управления, имеет смысл вопрос о расширении путей взаимодействия госорганов с гражданами. Одним из таких инструментов является разработка мобильных сервисов. Только если по «Открытости госоргана» мы говорим о разработке мобильных приложений независимыми разработчиками, то здесь речь идет об инициативных проектах самих госорганов. Например, такие мобильные сервисы как Qamqor, AstraBus, e-кск и другие на данный момент не охватываются оценкой, в то время как благодаря таким приложениям оказываются очень важные информационные услуги населению и происходит автоматизация функций госорганов.

Кроме того, необходимо стимулировать госорганы к реализации инициативных ИКТ-проектов (пилотного характера), которые в последующем могут быть тиражированы в других регионах. На сегодняшний день оценка проводится унифицировано и не выходит за рамки требований законодательства. Однако инициативные проекты госорганов по улучшению какой-либо сферы деятельности, в частности, создание дополнительных сервисов для граждан должно быть принято во внимание. Причем речь идет не только о мобильных приложениях, но и о внедрении принципиально новых, инновационных разработок в работу, проведение исследований и поощрение населения для участия в этом процессе.

Уровень информационной безопасности

Переход к модели bug bounty. Анализ частоты случаев обнаружения уязвимостей в ин-



тернет-порталах, информационных системах и ИКТ-инфраструктуре госорганов позволит разграничить причины нарушений сроков оказания госуслуг на технические и человеческий

факторы. Кроме того, станет возможным оценка реальной отказоустойчивости систем в сравнении с заявленными параметрами в технической документации.

Раздел 3. Повышение эффективности деятельности государственных органов



В процессе разработки новой модели оценки МНЭ совместно с Центром оценки при поддержке Программы развития ПРООН в Казахстане были проведены региональные семинары, где процессы и критерии оценки обсуждались с госслужащими областных акиматов. Одним из важных элементов этих семинаров стал сбор и анализ обратной связи. Сотрудники акиматов отдельно отмечали, что Система оценки задает акиматам понятные ориентиры в работе и позволяет сравнивать свой прогресс с акиматами остальных областей. Также участники отмечали недостаток обмена опытом в части повышения эффективности своей работы.

Ввиду ограниченности ресурсов оценки, а также важности распространения опыта госорганов, Центр оценки решил дополнить сборник новым разделом. В нем представлены девять кейсов — часть из них рассказывают о новых проектах и мерах по повышению эффективности, которые реализуют отдельные госорганы. Также есть кейсы, представляющие лучший международный опыт по темам, связанным с направлениями оценки, а также разъяснения по системным вопросам и проблемам, выявленным в ходе оценки.



- Кейс 1.** Проект «Open Almaty» по решению жизненных ситуаций и оказанию услуг населению.
- Кейс 2.** Реинжиниринг бизнес-процессов в акиматах.
- Кейс 3.** Открытые данные как способ создания прозрачного, подотчетного государства.



- Кейс 4.** Возможности переформатирования программ развития территорий с учетом опыта г. Эдмонтон, Канада.
- Кейс 5.** О проблемах реализации бюджетных программ в достижении целей.
- Кейс 6.** Опыт Южной Кореи по управлению подведомственными организациями.



- Кейс 7.** Программа учета рабочего времени.
- Кейс 8.** Архитектурный портал: цифровая трансформация деятельности госорганов.
- Кейс 9.** Опыт Великобритании по оценке персонала Civil Service People Survey.

ПРОЕКТ «OPEN ALMATY» ПО РЕШЕНИЮ ЖИЗНЕННЫХ СИТУАЦИЙ И ОКАЗАНИЮ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ

Урбанизация и повышение плотности населения в городах является не только одним из факторов развития всех сфер деятельности человека, но и стимулирует рост уже существующих проблем. Уровень городской транспортной инфраструктуры и общественный транспорт, а также физическая удаленность управлений местных исполнительных органов оказывают прямое влияние на эффективность взаимодействия госорганов с гражданами. Задача этого кейса заключается в популяризации эффективного и современного инструмента обратной связи на основе успешного проекта общественной приемной акимата города Алматы «Open Almaty», разработанного и внедренного проектным офисом акимата — АО «Центр развития города Алматы» (Центр) в целях реализации программы «Алматы-2020».

Центр развития города Алматы был создан в 2008 г. постановлением акимата города Алматы со 100% участием государства в уставном капитале

Центр содействует устойчивому социально-экономическому развитию города, повышению конкурентоспособности городской экономики. Главный инструмент достижения этих целей — консалтинговое сопровождение разработки стратегических и программных документов города Алматы, проведение экономических экспертиз, финансово-экономических обоснований бюджетных инвестиций, планируемых к реализации.

ЦЕЛИ СОЗДАНИЯ

Площадь города Алматы составляет 682 км². Город имеет 8 территориальных административных единиц (Алмалинский, Алатауский, Ауэзовский, Бостандыкский, Жетысуский, Наурызбайский, Медеуский и Турксибский районы).

Офисы всех управлений акимата и территориальных департаментов расположены в 13 местах по всему городу. Кроме того, ситуацию осложняют как удаленность расположения, так и режимный статус некоторых объектов, что также затрудняет контакт граждан и подразделений акимата. Случаются также и ошибочные обращения граждан по вопросам, находящимся за рамками компетенции госоргана, в который они обратились.



Центр проводит анализ и мониторинг показателей города Алматы в международных рейтингах, а также исследования, разработку и реализацию инновационных проектов, включая проект «Smart Almaty». Важным аспектом деятельности Центра является реализация проектов и мероприятий в сфере урбанистики. Кроме того, в функции также входит консультационное и методологическое сопровождение внедрения принципов корпоративного управления в организациях с участием акимата и анализ качества оказания госуслуг.

Вследствие всего этого, обращения граждан в акимат требует значительных временных и организационных затрат, при этом возрастает нагрузка на госорганы, транспортную инфраструктуру города и оказывается негативное воздействие на экологическую обстановку мегаполиса. Данные факторы напрямую влияют на социальное самочувствие граждан и на уровень доверия госорганам.

Принимая во внимание, что Алматы — это город с развитым неправительственным сектором и бизнесом, его также отличает высокая активность населения. Только в 2016 г. в акимат г. Алматы поступило более 57 тыс. обращений, что в среднем составляет около 233 жалоб и заявлений на один рабочий день.

В результате было принято решение по формированию принципиально новой площадки для контакта между акиматом и горожанами как равных партнеров с конституционно закрепленными правами и обязанностями. При этом главными принципами должны стать прозрачность, подотчетность и антикоррупционность,



согласно задаче, которую обозначил Глава государства в «Плане нации — 100 конкретных шагов». После изучения международного опыта обслуживания граждан в Австралии (Centrelink), Канаде (Service Canada), Грузии (Дом юстиции),

был запущен проект — общественная приемная «Open Almaty», который нацелен на создание единой точки приема обращений и получения консультаций жителями города.

ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

Open Almaty — это комплексный проект по решению жизненных ситуаций и оказанию услуг населению, который направлен на устойчивое развитие города. Общественная приемная акимата города включает в себя фронт-офис, городской информационный портал www.open-almaty.kz и call-центр 1308. Проект реализован по инициативе руководства города Алматы и представляет собой часть реализации концепции Smart Almaty.

Основная цель проекта — оказание содействия в решении жизненных ситуаций жителям города, бизнесу и туристам, обеспечение открытости, подотчетности местных и республиканских органов исполнительной власти

Приоритеты проекта «Open Almaty» — это построение сервиса высокого уровня, обеспечение верховенства закона и ориентированности на результат. Также следует отметить, что общественная приемная оказывает гражданам не только консультации, но и определенные услуги.

Функционал общественной приемной OPEN ALMATY



Фронт-офис нацелен на создание безбарьерной среды для жителей и бизнеса через организацию работы в одном офисе представителей всех районных акиматов. Во фронт-офисе размещены сотрудники пяти ключевых управлений, в адрес которых поступает большинство жалоб от жителей:

1. управление жилья и жилищных отношений;
2. занятости и социальных программ;
3. природных ресурсов и регулирования природопользования;
4. пассажирского транспорта и автомобильных дорог;
5. архитектуры и градостроительства.

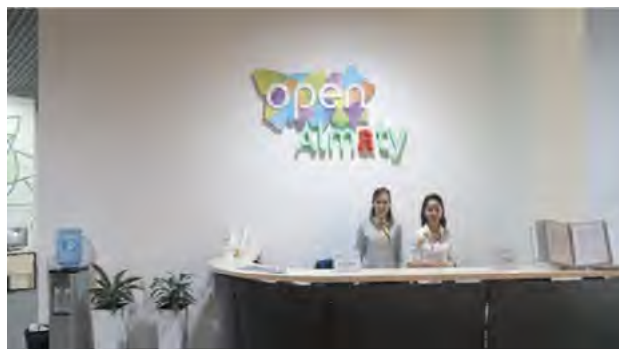


Также во фронт-офисе представлены департаменты внутренних дел, государственных доходов, чрезвычайных ситуаций, прокуратура, региональная палата предпринимателей, ЦОН и медиаторы.



Оказываемые услуги включают в себя прием граждан, консультации по жизненным ситуациям, тематические встречи по актуальным городским вопросам, а также презентации и разъяснения городских инициатив.

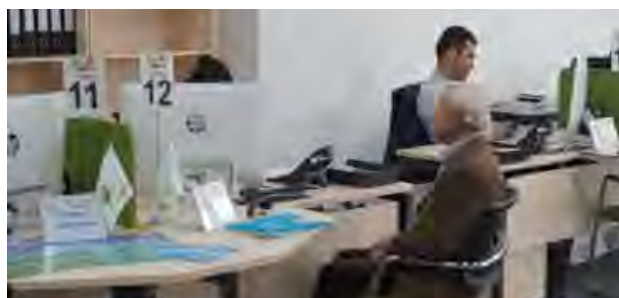
Отдельно отмечаем, что ответы на обращения граждан предоставляются в срок, установленный Законом РК «О рассмотрении обращений физических и юридических лиц» — 15 календарных дней.



С 2018 г. планируется реализация второго этапа проекта с включением в работу фронт-офиса прочих востребованных городских управлений, а также коммунальных предприятий города и др.

На входе во фронт-офис на ресепшн граждан встречают консультанты, которые помогут получить талон на обслуживание и направят вас к представителю соответствующего вашим интересам ведомства.

Далее граждане получают консультацию или услугу в зале общественной приемной.





Особенностью фронт-офиса является сервисный подход и клиентоориентированность при оказании услуг населению. Для посетителей созданы комфортные условия (парковка, вело-станция, удобные пешеходные пути, детская зона, кондиционеры, пандусы).

*График работы фронт-офиса:
с 8.00 до 20.00 в будние дни,
с 10.00 по 17.00 в субботу.*

Портал www.open-almaty.kz является стратегической интернет-площадкой, где жители и гости города могут ознакомиться с алгоритмами решения жизненных ситуаций, планами ремонта тепловых сетей, дворовых территорий, дорог, арыков, парков и скверов, оставить онлайн-обращения, узнать контакты городских служб и получить справочную информацию об общественных учреждениях.

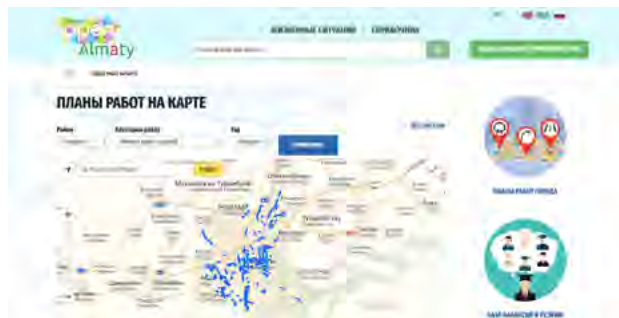
Также онлайн-площадка предоставляет возможность для поиска резюме и вакансий, имеет специализированные разделы, направленные на нужды гостей города — информация о гостиницах, достопримечательностях, миграционном контроле и т.д.

Подход Open Almaty к информатизации жителей на основе решения жизненных ситуаций обусловлен тем, что для решения большинства ситуаций, с которыми сталкиваются жители, необходимо получение нескольких госуслуг в различных госорганах, которые не всегда имеют регламент, стандарт. Описание инструкции определенной жизненной ситуации позволяет доступно объяснить жителям процесс получения тех или иных услуг, исключая необходимость изучения стандартов и регламентов, а также снижая количество перенаправления в другие госорганы для получения дополнительных услуг.

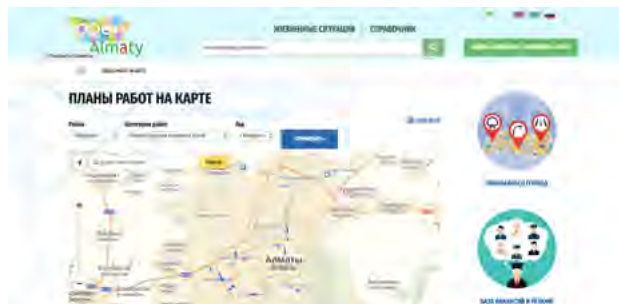


Портал www.open-almaty.kz

Также на портале предоставляется информация по планам работ:



Средний ремонт дорог



Ремонт тепловых сетей



Благоустройство дворовых площадок

Call-центр 1308 оказывает услуги по предоставлению справочной информации, проводит консультации по жизненным ситуациям, а также обеспечивает реагирование компетентных служб в экстренных случаях. Кроме того, работает функция автоматической регистрации ночных звонков.

Операторы call-центра прошли специальные курсы по госуслугам и алгоритмам предоставления регламентированных и не регламентированных услуг, а также тренинг «Телефонный этикет».

Для предоставления качественного консультирования операторам доступна полная база знаний, которая включает в себя информацию по госуслугам, различную справочную информацию, а также информацию, предоставляемую на портале open-almaty.kz (инструкции, справочники, планы-работ).

Работа call-центра полностью реализуется посредством программно-аппаратного комплекса (ПАК).

ПРОГРАММНО-АППАРАТНЫЙ КОМПЛЕКС

Общественная приемная акимата Алматы «Open Almaty» обслуживается специально разработанным программно-аппаратным комплексом. По средствам ПАК производится единая автоматизация 7 компонентов проекта:

1) Фронт-офис Акимата производит прием граждан, регистрацию обращения для дальнейшего анализа и обработки, а также, в зависимости от сути обращения, производит первичную консультацию в рамках личной компетенции и/или по средствам базы знаний портала;

2) Call-центр производит прием обращений по телефонной линии, при этом оператор проводит регистрацию обращения для дальнейшего анализа и обработки, а также, в зависимости от типа обращения, производит первичную консультацию в рамках базы знаний портала или перенаправляет звонок;

3) Посредством электронной очереди проводится регистрация граждан и формирование номера очереди, а также идентификация посетителя при повторном обращении;

4) В базе знаний производится сбор и отображение информации по типовым обращениям;

5) Компонент «статистика и аналитика» предоставляет инструменты построения гибкой отчетности и анализа сроков и качества исполнения обращений в разрезе типов обращений, исполнителей, заявителей и иных параметров;

6) Посредством электронной формы предоставления госуслуг, которые оказываются на уровне акимата, происходит их автоматизация;

7) Портал предоставляет возможность жителям и гостям города просматривать инструкции для решения жизненных ситуаций, ответы на наиболее частые вопросы по всем направлениям предоставления услуг, производить поиск, а также возможность подать обращение или запрос на получение той или иной услуги.

ПАК содержит обширную базу знаний, состоящую из алгоритмов предоставления различных госуслуг, контактных данных, а также пошаговых инструкций решений жизненных ситуаций, описанных на портале open-almaty.kz.

КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА

Контроль качества работы общественной приемной осуществляется посредством ПАК, которая ведет статистику обращений по срокам и учет удовлетворенности заявителей, а также инспекторами общественной приемной, кото-

рые имеют полный доступ к информации о предоставленных ответах консультантами и госорганами, для учета качества предоставленных ответов.

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА

За период с 11 сентября по 11 октября 2017 года в общественную приемную акимата «Open Almaty» поступило 1 289 обращений.

| Фронт-офис 335 обращений (26%) | |
|--------------------------------|----------------------|
| Быстрых ответов | Письменных обращений |
| 123 (37%) | 212 (63%) |
| Портал 283 обращения (22%) | |
| Быстрых ответов | Письменных ответов |
| 11 (4%) | 272 (96%) |
| Call-центр 671 обращение (52%) | |
| Быстрых ответов | Письменных обращений |
| 401 (60%) | 270 (40%) |

– на месте предоставлены ответы (консультации) — 535 (42%);

– приняты 754 (58%) письменных обращений, направлены 807 письменных обращений (одно обращение может иметь несколько адресатов).

Также наглядным результатом работы проекта «Open Almaty» является признание и на мировой арене. Проект был признан одним из лучших на «Любляна Форум — 2017», прошедшем в Словении, и занял второе место в номинации «Будущее городов» среди стран Юго-Восточной Европы. Целью ежегодной премии является выявление и поощрение новаторских передовых проектов в области развития Smart City.

Из 1 289 рассмотренных обращений:



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проект «Open Almaty» - это новая концепция предоставления государственных сервисов, которая призвана обеспечить высокое качество жизни для горожан. Идея по запуску данного проекта является своевременной и важной для построения качественного диалога с гражданским сообществом и в целом повышения доверия к госорганам со стороны населения.

В результате запуска проекта удалось достичь определенных положительных эффектов.

Первое. В одном месте можно получить широкий спектр услуг за счет наличия специалистов по интересующим вопросам граждан. Повысилась скорость оказания услуг, их комфортность и удовлетворенность населения.

Второе. Повысился уровень вовлеченности населения в решение актуальных проблем местного значения. Единая безбарьерная среда повысила уровень доверия граждан к госорганам, вовлеченность населения в решение актуальных вопросов их жизнедеятельности.

Третье. Проект позволил систематизировать и разгрузить деятельность территориальных подразделений госорганов. Новый сервис стал важным инструментом в повышении прозрачности и подотчетности госорганов.

Подобный опыт можно перенять в других крупных областных центрах. При этом не стоит забывать уникальность условий города Алматы - высокая плотность населения, уровень деловой и гражданской активности, что в целом повлияли на успешность проекта.

Кроме того, проект «Open Almaty» реализован при 100% государственном финансировании. При тиражировании следует изыскать механизм государственно-частного партнерства, исключая инвестиционные затраты со стороны государства.

РЕИНЖИНИРИНГ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ В АКИМАТАХ

Госуслуги это одна из сфер взаимодействия госорганов с населением, улучшение в которой незамедлительно повышает настроение и доверие граждан в целом к государственному аппарату. В связи с этим, данная сфера требует непрерывного улучшения процессов предоставления услуг. В данном кейсе рассмотрен один из способов повышения эффективности деятельности госорганов на примере успешного опыта применения метода реинжиниринга бизнес-процессов в сфере оказания госуслуг.

За последние десять лет произошли значительные изменения в подходах к повышению доступности и качества оказания госуслуг. Принятие Закона «О госуслугах» позволило четко регламентировать и повысить прозрачность деятельности госорганов, сформировать единые требования посредством стандартов услуг. На постоянной основе ведется работа по повышению сервисности и клиентоориентированности оказания госуслуг через ЦОНЫ и портал «электронного правительства».

При этом без должного внимания остались процессы внутри самих госорганов, ввиду ярко выраженного «устарелого» характера бизнес-процессов, которые препятствуют многим реформам в данной сфере. До сих пор основным инструментом оптимизации процессов остается внедрение информационных технологий. Автоматизация базируется на неоптимизированных процессах госорганов, в итоге она не дает эффекта в плане роста качества услуг, а затраты на разработку и внедрение информсистем оказываются неоправданными.

Одним из способов повышения эффективности деятельности госорганов в сфере оказания госуслуг является использование метода реинжиниринга бизнес-процессов.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Метод реинжиниринга широко используется в бизнес-среде для сокращения расходов и повышения эффективности сотрудников, он впервые был применен компаниями США в 80-х гг. XX века. Применение реинжиниринга в корпоративном секторе позволило достичь значительных успехов таким гигантам, как TOYOTA, IBM, Ford Motors, Kodak и другие.

«Уничтожайте типы работ, не добавляющие стоимости, а не автоматизируйте их»

Майкл Хаммер

(автор книги «Реинжиниринг корпорации. Манифест революции в бизнесе»)

Реинжиниринг бизнес-процессов – это фундаментальное переосмысление и перепроектирование бизнес-процессов для достижения улучшений в показателях эффективности труда

Суть применения данного метода заключается в определении и выстраивании оптимального бизнес-процесса предоставления госуслуги, исключении излишних, дублирующих шагов, которые затягивают срок ее оказания.

Под бизнес-процессом понимается совокупность взаимосвязанных мероприятий или задач, направленных на создание определенной услуги для услугополучателей. В нем всегда есть начало и конец, т.е. предоставление услуги от момента подачи заявления и до выдачи результата является одним бизнес-процессом.

Бизнес-процесс – это цепочка шагов и операций, которые исполняют госслужащие в процессе оказания услуги. Анализ этих процессов позволяет найти ненужные шаги и исключить их

Наиболее ярким примером стал опыт компании IBM Credit. До реинжиниринга срок кредитования продуктов и услуг IBM Corporation занимал 6 дней, а иногда и две недели. При этом процесс состоял из 5 шагов обработки информации разными структурными отделами. В результате анализа бизнес-процесса выяснилось, что для выполнения самой работы требуется всего 90



минут, а остальное время занимала передача документа из одного отдела в другой. То есть проблема заключалась не в задачах и выполнявших их людях, а в структуре самого процесса. Иными словами, менять нужно было весь процесс, а не отдельные шаги.

В конечном итоге специалистов узкого профиля в IBM Credit (проверяющих кредит, специалистов по ценам и т.д.) заменили сотрудниками общего профиля. Таким образом заявку не пересылали из отдела в отдел, один сотрудник (менеджер сделки) обрабатывал ее от начала до конца. Это позволило сократить затрачиваемое время на проведение всех процедур процесса с 6 дней до 90 минут.

Реинжиниринг был успешно применен не только в крупнейших компаниях мира, но и в сфере госуправления. К примеру, Франция смогла показать значительные результаты с точки зрения экономии затрат и времени в результате «простых» процедур упрощения требований для граждан, подающих заявления на смену паспортов. Так, в результате продления срока действия паспортов от 5 до 10 лет и упрощения процедур, необходимых для их смены, число обращений уменьшилось на 1,2 млн. заявок, что

эквивалентно экономии в 3,6 млн. часов работы французских госслужащих или 73,2 млн. евро (Источник: ОЭСР, Административные реформы во Франции).

Другой не менее успешный пример показали Нидерланды, которые после серии реформ достигли значительной экономии за счет снижения требований к компаниям в предоставлении ежегодных финансовых отчетов в госорганы. До реинжиниринга голландские компании были обязаны предоставлять два различных набора годовой бухгалтерской отчетности, один в Торгово-промышленную палату и второй - в налоговые органы. После проведения анализа были внесены изменения в законодательства, которые позволили компаниям использовать одни и те же данные для предоставления в обе инстанции. Кроме того, порог уровня доходов в требованиях к развернутой отчетности был увеличен на 20%, с тем, чтобы больше компаний могли использовать упрощенные минимальные формы отчетности. По предварительным оценкам, вышеуказанные изменения должны были сэкономить для компаний около 400 млн. евро в год (Источник: ОЭСР, Административные реформы в Нидерландах).

ВНЕДРЕНИЕ РЕИНЖИНИРИНГА В ГОСУПРАВЛЕНИИ КАЗАХСТАНА

В период 2015-2016 гг. Центром оценки был проведен пилотный анализ трех услуг: (1) выдача удостоверения личности гражданам РК, (2) назначение социальной выплаты на случай потери дохода в связи с беременностью и родами и (3) выдача решения об изменении целевого назначения земельного участка.

Для анализа использовался метод реинжиниринга, который выявил наличие системной проблемы госаппарата — неэффективность бизнес-процессов госорганов.

Каждая из вышеуказанных услуг была проанализирована в отдельности, при этом во всех случаях был выявлен ряд неэффективных механизмов, влияющих на сроки и удобство их получения.

Так, по результатам анализа услуги по выдаче удостоверений личности гражданам РК было выявлено, что проходящие при подготовке документа процессы и проверки не только дублируют друг друга, но и неоправданно затянуты.

Срок оказания услуги составлял 30 календарных дней (в ускоренном порядке — в течение 7, 10 и 15 рабочих дней), при этом аналогичный документ в России или Узбекистане выдается в течение 10 дней, а в США и вовсе в день обращения. Более того, имеет место искусственное затягивание сроков для обеспечения прибыли подведомственной организацией госоргана, получаемой от оплаты ускоренной выдачи документов.

Центр оценки предложил внести ряд изменений, которые в настоящее время уже реализованы и привели к сокращению срока оказания услуги до 15 рабочих дней, а в ускоренном порядке для городов Астана, Алматы, Шымкент и Актобе — до 2 дней, областных центров — до 4.

При назначении социальной выплаты на случай потери дохода в связи с беременностью и родами выявлены неэффективные подходы по организации услуги, значительно влияющие на удобство и сроки ее оказания. Максимальная сумма пособия составляет 924,5 тыс. тенге, срок

оформления занимает от 8 до 30 рабочих дней. Данные сроки обусловлены множественными дублирующими процессами: 5 сотрудников на 3-х этапах предоставления услуги выполняют идентичную работу по проверке документов и правильности расчета пособия. Примером эффективного использования трудовых и временных ресурсов по аналогии с данной услугой является выдача казахстанскими банками экспресс-кредитов на сумму до 3 млн. тенге в течение рабочего дня.

Важным моментом проделанной работы в рамках пилотного анализа также является возможность оптимизации услуги по выдаче решения об изменении целевого назначения земельного участка. Сокращение срока оказания данной услуги обозначено в «100 шагах по модернизации страны». Так, по результатам реинжиниринга, экспертами Центра оценки были выработаны рекомендации, которые в последующем были реализованы и позволили значительно сократить количество запрашиваемых документов и общий срок оказания услуги с 55 до 30 дней.

В целом, проведенная работа показала, что реинжиниринг имеет значительный потенциал

РЕЗУЛЬТАТЫ

В отличие от коммерческих структур, которые преследуют цель максимизации прибыли и снижения издержек от реинжиниринга, госорганы должны кроме этого иметь мотивацию, что их предложения будут услышаны, а после будут внесены качественные изменения в ежедневный процесс оказания услуг. До внедрения РБП акиматы не имели эффективных рычагов для продвижения своих изменений на уровне центральных госорганов, в большинстве случаев выработанные предложения по улучшению процессов оказания услуг оставались лишь на бумаге.



в повышении качества предоставления услуг. В этой связи, в целях дальнейшего совершенствования процессов оказания госуслуг по поручению Руководителя Администрации Президента РК (2016 г.) был проведен реинжиниринг уже 20 услуг (8 из них предоставляются акиматами). По итогам анализа было:

–выработано 126 рекомендаций (от 4 до 12 на одну услугу) по изменению процессов оказания (конкретные сроки, устранение технических недоработок и т.п.).

–выявлено 122 проблемы (от 3 до 12 на 1 услугу), возможность сокращения сроков в 2 и более раза по 4 услугам, от 20 до 40 процентов еще по 6 услугам.

Например, выработанные предложения по оптимизации услуги «Признание и нострификация документов об образовании» за счет исключения неэффективных этапов процесса предоставления позволили сократить срок оказания с 5-ти месяцев до 2-х, а количество истребуемых документов с 6 до 4.

Поворотными оказались 2015-2016 гг., когда на этапе внедрения реинжиниринга был проведен анализ трех услуг в акиматах Восточно-Казахстанской, Кызылординской и Мангистауской областей. Реинжиниринг данных услуг был проведен в форме практического обучения (коучинга) специалистов акиматов.

Анализ осуществлялся путем применения инструментов бережливого производства (Lean production). Так, процессы оказания услуг были описаны в формате «high level steps» (SIPOC), а также детально визуализированы посредством применения метода картирования: текущая и предлагаемая карты оказания услуг. Такой пошаговый метод анализа позволял при участии как услугодателей, так и независимых экспертов выявлять скрытые, нерегламентированные и дублирующиеся процедуры, а также резервы для улучшения процесса оказания услуг.

Например, решения об изменении целевого назначения земельного участка принимаются местными органами в течение двух месяцев.



При этом анализ показал, что фактически такое решение определяется уже на 3-4 день после подачи заявления. После процесс состоит из процедур согласования и сбора подписей множества чиновников (включая даже руководителя аппарата акимата). Центр оценки предложил внести изменения в процесс оказания услуги, которые привели к сокращению количества запрашиваемых документов в 3 раза, а общий срок оказания почти в 2 раза. Кроме того, были выработаны предложения по исключению законодательных коллизий (отсутствие единого подхода в регионах, перечня согласующих органов и т.п.), дублирующих процессов (земельная комиссия), а также проблем с интеграцией информационных систем.

На расширенном совещании в МНЭ с участием региональных представителей других акиматов, участвующих в процессе оказания данной услуги, выработанные подходы были полностью поддержаны и приняты в разработку.

Так, полученные результаты анализа и предложенный подход по реформированию деятельности госорганов, вдохновили акиматы к дальнейшему проведению РБП госуслуг. Знания и навыки применения инструментов реинжиниринга придали необходимый толчок для развития самостоятельных инициатив госорганов - совместное решение проблемы в оказании госуслуг, которые годами оставались неразрешенными.

Объединение совместных усилий явилось лучшим решением, учитывая отсутствие единого порядка предоставления услуг в различных регионах и наличие отдела мониторинга госуслуг в каждом акимате. В свою очередь это обеспечило поддержку со стороны руководства и про-



движение изменений на уровне центральных госорганов.

Межрегиональное сотрудничество акиматов Восточно-Казахстанской, Мангистауской и Кызылординской областей выразилось в подписании совместного Меморандума по совершенствованию госуслуг (декабрь 2016 г.). Разработан и в настоящее время реализуется План совместных мероприятий, который включает анализ 20 услуг с представлением результатов в МНЭ. Стоит отметить, что данное сотрудничество является первым прецедентом в истории работы госаппарата, когда госорганы объединились для совместного повышения качества услуг в Казахстане.



На текущий момент, акиматы провели реинжиниринг 11 услуг, выработано более 100 рекомендаций по изменению процессов оказания, которые направлены в МНЭ (до начала декабря запланирован анализ еще 9), взаимодействие стороны осуществляют через Единую систему электронного документооборота госорганов, которая является своего рода ядром накопления и систематизации знаний практического применения РБП в Казахстане. Кроме того, госорганы сформировали казахстанский пул экспертов по

реинжинирингу на уровне акиматов, объединяя специалистов, которые смогут оказать поддержку и консультацию по вопросам местного улучшения качества услуг другим госорганам.

Таким образом, результаты реинжиниринга полностью оправдали цели акиматов и эффективность применения данного метода в госаппарате, а выработанные предложения по изменению процессов оказания услуг на основе обоснованного анализа реализуются на уровне центральных госорганов.

Вышеописанный опыт необходимо тиражировать и в других госорганах, подведомственных организациях для привития необходимой управленческой культуры, направленной на саморазвитие микросистемы госоргана и улучшение оказываемых услуг. Наглядность достигаемых результатов, а также отсутствие влияния отраслевых, географических и иных факторов позволяют в кратчайшие сроки внедрить инструмент

КАК ПРИМЕНЯТЬ МЕТОД РЕИНЖИНИРИНГА В ГОСУСЛУГАХ?

В коммерческих структурах при реализации проекта реинжиниринга используются различные инструменты бережливого производства (Lean production), но фокус всегда направлен на организацию более эффективного бизнес-процесса. Описанный ниже инструмент для анализа госуслуг является кратким изложением способа, который использовался в акиматах.

Однако стоит учитывать, что реинжиниринг не является точной наукой, которую можно было бы преподать в простом пошаговом руководстве. Навыки применения различных инструментов, руководство групповой работой заинтересованных сторон и обработка информации приобретаются с опытом, на что требуется опре-

СОСТАВЛЕНИЕ ДИАГРАММЫ SIPOC

После определения имеющихся проблем в оказании услуги используйте инструмент под названием диаграмма SIPOC, данная аббревиатура состоит из элементов — поставщик, входы (ресурсы), процесс, выходы (результаты) и клиент.

SIPOC — это метод формализации бизнес-процессов, который помогает понять суть процесса и его основные элементы, определить объем работ и основных участников. Суть идеи формализации процесса заключается в следующем:

РБП и развить аналитические навыки госслужащих.

Героями данного кейса стали акиматы трех областей, которые не побоялись изменений и внесли свой вклад в развитие сферы оказания госуслуг Казахстана.

При этом реинжиниринг несет в себе большой потенциал не только в части повышения качества оказания госуслуг, но и общей эффективности работы госорганов. К примеру, Кызылординская область применила метод реинжиниринга в анализе процессов деятельности структурных подразделений. В результате внесены изменения в Положения 8 отделов акимата области в части детализации конкретных задач и функций, документооборота, более эффективного распределения обязанностей между сотрудниками. Ниже описан метод реинжиниринга, который применяли акиматы в анализе услуг, который станет отправной точкой для организации эффективных процессов в вашем госоргане.

деленное время, практика и умение учиться на ошибках.

Первое, что необходимо сделать, прежде чем приступить к использованию инструментария реинжиниринга — это сформулировать правильную постановку проблемы. Почему вы выбрали именно эту услугу для анализа? Какие проблемы возникают при оказании услуги? Т.е. прежде чем выискивать идеи, необходимо уяснить задачи, требующие решения. Также правильная постановка проблем поможет определить, какие показатели могут быть использованы в оценке улучшения после реинжиниринга. Постановку проблем нужно обязательно записать!

– особое внимание уделяется «масштабу» процесса, первоначально укрупненно описываются его ключевые этапы;

– после этого процесс «разматывается», как клубок, начиная с этапов процесса (1), затем от описания результата (2) анализируется клиент (3), после чего определяются требуемые ресурсы (4) и идентифицируются поставщики (5);



– особое внимание уделяется «стыкам» между этапами процесса, каждый этап должен заканчиваться там, где начинается следующий. Т.е. если этап закончился на Госкорпорации (клиент), то следующий этап начнется также с Госкорпорации, которая будет выступать в роли поставщика;

– все этапы, определенные в диаграмме SIPOC будут подробно (детально) отражены в карте бизнес-процесса.



КАРТИРОВАНИЕ БИЗНЕС-ПРОЦЕССА УСЛУГИ

Карта процесса — инструмент, используемый для отображения текущего процесса оказания услуги, т.е. потока информации от запроса услугополучателя до выдачи результата услуги.

Цель — понять текущий процесс и выявить возможности для улучшения, путем определения всех шагов в процессе оказания услуги, участников, документов, вопросов и проблем. Для составления Карты процесса приглашаются все участники, которые были определены в диаграмме SIPOC. В каждом этапе группа отмечает то, что происходит, проблемы, с которыми сталкиваются участники процесса. Также нужно отражать время, необходимое для выполнения каждого этапа процесса.

На рисунке приведен пример картирования услуги. Здесь важно отметить, что по мере того, как участники будут предоставлять информацию о деталях процесса, они начнут указывать

конкретные проблемы и вопросы, связанные с каждым этапом, которые они видят со своей стороны. Это именно тот момент, когда нужно начать внимательно слушать и записывать проблемы и вопросы (желтый ряд).

Возможно, на данном этапе участники будут предлагать решения проблем, но это понадобится позже, при анализе информации. Цель данной работы заключается в получении информации о текущем процессе оказания услуги.

В ходе картирования описывается ситуация «как есть», со всеми выявленными ее аспектами. При этом, после проведения комплексного анализа процесса разрабатывается карта «как должно быть» для определения оптимальных мероприятий, направленных на приведение текущей ситуации в соответствии с ее целевым состоянием.



АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ОКАЗАНИЯ ГОСУСЛУГИ

Картирование процесса предоставляет большой объем информации (факты, сведения, вопросы, проблемы). Следующий шаг заключается в обработке полученной информации, анализе и поиске решения выявленных проблем. Зачастую при РБП принимается решение о необходимости полной переработки всего процесса, такие решения являются нормой управленческой практики в организациях, нацеленных на развитие, и их не стоит бояться, т.к. анализ должен не только выявлять причины проблем, но и предлагать их комплексные решения.

Выявленные проблемы рекомендуется классифицировать по определенным признакам,

к примеру, они могут быть отнесены к проблемам законодательного или организационного характера, они могут быть связаны с информационными системами и т.д. Таким образом, группа сразу поймет, какие проблемы наиболее актуальны и какие из них могут быть решены на уровне самого госоргана.

Главной задачей является анализ проблем и разработка возможных вариантов решения, при этом стоит оценить эффект от изменений, и в первую очередь рассмотреть более критичные и важные проблемы, т.к. решение второстепенных может в последствии не потребоваться за счет минимизации их влияния.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕОБХОДИМЫХ МЕР

На данном этапе реинжиниринга акиматы трех областей объединяли проблемы, учитывая возможные отклонения в процессах оказания госуслуг в регионах. Реализация вышеназванных шагов позволяет определить наличие «лишних», дублирующихся процессов структурных подразделений, которые оказывают существенное влияние на затянутость сроков оказания услуг. Карта обновленного процесса («как должно быть») выстраивается с учетом исключения таких процессов.

На этом этапе важно определить возможное влияние изменений на сам процесс оказания услуги, а также на сопутствующие сферы: структуру задействованных подразделений (сокращение или расширение штата), персонал (повышение квалификации), законодательную базу (разработка НПА и/или внесение изменений в действующие акты) и т.д. Такой шаг позволит разработать комплекс общих рекомендаций по внедрению обновленного бизнес-процесса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Потенциал применения метода реинжиниринга бизнес-процессов не только в сфере оказания госуслуг, но и системы госуправления в целом, огромен. Уже сегодня можно констатировать тот факт, что внедрение реинжиниринга привело к значительному повышению эффективности деятельности госаппарата.

Всего за несколько лет с момента начала пилотного анализа услуг удалось достигнуть серьезных сдвигов в решении проблем, которые не находили своего решения в течение многих лет. В последующем можно расширить данный опыт на остальные процессы госорганов с целью обоснованной оптимизации численности и повышения производительности госаппарата, снижения затрат на его содержание, оптимизации функций госорганов.

Результаты проведенных работ говорят сами за себя — достижение реальных результатов

возможно без привлечения финансовых затрат и в короткий промежуток времени. И если мы действительно хотим существенных изменений в повышении качества оказания госуслуг, снижении загруженности госорганов, коррупциогенных факторов, то необходимо кардинально пересмотреть сложившуюся систему бизнес-процессов в госуправлении. Исключив такие виды потерь, как:

– излишняя обработка, выражающаяся, к примеру, в чрезмерной перепроверке документов и избыточном согласовании документов;

– ожидание, например, подписи руководителя, которая может затягивать весь процесс на несколько дней;

– транспортировка — ярким примером является доставка документов через курьера из Госкорпорации в госорганы;



–передвижение — ненужные копии документов, лишние передвижения по этажам госоргана, согласование бумажных документов в нескольких организациях;

–запасы расходных материалов, на хранение которых тратится пространство и рабочая сила;

–перепроизводство, в сфере госуслуг примером может быть тиражирование тысячи бланков, которые в последующем могут стать не пригодными, в связи с внесением изменений в их формы;

–брак — некоторые ошибки носят катастрофический характер, в услугах очевидными примерами могут быть — ошибки в стандартах услуг, неверно разработанные бланки заявлений.

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ КАК СПОСОБ СОЗДАНИЯ ПРОЗРАЧНОГО, ПОДОТЧЕТНОГО ГОСУДАРСТВА

В Плате нации «100 конкретных шагов» поставлена задача по формированию прозрачного и подотчетного государства, созданию «Открытого правительства». В рамках внедрения данной инициативы были введены следующие порталы: «Открытые данные», «Открытые НПА», «Открытые бюджеты» и «Открытый диалог». Все эти компоненты направлены на повышение прозрачности деятельности госорганов, увеличение доли гражданского участия, а также укрепление взаимодействия между правительством и населением. Вместе с тем, результаты оценки показали, что публикуемые данные не вызывают интерес у населения. В связи с этим, встает вопрос о необходимости повышении качества публикуемых наборов данных и анализа информационных потребностей населения. В данном кейсе рассмотрены примеры по созданию социально востребованных сервисов на базе открытых данных, которые активно используются населением.

В 2015 году вступил в силу Закон РК «О доступе к информации», это был первый шаг к формированию подотчетного государства, повышению открытости и прозрачности деятельности госорганов, так как ранее не было норм по регулированию данной сферы — права и обязанности обладателя и получателя информации не были структурированы. Благодаря данному Закону было регламентировано понятие открытых данных. Кроме того, в рамках Закона «Об информатизации» от 24 ноября 2015 г. открытые данные являются одним из инструментов, активно способствующих развитию ИКТ в нашей стране.

В соответствии с вышеуказанными законодательными актами были внедрены критерии отнесения электронных информационных ресурсов к открытым данным, способы и формат их представления. По результатам оценки в 2016 году госорганами в общей сложности было опубликовано 1 280 наборов данных, проведено публичное обсуждение 14 законопроектов, опубликовано 10 тыс. проектов бюджетных программ.

Открытые данные это общедоступные электронные информационные ресурсы, представленные в машиночитаемом виде и предназначенные для дальнейшего использования, либо повторной публикации в неизменном виде

Следует отдельно отметить, что обычные форматы представления информации — текстовые, графические и табличные документы не являются по своей сути открытыми данными, до тех пор, пока они не будут переведены в машиночитаемый вид.

Целью публикации открытых данных является улучшение качества жизни всех представителей общества, посредством предоставления обширной информационно-аналитической базы для экспертного сообщества, а также создания полезных для общества веб-сервисов и мобильных приложений

Для Казахстана одним из основных эффектов от публикации открытых данных станет ускорение межведомственного обмена информацией. На текущий момент процесс межведомственного взаимодействия является длительным и многоступенчатым, требующим большого количества рабочего времени госслужащих на предоставление ответов на поступающие запросы, как от граждан, так и от коллег из других ведомств.

При этом в большинстве случаев запрашиваемая информация могла бы быть получена из открытых источников, таких как интернет-портал открытых данных. В частности, это касается статистической информации о деятельности госоргана, данных по сферам и отраслям, курируемым данным госорганом или структурным подразделением и т.п.

Однако отмечаем, что сложившаяся в госорганах культура информационного обмена не рассматривает открытые данные как достоверный источник информации, что является нерациональным при том, что за каждым набором опубликованных открытых данных закреплено определенное подразделение госоргана и конкретное ответственное лицо.



НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Открытие данных госорганов и данных их подведомственных организаций позволит улучшить процесс найма персонала, использовать данные как ресурс для создания перспективных стартап-проектов, а также внести свой вклад в развитие национальной экономики.

В нескольких исследованиях были предприняты попытки определить ценность открытых данных для мировой экономики. Чаще всего приводят результаты исследования, проведенного Глобальным институтом McKinsey¹: по содержащимся в нём оценкам, открытые данные (из государственных и негосударственных источников) в 7 отраслях мировой экономики могут способствовать созданию экономической ценности в размере от 3 до 5 млрд. долларов США. Это такие отрасли, как образование, транспорт, производство потребительских товаров, элек-

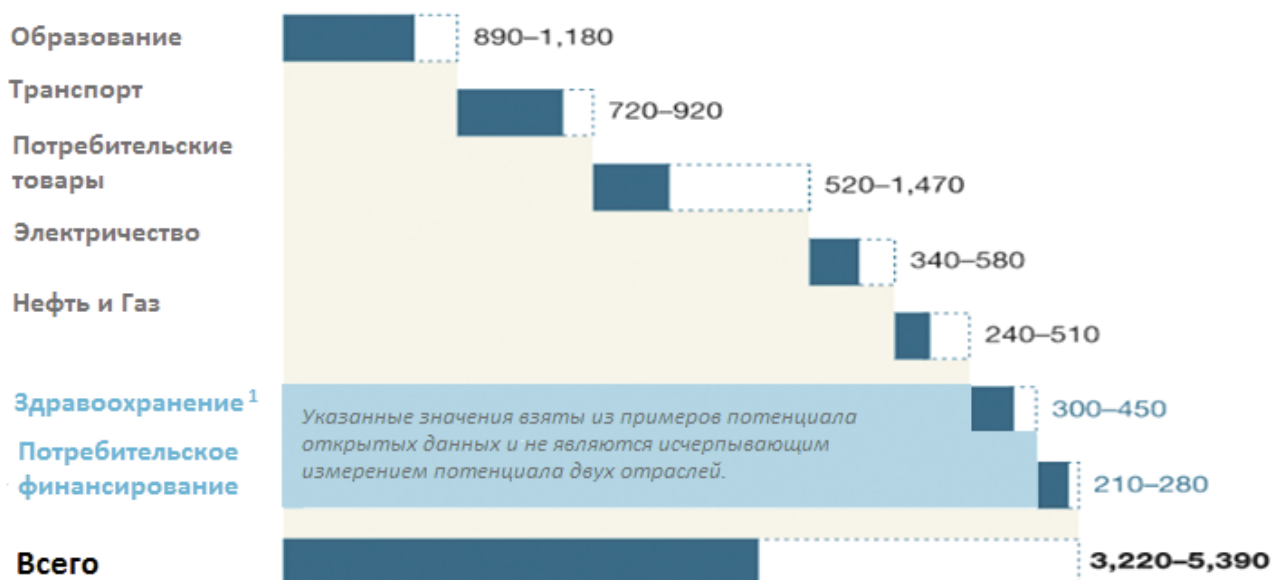
троэнергетика, нефтегазовый сектор, здравоохранение и потребительские услуги.

Согласно этому исследованию, в конечном итоге от наличия открытых данных потребители выигрывают больше, чем компании. Среди таких бенефициаров могут быть фермеры, которые добиваются более высоких урожаев благодаря использованию данных о погоде, состоянии почв. Вместе с тем, это и родители, которые выбирают наилучшее учебное заведение для своего ребенка, что в свою очередь способствует конкурентоспособности рынка образования. Поддерживая новые и существующие компании, открытые данные позволяют создавать рабочие места, помогая как частному сектору, так и гражданам, получающим новые возможности для трудоустройства.

¹ <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information>

Ежегодно открытые данные могут способствовать созданию экономической ценности, в размере от трех до пяти миллиардов долларов в семи отраслях мировой экономики.

Потенциальная ценность в открытых данных, млрд.дол.



¹Включает только данные США.

Источник: Глобальный Институт McKinsey

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСОРГАНОВ И НАСЕЛЕНИЯ

Зачастую недостаточное информирование и отсутствие официальных разъяснений со стороны госорганов приводит не только к неправильной трактовке ситуаций, связанных с нормотворческим и бюджетным процессами, но и к росту непродуктивной нагрузки на госслужащих. В качестве наглядного примера важности проведения эффективной информационно-разъяснительной работы среди населения — рассмотрим пример акимата г. Астана.

В течение 2016 г. акиматом было рассмотрено более 54 тыс. жалоб и заявлений граждан, при этом более 13 тыс. (26%) поступило по вопросам выделения земли под индивидуальное жи-

лищное строительство (ИЖС). Т.е. в среднем за рабочий день в акимат поступало 57 обращений по данному вопросу. Между тем, с 2006 г. участки под ИЖС в Астане не предоставляются. Таким образом, информационно-разъяснительная работа, проведенная госорганами, не дала ожидаемых результатов и привела к волне жалоб со стороны населения, которые априори не могли быть удовлетворены.

Далее рассмотрим несколько примеров создания сервисов с применением открытых данных в различных отраслях экономики и жизнедеятельности.



СИНГАПУР – ЭЛЕКТРОННОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

В Сингапуре в рамках внедрения реформы Smart Nation Singapore разработан целый портал, посвященный обеспечению качественных услуг в сфере охраны здоровья граждан. Внутри портала разработан веб-сервис MyHealth, который предоставляет гражданам (при авторизации через электронную цифровую подпись) доступ к полной информации об их состоянии здоровья, истории медицинских осмотров, обращений в клиники и т.д. Помимо этого, данный сервис служит единой платформой системы электронного здравоохранения и представляет

собой базу данных, интегрированную со всеми поликлиниками, больницами и лабораториями.

До 2020 г. в Казахстане будет внедрен электронный паспорт здоровья, который является хранилищем информации о состоянии здоровья каждого из наших соотечественников. Это позволит врачам избавиться от излишней бумажной работы и траты времени, а также обеспечит высокий уровень удобства для граждан в посещении медицинских учреждений и мониторинге своего здоровья.

Личное здоровье

[ВХОД В СИНГПАСС](#)

Ваши личные медицинские и медицинские записи извлекаются из наших систем общественного здравоохранения и могут быть доступны только через вашу учетную запись SingPass.

Эти записи предназначены только для справки и могут быть не самыми последними или наиболее полными. Если у вас есть медицинские проблемы, обратитесь за медицинской помощью к врачу и / или местным медицинским работникам.

Применяется только для сингапурцев / PR.



Иммунизация [>](#)

- Для лиц, родившихся с 1 января 1996 года, отображаются только записи о иммунизации из Национального реестра иммунизации (NIR).



Результаты лабораторных испытаний [>](#)

- Доступно для лиц в возрасте 15 лет и старше. Вы можете просмотреть результаты лабораторных испытаний (например, анализ крови) из недавнего посещения государственных больниц, поликлиник и / или других учреждений общественного здравоохранения.
- Здесь отображаются записи за последние 3 года.

ИСПАНИЯ – УМНЫЙ ГОРОД

Испанский портовый город Сантандер² получил финансирование от Европейского Союза на реализацию прототипа умного города для всей Европы. Благодаря небольшому размеру, город может контролироваться 12 000 датчиками, которые собирают информацию об уровне загрязнения воздуха, уровне шума, идентифицирует доступные места для парковок, также автоматически регулируют работу светофоров и фонарей.

Помимо вышеуказанной информации жители получают в режиме реального времени информацию о доступности/закрытии дорог и загруженности, а также о задержках общественного транспорта. Жители города также могут сообщать о проблемах (например, открытых люках, разбитых арычных системах и др.) непосредственно в мэрию. В городе наблюдается сокращение времени на решение проблем и 25%-ное сокращение расходов на электроэнергию. Расходы на сбор мусора также упали на 20%.

Концепция умных городов также активно поддерживается и в нашей стране. Так, АО «Astana Innovations» совместно с акиматом Астаны в этом году проводится 6 месячный стартап марафон Astana Innovations Challenge³, который нацелен на создание городских решений



в различных сферах жизнедеятельности города, в частности коммунальное хозяйство, экология, транспорт, ресурсосбережение, туризм, электронная медицина и образование. При этом активно используются технологии открытых данных, облачных вычислений и Интернета вещей. Именно совместный подход бизнеса, граждан и правительства позволяет создавать наиболее эффективные решения и сервисы в рамках создания инфраструктуры «Smart city».

2 <http://www.smartsantander.eu/index.php/testbeds/item/132-santander-summary>

3 <http://astanaic.kz/>

НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ – ТУРИСТИЧЕСКИЙ СЕРВИС

Nest Finder⁴ — новозеландское мобильное приложение, предоставляющее актуальную информацию для путешественников. В приложении представлена сравнительная информация о местах, которые можно посетить, кемпингах, достопримечательностях. Также с его помощью можно забронировать гостиницу или место в кемпинге.

Приложение содержит подробную информацию о туристических маршрутах, ценах на различные виды услуг, посещение достопримечательностей, отзывы и т.д. Приложение предназначено для использования в автономном режиме и не требует постоянного подключения к интернету.

4 <https://www.data.govt.nz/case-studies/>



США – ПОИСК МЕСТА ДЛЯ БИЗНЕСА

The NYC Business Atlas⁵ — инструмент, который помогает МСБ определить новые места для ведения бизнеса. Инструмент объединяет разнообразные данные, в том числе данные управления финансов, заявки потребителей, демографические данные, геоданные, данные передвижения в Нью-Йорке в режиме реального времени. Сопоставив открытые данные различных департаментов, разработчики создали сервис, который послужит созданию новых возможностей и экономическому росту.



5 <https://maps.nyc.gov/businessatlas/>

КАЗАХСТАН – СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ПОРТАЛ

AgroBIZ⁶ — сельскохозяйственный интернет-портал, созданный для поддержания деятельности отечественных фермеров. Портал использует данные МСХ, а также открытые данные акиматов регионов.

Однако данный портал не предоставляет информационных ресурсов для анализа и принятие эффективных решений в сфере развития АПК. Более совершенное и полезное для бизнеса приложение разработано компанией Climate Corporation⁷, которая занимается сбором и анализом открытых данных в США (количество выпавших осадков, качество почвы, отслеживание уровня азота и др.). Все эти данные собираются и агрегируются в приложение, которое выдает наиболее оптимальное решение по уходу за фермерским хозяйством.



6 <http://agrobiz.kz/>

7 <https://www.climate.com/features>

ФОРМИРОВАНИЕ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

Открытые данные размещаются госорганами на основании утвержденных перечней открытых данных, подлежащих публикации, и запросов со стороны граждан и бизнеса, что обеспечивает общедоступность этой информации. При этом, как было указано выше, другим критерием является востребованность открытых данных — соответствие размещаемой госорганами информации потребностям бенефициаров.

Данная модель формирования открытых данных имеет определенный недостаток. Перечни открытых данных формируются непосредственно госорганами, являющимися владельцами этих данных, при согласовании с уполномоченным органом по информатизации, что не позволяет обеспечить высокий уровень востребованности этих данных. Также расширение перечней открытых данных возможно за счет анализа информационных потоков между госорганами



с целью сокращения сроков передачи информации.

Для формирования более качественного и востребованного перечня открытых данных рекомендуется на регулярной основе проводить системную работу по анализу востребованности тех или иных открытых данных с привлечением представителей НПО, СМИ, предпринимательства, академических и научных организаций.

Одним из главных аспектов в этом направлении является разъяснительная работа о возможностях открытых данных, проводимая как среди граждан, так и среди госслужащих. Эти мероприятия можно реализовать на базе действующих казахстанских инициатив в сфере открытых данных:

- **data.egov.kz** — интернет-портал открытых данных, который представляет доступ к более 2000 опубликованным открытым данным;
- **astanaic.kz** — Astana Innovations Challenge, представляющий собой стартап марафон для решения городских проблем с применением открытых данных;
- **https://open-almaty.kz** — общественная приемная, выступающая в качестве нового канала связи между госорганами и населением.

ВЫВОДЫ

Реформа внедрения Открытого правительства в Казахстане только набирает свои обороты. Первый год проведения реформы показал, что необходимо улучшать качество публикуемой информации и расширять ее полноту путем проведения опросов населения, бизнес-сообществ и неправительственных организаций.

Стоит отметить, что зачастую запросы на публикацию открытых данных, поступающие от граждан и представителей бизнеса, касаются уже опубликованных данных. В таких случаях руководствоваться пп. 15 ст. 11 ЗПК «О доступе к информации», согласно которому госорган обязан в 3-дневный срок предоставить ответ, содержащий достоверные сведения о способах и месте доступа к запрашиваемой информации.

При этом следует уделять особое внимание к запросам на публикацию открытых данных в части структуры и полноты этой информации — зачастую наборы открытых данных содержат фрагментарную информацию, не позволяющую проводить аналитические и иные интерпретации, направленные на создание ценности.

Проведение разъяснительной работы по донесению до населения информации о потенциальной ценности открытых данных и принципов Открытого правительства во многом основано на конкретных кейсах, обеспечивающих наглядность и доступность изложения.

В связи с этим, всем госорганам, и в особенности МИО, следует обратить внимание на проводимые в других государствах и международных организациях конкурсы и соревнования не только для поиска идей и бизнес-моделей, применимых и востребованных в Казахстане, но и для изучения опыта проведения хакатонов по созданию мобильных приложений и онлайн-сервисов на базе открытых данных в целях повышения заинтересованности населения и ИТ-специалистов.

В частности, следует обратить внимание на ежегодные конкурсы Open Government Awards, проводимые организацией Open Government Partnership.

Система оценки поддерживает реализацию этой реформы и будет способствовать интенсификации процесса раскрытия информации госорганами, в том числе посредством углубления показателей и критериев оценки с учетом качественных характеристик этой работы.



ВОЗМОЖНОСТИ ПЕРЕФОРМАТИРОВАНИЯ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ С УЧЕТОМ ОПЫТА Г. ЭДМОНТОН, КАНАДА

В рамках данного кейса рассматривается опыт города Эдмонтон (Канада) в части разработки региональных стратегических планов с целью выявления возможностей для улучшения аналогичных инструментов в Казахстане. Данное направление работы способствует реализации 91 и 92 шагов Плана нации в части перехода к модели госуправления по конкретным результатам и формирования компактной системы государственного планирования с переработанными ключевыми целевыми индикаторами. Стратегический план г. Эдмонтон предназначен для руководства и информирования населения о планировании развития города на 10-летний период. За эти 10 лет перед городом встанут новые проблемы, вызовы, тенденции и возможности.

С 2007 года Казахстан создал и развивает национальную систему стратегического планирования. Данная система работает на трех основных уровнях. На верхнем уровне - долгосрочная стратегия развития Казахстана до 2050 г, которая определяет ключевые векторы развития страны и ожидаемые результаты. На втором уровне горизонт планирования сужается до 10-5 лет, и страновые задачи развития конкретизируются в государственных и правительственных программах, действующих в отдельных отраслях экономики или сферах работы госорганов. Далее конкретные исполнительские механизмы и индикаторы на 3-5 лет прописываются на уровне стратегических планов ЦГО и программ развития территорий. На этом третьем уровне проходит ежегодный мониторинг и оценка прогресса по целям работы госорганов.

ПРТ впервые были разработаны в 2010 году. По формату это унифицированные документы, разрабатываемые на основе стратегических целей и задач, а также правительственных и государственных программ. Срок реализации ПРТ составляет 5 лет, в настоящее время акиматы реализуют программы, разработанные на период 2016-2020 гг.

ПРТ — это основной документ системы государственного планирования на уровне МИО. С момента внедрения ПРТ прошло уже более 6 лет, оценка эффективности все эти годы последовательно поддерживала процесс внедрения ПРТ в работу МИО. Так, в первые годы оценки критерии были направлены на повышение качества разработки ПРТ в части полноты анализа, выявления проблем, разработки индикаторов. В настоящее время оценка ориентирована на формирование качественных бюджетных программ, их ориентированности на достижение целей ПРТ.

По итогам оценки, был внедрен единый для всех акиматов БПП, который лег в основу на-

«Формирование компактной системы государственного планирования. Сокращение количества государственных программ. Упразднение отраслевых программ с интеграцией отдельных отраслевых программ в государственные программы, а также в стратегические планы госорганов. Переформатирование стратегических планов и программ развития территорий в части ключевых целевых индикаторов»

92 Шаг плана нации

бора индикаторов ПРТ и упорядочил формат документа.

БПП — это совокупность унифицированных целевых индикаторов и показателей результатов программ развития территорий, отражающих уровни ключевых направлений развития территорий и являющихся показателями эффективности деятельности местных исполнительных органов

В настоящий момент БПП состоит из 81 индикатора, разработанных на основе предложений МИО и согласованных с заинтересованными ЦГО.

Рабочей группой Министерства экономического развития и торговли РК (конец 2011, начало 2012 года) была проведена работа по анализу имеющихся показателей в ПРТ МИО. В результате проведенной работы на тот период было выявлено, что общее количество индикаторов

ПРТ составляло порядка 1695 показателей, среднее их количество в ПРТ — 411. Максимальное количество показателей содержалось в ПРТ ВКО — 651, минимальное количество показателей было отмечено в городах Астана и Алматы — 260 и 268 соответственно.

Из имеющегося набора показателей ПРТ экспертным путем было отобрано 40 экономически и социально значимых целевых индикаторов и 100 соответствующих им показателей прямых результатов, которые легли в основу проекта Единого перечня показателей.

Однако сейчас в рамках реализации Плана нации требуется переосмыслить и изменить формат ПРТ. Данное изменение будет проведено вслед за сменой формата стратегических планов ЦГО и должно быть направлено на внедрение принципов и механизмов государственного управления по результатам на уровне регионов.

Реализация переструктурирования ПРТ заключается в следующих 3 основных аспектах:

1. В рамках 92-го шага предписывается **качественная переработка ключевых целевых индикаторов** и повышение компактности данного документа системы государственного планирования. Содержательная часть ПРТ определяется целевыми показателями (индикаторами), формируемыми на основании БПП.

Итоги проведенной оценки и анализ по недостижимым показателям Базового перечня показали, что в текущем формате БПП есть следующие негативные аспекты:

Во-первых, сильная зависимость достижения показателей БПП от внешних макроэкономических факторов (цена на нефть, курса тенге, снижение спроса на продукцию черной металлургии и т.д.).

Во-вторых, на достижение экономических показателей сильное негативное воздействие оказал кризис РФ в отношении с западными странами и введенных санкций, который негативным образом отразился на объемах экспорта казахстанской промышленной продукции в РФ.

В-третьих, достижение тех или иных показателей не зависит в полной мере от деятельности акимата. Индикаторы включают в себя комплекс возможных факторов по их достижению.

Стоит отметить, что сложившийся механизм разработки ПРТ характеризуется тем, что зачастую устанавливаемые цели директивно «спускаются» ЦГО. Данная модель разработки региональных стратегических документов не позволяет учитывать специфику регионов и зачастую приводит к невозможности достижения поставленных целей на региональном уровне управления.

ЦГО имеют возможность инициирования **дополнительных показателей** ПРТ в зависимости от специфики регионов без их количественного ограничения. Также соответствующими НПА предусмотрено уточнение, согласно которому в ряде отраслей национальной экономики заинтересованные ЦГО (МИР и МСХ) могут инициировать внесение в ПРТ дополнительных показателей в общем объеме не более 20% от БПП (10% на каждое министерство).

2. Необходимо установление прямой **взаимосвязи между стратегией и бюджетом**, а также проведение аналитической работы в части оценки целесообразности реализации конкретных мероприятий и их влияние на достижение поставленных целей и решение выявленных проблем.

Акиматы обеспечивают выполнение мероприятий государственных и правительственных программ на региональном уровне. При этом они сталкиваются с формированием композитного (сборного) бюджета, состоящего из местного бюджета, трансфертов ЦГО и т.д., что затрудняет эффективное управление бюджетом и выявление прямых связей с поставленными целями.

Текущая структура ПРТ характеризуется раздробленностью и узкой направленностью целей, что не позволяет выстроить стройную архитектуру связей стратегии и бюджета, но уже сейчас есть определенная основа для реализации этого механизма. Этой основой является БПП.

Также следует отметить, что в каждой государственной и правительственной программе разработаны показатели прямых и конечных результатов с плановыми значениями для каждого региона, что обеспечивает связь бюджетов развития с этими программными документами. Для их реализации ЦГО направляются целевые трансферты из республиканского бюджета.



Задачей же акиматов является сведение всех целей, индикаторов и бюджетных программ с их показателями в единый документ — ПРТ.

К примеру, правительственной программой «Развитие регионов 2020» предусмотрен индикатор: Доля модернизированных/построение сетей, в т.ч. тепло-, электро- и газоснабжения (%), который может быть увязан с показателем БПП «Доля модернизированных сетей от общей протяженности» (теплоснабжение, газоснабжение, электроснабжение). Аналогичный подход по архитектуре взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования можно соблюсти и в отношении других правительственных и государственных программ.

Для практической реализации такого подхода построения взаимосвязей стратегического и бюджетного планирования необходимо принятие системных мер по улучшению качества разработки бюджетных программ на местном уровне — улучшение методологического обеспечения, проведение специализированного обучения и мотивация со стороны руководителей госорганов.

3. Для повышения эффективности документа требуется непосредственно переформатировать сам документ. К примеру, раздел «Анализ текущей ситуации» в ПРТ представляет собой массивный блок информации общего характера, описывающий деятельность акимата за предыдущий период работы без детализации и анализа причин возникновения тех или иных проблем региона, их причин и следствий.

Анализ, проводимый в рамках ПРТ, **представляет собой список проблем** в регулируемых сферах и направлениях, что свидетельствует о достаточно формальном подходе к разработке стратегического документа. В результате, сложно определить логику решения проблем и детализированный механизм исполнения намеченных мероприятий.

Также между разделами «анализ текущей ситуации» и «достижение целей и целевых индикаторов» **не прослеживается четкая взаимосвязь.** В частности, отсутствует анализ того, какая проблема решится при достижении индикаторов, а описание достижения целевых индикаторов сводится лишь к выработке путей достижения (мероприятия). Также не обеспечивается **логическая связь мероприятий и планируемых расходов со стратегическими целями.**

Обозначенные в ПРТ **цели сформулированы сложным языком и зачастую не связаны логически**, что не позволяет объективно оценить их достижение.

К примеру, в ПРТ ЗКО обозначена цель «Создание благоприятных условий для повышения конкурентоспособности (1), расширения и укрепления позиций малого и среднего предпринимательства (2), устойчивое развитие внутренней торговли (3)». В то же время в ПРТ Алматинской области имеет следующая формулировка «Обеспечение качества и доступности образования (1), повышение эффективности системы охраны и защиты законных интересов детей (2)».

Также потребность в новом формате ПРТ обусловлена следующими внешними факторами.

Децентрализация. Формирование ПРТ в настоящее время осуществляется «сверху-вниз» без должного учета специфики разных регионов Казахстана. Так, значительная часть показателей ПРТ сформирована министерствами, тогда как у акиматов зачастую отсутствуют инструменты воздействия на их достижение.

При этом, в государственном управлении нарастает тренд усиления роли акиматов, и это со временем приведет к смене управленческой парадигмы и формированию ПРТ исходя из целей, задач и потребностей региона. Ведущая роль в данном процессе будет занята МИО. При этом для эффективного воплощения этой модели требуется расширение и повышение качества теоретической и методологической проработки процесса усиления роли МИО.

Более близкий контакт с гражданами. Увеличение значимости взаимоотношений госорганов с населением и внедрение модели и принципов «Открытого правительства» также предъявляют новые требования к системе госпланирования в целом и повышению роли ПРТ в частности.

Проводимые в рамках 5 президентских институциональных реформ мероприятия заключаются как в создании новых каналов взаимодействия госорганов и населения (портал «Открытого правительства», ежегодные отчеты акимов перед населением), так и в создании принципиально новых институтов — общественных советов при госорганах.

Этот важный тренд не может не отразиться на характере основного документа стратегического планирования региона — новый формат ПРТ должен обеспечить публичность документа и его ориентированность на понимание и принятие населением.

АНАЛИЗ ОПЫТА Г. ЭДМОНТОН

Стратегический план города Эдмонтон — «Путь вперед» является основным документом по улучшению социального и экономического положения города, и в первую очередь ориентирован на удовлетворение потребностей местного населения посредством реализации социально-значимых целей (инфраструктура, здравоохранение, образование и др.).



Город: Эдмонтон (провинция Альберта)
Население: 932,5 тыс. чел (2016 г.)
Плотность населения: 1361 чел/км²
Мэр: Дон Айвсон
Управляющий орган: Городской совет
Веб-сайт: <https://www.edmonton.ca/>

Стратегический план «Путь вперед» отражает видение развития г. Эдмонтон до 2040 г. и разработан в целях улучшения качества жизни населения и удовлетворения их потребностей. В рамках этого документа на 10-летний период установлены 6 стратегических целей, которым соответствуют 12 ожидаемых результатов и 26 ключевых показателей. При этом 21 показатель является статистическими, в то время как 5 показателей оцениваются посредством проведения опросов населения города.

Отдельное внимание следует уделить механизму корректировки и внесению правок

В рамках данного кейса мы не рассматриваем 1 и 2 аспекты нового формата ПРТ, т.к. для этого требуется проведение серьезных прикладных исследований, но описываем возможные подходы к реструктуризации самого документа на примере Стратегического плана г. Эдмонтон.

в план — в случае возникновения такой необходимости изменения документа проводятся не чаще 1 раза в 4 года.

К отличительным особенностям Стратегического плана г. Эдмонтон можно отнести следующее:

- данный документ написан доступным языком и сопровождается иллюстрациями и инфографикой, что делает данный документ понятным и легким для восприятия гражданами и госслужащими всех уровней;
- все стратегические цели, результаты их достижения и ключевые показатели сформулированы кратко и не допускают разночтений. При этом к каждой цели установлено не более 3 показателей;
- вся система целеполагания и разработки ключевых показателей ориентирована на удовлетворение потребностей населения. В частности, большинство показателей носит социальный характер и соответствуют реальным повседневным нуждам граждан;
- более того, под каждый показатель разрабатывается методология расчета, описываемая в ежегодном отчете о реализации стратплана. Также, в ежегодном отчете приводится информация о потенциале достижения / недостижения показателей в виде 4 зон (зеленая, серая, желтая и красная).

Далее рассмотрим структуру Стратегического плана г. Эдмонтон.

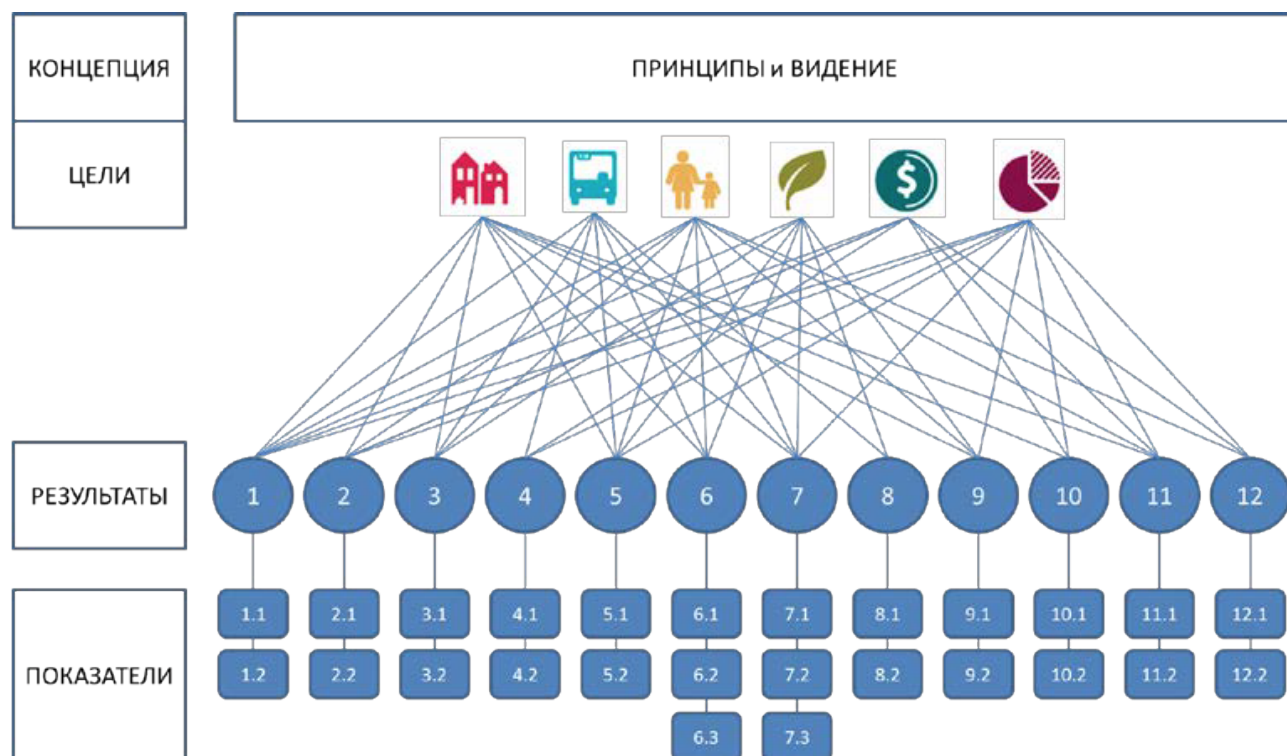
Рассмотрим механизм формирования целей и ожидаемых результатов, а также связи между целями, результатами и показателями, применяемыми в СП г. Эдмонтон.

Как мы видим, реализация каждой из поставленных целей определяется посредством наличия ряда целевых результатов. В рамках данной модели оценка достижения целей представляет



| Название блока | Краткое описание |
|--------------------------------------|---|
| Послание мэра | В своем послании мэр города рассказывает о целях и предпринимаемых мерах администрации города по решению текущих проблем, а также адаптации города и его жителей к внешним реалиям и вызовам для обеспечения комфортной жизни населения. |
| Послание управляющего города | В своем послании управляющий городом г. Эдмонтон презентует общее видение будущего города, выработанное на основе анализа потребностей и предложений местного населения. |
| От Концепции к Действию | В данном разделе обосновывается важность целей и показателей, в том числе их объективность для города и местных жителей, а также общий механизм реализации документа. Также данный блок включает в себя планы мероприятий, разработанные для достижения поставленных целей. |
| Видение города | В данном разделе описывается видение г. Эдмонтон в случае успешного достижения всех целей и показателей стратегического плана к 2040 г. |
| Принципы | Данный блок описывает 4 руководящих принципа, в соответствии с которыми разработан и реализуется СП города: интеграция, устойчивость, жизнеспособность и инновационность. |
| Стратегические цели | В этом разделе документа сформулированы основные стратегические цели. |
| Цели, показатели и плановые значения | Данный раздел содержит блочное описание цели: ключевые показатели, их целевое значение, применяемые инструменты оценки и последние результаты оценки. |

Структура Стратегического плана г. Эдмонтон.



Механизм формирования целей и ожидаемых результатов, а также связи между целями, результатами и показателями, применяемыми в СП г. Эдмонтон.

собой совокупность результатов оценки достижения показателей и целевых результатов, соответствующих той или иной цели.

Следует отметить, что существующий формат ПРТ не предусматривает возможности установить такого рода связи.

Рассмотрим группировку поставленных в документе целей более предметно.

| | |
|--|--|
|  Преобразование городской среды Дата: Май 2010 |  Повышение использования общественного и активного видов транспорта Дата: Сентябрь 2009 |
|  Улучшение условий жизни Дата: Июль 2010 |  Сохранение и устойчивое развитие окружающей среды Дата: Июль 2011 |
|  Обеспечение финансовой стабильности Дата: 2015 |  Диверсификация городской экономики Дата: Март 2013 |

Представленный перевод соответствующего раздела СП г. Эдмонтон наглядно отражает простоту и лаконичность поставленных целей. Рассмотрим структуру формулирования ожидаемых результатов (выходов) и их связей с целями в рамках данного документа на примере двух из 12.

Как мы видим, каждый целевой результат имеет наглядную связь с поставленными целями и четкие ключевые показатели, не допускающие разночтений, данные о текущем состоянии этих показателей на момент составления документа и их целевое значение.

На основании проведенного анализа рекомендуется провести актуализацию действующего фор-

мата ПРТ в соответствии с лучшими международными практиками и опытом г. Эдмонтон (Канада).

Применимость данного кейса заключается в следующем:

- исключение историко-экономического экскурса о деятельности акиматов за предыдущие годы из ПРТ;
- обеспечение простоты, наглядности и доступности изложения документа;
- ориентация БПП на нужды и специфику региона;
- четкое формулирование целей и ключевых показателей;
- описание конечных результатов достижения целей;
- четкое описание ожидаемых результатов с целями;
- описание методологии оценки результатов реализации ПРТ в ежегодных отчетах;
- прогнозирование достижения/недостижения показателей;
- сокращение объема.

В целях улучшения качества работы МИО в части повышения конкурентоспособности и устойчивого развития регионов требуется модернизация текущего формата ПРТ. Также применение данного кейса направлено на реализацию институциональных реформ Плана нации и повышение эффективности системы государственного планирования РК.

Задача №1:

Эдмонтон привлекателен и компактен

Связанные цели:



| Показатель | Последние данные | Целевое значение |
|---|------------------|-------------------------------------|
| 1.1 Новые жилые объекты (%) | 14% (2013) | 25% |
| 1.2 Опрос населения: хорошо спланированный, удобный город | 38% (2013) | 55% позитивных ответов респондентов |

Задача №10:

Город Эдмонтон имеет устойчивое финансовое положение

Связанные цели:



| Показатель | Последние данные | Целевое значение |
|--|--|--|
| 10.1 Кредитный рейтинг города | Кредитный рейтинг Standard and Poor's AA+ (2013) | Кредитный рейтинг Standard and Poor's AA+ (2013) |
| 10.2 Устойчивость городских расходов (соотношение фактических расходов на капитальную инфраструктуру к плановым) | 1.07 (2013) | 1.0 |



О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ

Одним из элементов административной реформы является дальнейшее внедрение элементов бюджета, ориентированного на результат (БОР). Особенность БОР заключается в том, чтобы достигнуть намеченных результатов с наименьшими затратами. При этом важнейшую роль играют показатели эффективности расходования бюджетных средств, которые являются ключевым программно-целевым механизмом. Госорганы обязаны осуществлять наиболее эффективное предоставление услуг в рамках национальных приоритетов и существующих программ, иметь ясные конечные цели своей деятельности и достигать результаты, которые можно измерить с помощью показателей результатов. Особо важно, чтобы показатели отражали реальную ситуацию эффективности расходования бюджетных средств. В целях внедрения БОР принимаются меры по совершенствованию стратегического и бюджетного планирования.

С 2016 года в рамках реализации 92 шага Плана нации была изменена методология разработки СП и ПРТ. Достижение стратегических целей госорганов предусматривается во взаимосвязи с результатами показателей бюджетных программ.

В новом формате СП предусмотрена архитектура взаимосвязи каждой цели с бюджетными программами.

В стратегических планах ЦГО были укрупнены цели и бюджетные программы. По каждой цели предусмотрена реализация бюджетных программ с указанием ресурсов. При этом каждая бюджетная программа содержит показатели прямых и конечных результатов, от уровня исполнения которых зависит достижение цели. Фактическое достижение показателей бюджетной программы должно положительно влиять

на уровень достижения цели и целевых индикаторов.

В рамках нового стратегического плана методология оценки ЦГО также претерпела изменения. Достижение каждой цели рассчитывалось с эффективностью исполнения бюджетных программ. В рамках внедрения БОР осуществлялась оценка прямых и конечных результатов бюджетных программ в достижении цели госорганов и установление их четкой связи с бюджетными расходами, то есть оценка сфокусирована на повышении эффективности и финансовой прозрачности деятельности госоргана.

Для того чтобы добиться достижения намеченного результата, необходимо разработать показатели эффективности расходования средств (прямых и конечных результатов), которые должны быть измеримыми, прозрачными и понятными. В случае их неизмеримости, они



превращаются лишь в формальный инструмент, не воздействующий на процесс расходования средств.

Вместе с тем итоги оценки за 2016 год указывают на наличие проблем во взаимосвязи показателей бюджетных программ с целями стратегических планов госорганов и разработке качественных показателей.

Суть проблемы в том, что госорганы допускают некачественную разработку показателей бюджетных программ. Имеют место факты, когда показатели прямых результатов бюджетных программ не характеризуют достижение цели, по показателю невозможно определить и оценить - какой результат хотел получить госорган в отчетный период, в реализации цели отсутствуют бюджетные программы.

Каждая бюджетная программа определяет направление расходов бюджета, взаимоувязанное со стратегическими направлениями, целями, задачами, показателями результата, определенными в СП госоргана, или полномочиями, определенными в положении госоргана, не разрабатывающего СП, и содержит показатели результата и объемы финансирования расходов бюджета (Статья 32 Бюджетного кодекса РК)

Бюджетная программа для оценки ее реализации должна содержать показатели прямого и конечного результатов.

Прямой результат - количественная характеристика объема выполняемых государственных функций, полномочий и оказываемых госуслуг в пределах предусмотренных бюджетных средств, достижение которых полностью зависит от деятельности организации, осуществляющей данные функции, полномочия или оказывающей услуги

Согласно Правилам разработки и утверждения (переутверждения) бюджетных программ (подпрограмм) и требований к их содержанию, утвержденным приказом МНЭ от 30 декабря 2014 года №195 (далее — Правила), показатели прямого результата:

– указываются по отчетному финансовому году по отчетным данным, текущему финансовому году и в разбивке по годам на плановый период;

– объективно отображают результаты деятельности госоргана и подпадают в сферу, курируемую руководителем бюджетной программы;

– охватывают все результаты деятельности госоргана, которые предполагается достичь в определенном финансовом году планового периода за счет бюджетных средств, предусмотренных в бюджетной программе;

– взаимоувязываются с целью бюджетной программы;

– выражаются в абсолютных величинах и не могут отражаться в относительных или процентных величинах, а также в денежном выражении.

Конечный результат - целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности и других отраслей (сфер) госуправления, обусловленное достижением прямых результатов деятельности определенного госоргана, деятельностью других госорганов.

Согласно вышеуказанным Правилам конечные результаты бюджетной программы:

– должны быть ясными, четкими и конкретными;

– должны отражать качественный итог реализации бюджетной программы путем определения его количественного показателя и конкретной даты (периода) его достижения (за определенный промежуток времени, на конец планового периода, в разбивке по годам планового периода);

– взаимоувязываются с целевыми индикаторами, определенными в стратегических планах госорганов либо в программах развития территорий;

– выражаются в абсолютных, относительных или процентных величинах и не могут отражаться в денежном выражении.

По бюджетным программам, направленным на обеспечение деятельности государственных учреждений по осуществлению государственных функций, полномочий и оказанию вытекающих из них госуслуг, имеющих постоянный характер, конечные результаты определяются без указания их показателей.



Не допускается дублирование прямых и конечных результатов между собой в пределах одной бюджетной программы (подпрограммы) и между бюджетными программами.

Для оценки достижения целей необходимо выбирать показатели результатов, которые несут в себе ключевые изменения, наилучшим образом характеризующие решение выявленных проблем (п. 53 Методики по разработке СГП)

Правильная разработка показателей прямых и конечных результатов бюджетных программ и подпрограмм будет способствовать качественной оценке достижения целей и целевых индикаторов, даст возможность определить эффективность использования средств в достижении целей и целевых индикаторов.

Между тем по результатам оценки за 2016 год разработка правильных количественно измеримых показателей - один из проблемных вопросов при оценке достижения результатов.

По ЦГО отмечены следующие виды нарушений в разработке показателей:

1. Показатель прямого результата не характеризует достижение цели, то есть не показывает, как и за счет чего достигается цель. К примеру, в МФ по цели «Обеспечение доходности государственного бюджета» предусмотрен целевой индикатор: коэффициент налоговой дисциплины, в реализации данной цели участвует подпрограмма 100 бюджетной программы 001. Показатель прямого результата в достижении данной цели: количество штатной численности центрального аппарата МФ, комитетов и их территориальных органов.

Данный показатель не отражает, за счет каких количественных показателей достигается обеспечение доходности государственного бюджета. Во-первых, сборы налоговых и таможенных платежей осуществляют налоговые и таможенные органы и частично служащие госимущества, а не весь штат МФ. Во-вторых, доходность возможно обеспечить за счет снижения недоимки, с помощью контроля и мониторинга налогооблагаемой базы (количество охваченных контролем и проверкой крупных налогоплательщиков, выявление лжепредпринимателей и т.д.).

Другой пример, по цели «Увеличение отечественного содержания (т.е. доли участия предприятий ОПК РК) в оборонном заказе» указаны показатели прямого результата: количество приобретенных запасов (бумага, картриджи), количество приобретенной полиграфической продукции, количество приобретенных комплектующих и запасных частей к рабочим станциям, количество приобретенных антивирусных программ.

Пример правильного выбора показателей по МИР:

Цель: «Привлечение инвестиций, включая внешние займы на развитие и содержание дорожно-транспортной инфраструктуры».

Целевой индикатор:

1. Увеличение удельного веса дорог в хорошем состоянии (%).
2. Протяженность основных дорог республиканского значения, соответствующих I или II технической категории (км.).

Бюджетная программа 003 «Развитие автомобильных дорог на республиканском уровне».

Показатели конечного результата:

1. увеличение удельного веса дорог в хорошем состоянии в 2016 году (%);
2. позиция Казахстана в рейтинге ГИК ВЭФ по индикатору «Качество дорог» (место);
3. доля основных дорог республиканского значения, соответствующих I или II технической категории (%).

Подпрограмма 004 «За счет внешних займов»:

Показатель прямого результата:

1. протяженность реконструированных дорог республиканского значения (км).

Подпрограмма 005 «За счет внутренних источников»:

Показатель прямого результата:

1. протяженность реконструированных дорог республиканского значения (км).

Подпрограмма 016 «За счет софинансирования внешних займов из республиканского бюджета»:

Показатель прямого результата:

1. протяженность реконструированных дорог республиканского значения (км).

МИР за счет привлечения инвестиций (внешних займов, внутренних источников и софинансирования из РБ) обеспечил достижение цели и целевых индикаторов.

2. В достижении цели не предусмотрена реализация бюджетных программ.

К примеру, в МИДе по цели «Защита прав и интересов физических и юридических лиц РК за рубежом» предусмотрен целевой индикатор - «Обеспечение защиты прав и интересов физических и юридических лиц РК за рубежом», реализация бюджетной программы отсутствует.

Между тем на выполнение данной цели расходуются средства. Ежегодно определенное количество юридических и физических лиц обращаются через посольства за защитой своих прав.

В данном случае ответственные за выполнение цели не выполнили свою работу, в результате по этой цели госорган получил 0 баллов.

Другой пример, в МЮ по цели «Формирование в Казахстане благоприятных условий для развития интеллектуальной собственности» предусмотрен целевой индикатор «Доля удовлетворенных граждан из оценивших справочно-консультационную услугу с использованием информационных справочных систем». В реализацию данной цели указана бюджетная программа 001 «Правовое обеспечение деятельности государства», показатель конечного результата совпадает с целевым индикатором, при этом показатель прямого результата, суммы расходов отсутствуют, что не позволило оценить эффективность использования бюджетных средств на выполнение цели. Госорган также получил за реализацию цели 0 баллов.

Учитывая изложенное, необходимо в период формирования бюджета ответственным за реализацию стратегической цели, целевых индикаторов совместно с ответственными за реализацию бюджетных программ обеспечить качественную разработку показателей и составить схему их взаимосвязи в соответствии

с бюджетным законодательством и приказом МНЭ от 4 февраля 2016 г. № 58.

3. Показатель прямого результата указывается в денежном выражении.

К примеру, по МСХ по подпрограмме 100 «Диагностика заболеваний животных» указан показатель прямого результата: «Проведение диагностических исследований поголовья животных», плановое и фактическое значение - 11 572 893,0 тыс. тенге.

Хронически острой является проблема разработки правильных показателей прямых результатов бюджетных программ по местным исполнительным органам.

Ежегодно более 30% бюджетных программ МИО оцениваются в 0 баллов из-за неизмеримых показателей. Так по итогам оценки за 2016 год, несмотря на финансовую обеспеченность в полном объеме, достигли намеченных результатов меньше половины бюджетных программ развития (44,1% против 44,7% в 2015 году). Не достигли результатов по 109 программам (15%).

Отмечены следующие виды нарушений при разработке показателей бюджетных программ:

1) Единицей измерения показателя прямого результата указывается «мероприятие».

К примеру, в акимате Акмолинской области по программе «Развитие системы водоснабжения и водоотведения», по показателю «Строительство сетей водоотведения (3 очередь)» единицей измерения указано «1 мероприятие».

По данному показателю невозможно определить и оценить, сколько километров сетей водоотведения за отчетный период фактически построено на предусмотренные средства.

2) При разработке проектно сметной документации единицей измерения указываются «проектные работы», «проект».

Например, в акимате г. Алматы по программам «Развитие системы водоснабжения и водоотведения», «Проектирование, развитие и (или) обустройство инженерно-коммуникационной инфраструктуры» по показателю «Разработка проектно-сметной документации» единицей измерения указаны «проектные работы, либо проект», при этом проект 2-х годичный. По дан-



ным показателям также невозможно определить и оценить фактически выполненный объем работ за отчетный период.

3) При строительстве объектов образования, здравоохранения, социального значения и жилья единицей измерения показателей прямых результатов указывается «объект переходящий, либо объект».

К примеру, в СКО по программе 495.058. «Развитие системы водоснабжения и водоотведения в сельских населенных пунктах» по показателю «Строительство локального источника водоснабжения с системой очистки воды и разводящими сетями в с. Шаховское Кызылжарского района», объект переходящий, сдача планируется в 2017 году, невозможно определить и оценить фактический объем выполненных работ за 2016 год.

В Павлодарской области по программе 467.004 «Проектирование, развитие и (или) обустройство инженерно-коммуникационной инфраструктуры» по показателю «Строительство 5-ти этажного жилого дома в городе Экибастуз, улица Энергетиков 21 (микрорайон), Наружные сети и благоустройство» указана единица измерения «объект, план и факт - 1», при этом объект переходящий, период реализации 2016-2017 годы. Определить и оценить, что фактически сделано (1) в 2016 году невозможно.

4) По бюджетным программам на увеличение уставного капитала не указываются показатели, предусмотренные в ФЭО.

К примеру, в акимате Алматинской области по программе 462.065 «Формирование или увеличение уставного капитала юридических лиц» указан показатель прямого результата «Формирование или увеличение уставного капитала юридических лиц - ТОО "АПК Жеруйык-Талдыкорган", единица измерения указана «организация, план и факт -1». Необходимо было указать, на что направлялись выделенные средства согласно ФЭО (реконструкция 15 км. сетей водоснабжения, 40 м. канализации, 61,2 кв. м. стеновых панелей и т.д.)

5) Единицей измерения в показателях прямых результатов указывается «работа», без указания видов.

В акимате Костанайской области по программе «Развитие системы водоснабжения и водо-

отведения в сельских населенных пунктах» по показателю «Реконструкция участка Ишимского группового водопровода в Карасуском районе Костанайской области от РЭУ-6 до села Карасу. Корректировка» указана единица измерения «работа, план — 1». По данному показателю необходимо было указать: строительно-монтажные работы, которые измеряются в квадратных метрах, сантехнические работы - метрах, монтаж и приобретение технологического оборудования — в штуках.

Аналогичные примеры отмечены практически по всем акиматам.

Между тем в проектно-сметной документации, а также в договорах по итогам конкурса указываются объемы выполняемой работы за определенные периоды, которые необходимо указывать в показателях (кв. метры, км., штуки, тома и т.д.).

Также выявлены факты включения в расходы бюджета, направленного на осуществление бюджетных инвестиций, текущие расходы на получение правоустанавливающих документов на земельные участки, технического паспорта и осуществление финансовых обязательств (акиматы Акмолинской, Костанайской, Западно-Казахстанской областей и г. Астана).

Качество размещенных проектов, где-то утвержденных бюджетных программ на сайте «Открытые бюджеты» в текущем году оставляет желать лучшего. Допускаются арифметические ошибки, некачественное заполнение целей, описание бюджетных программ, указаны показатели, по которым невозможно определить объемы выполненных работ за отчетный период.

К примеру, в акимате ЗКО на сайте budget.egov.kz по бюджетной программе 086 «Строительство и реконструкция объектов начального, основного среднего и общего среднего образования» Управления строительства на 2017 год выделены 4 937 469 тыс. тенге, из них по подпрограмме 011 (из РБ) — **401 403 тыс. тенге** на строительство средней общеобразовательной школы на 300 учащихся мест с интернатом на 100 учащихся мест в с. Дарьинское Зеленовского района ЗКО. При этом показатели прямого результата данной подпрограммы:

1.Сдача в эксплуатацию объектов образования (ед. измерения «объект»), план -1 в 2018 г.

2. Обеспечение ученическими местами (ед. измерения шт.), план — 300 также в 2018 г.

Это означает, что при оценке деятельности акимата за 2017 год невозможно определить, какой результат достигнут при использовании 401 403 тыс. тенге по данной подпрограмме. Аналогичные примеры можно найти по всем акиматам.

Между тем по аналогичной программе и подпрограмме в акимате г. Астаны по 2-х годичному проекту в соответствии с нормативными актами предусмотрены показатели прямых результатов, по которым можно оценить достижение результатов за отчетный период:

ВЫВОДЫ

Следует отметить, что перечисленные недоработки указываются на протяжении всех лет проводимой оценки. Однако они повторяются из года в год, что свидетельствует о слабой проработке на стадии формирования бюджета показателей бюджетных программ. В итоге низкий уровень разработки показателей бюджетных программ отражается на результатах оценки поставленных целей и показателей госорганов.

Указанные факты свидетельствуют о том, что службы аудита, уполномоченные органы по планированию и исполнению бюджета не на должном уровне контролируют качество разработки бюджетных программ, их соответствие нормативным правовым актам. В настоящее время на сайте budget.egov.kz при согласовании проектов бюджетных программ, а также мониторинге реализации можно комментировать и исправлять некачественные показатели.

В настоящее время проводится работа по разработке нового формата ПРТ, в котором, как

| Строительство пристройки к средней школе №37 по улице Күйші Дина в г.Астане, в том числе по видам работ: | Ед. изм. | План |
|--|--------------------|------|
| 1. Объемы работ по покрытию кровли | тыс.м ² | 1,26 |
| 2. Объемы работ по кладке стен и перегородок | тыс.м ³ | 0,63 |
| 3. Объемы работ по установке проемов | тыс.м ² | 0,38 |
| 4. Объемы работ по устройству фундамента | тыс.м ³ | 0,41 |
| 5. Объемы работ по установке каркаса | тыс.м ³ | 0,41 |

и в центральных госорганах, предполагается предусмотреть взаимоувязку с государственными, отраслевыми и бюджетными программами.

Нормативные акты, согласно которым необходимо разрабатывать показатели бюджетных программ и осуществлять их реализацию:

1. Приказ МНЭ от 30 декабря 2014 года № 195 «Об утверждении Правил разработки и утверждения (переутверждения) бюджетных программ (подпрограмм) и требований к их содержанию».
2. Приказ МНЭ от 4 февраля 2016 г. № 58 «О некоторых вопросах Системы государственного планирования в Республике Казахстан».
3. Приказ МФ от 30 ноября 2016 года № 629 «Об утверждении Инструкции по проведению бюджетного мониторинга».



ОПЫТ ЮЖНОЙ КОРЕИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПОДВЕДОМСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

В рамках административных реформ и перехода к госуправлению по конкретным результатам немаловажную роль играет обеспечение эффективности деятельности подведомственных организаций. Являясь одним из основных получателей средств из государственного бюджета и важнейшим элементом в реализации политики практически во всех сферах жизнедеятельности государства, подведомственные организации должны вести подотчетную, транспарентную и продуктивную работу. В этой статье приводится успешный пример Южной Кореи по управлению подведомственными организациями для дальнейшего изучения и применения опыта в Казахстане.

Согласно 91 шагу в рамках пятой институциональной реформы Плана нации по формированию подотчетного государства «Переход государственного управления к госуправлению по конкретным результатам в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля», система контроля госорганов должна основываться исключительно на контроле достижения целевых индикаторов. Наряду с ЦГО и МИО соответствующее внимание в данном направлении должно уделяться и подведомственным организациям.

Так, упускаются из виду вопросы регламентации деятельности госпредприятий и подведомственных организаций, достижения ими поставленных стратегических целей, освоения бюджета и оптимизации расходов, механизма отбора кадров и т.д. Вместе с тем, остро стоит проблема подотчетности госпредприятий перед отраслевыми министерствами (или другими вышестоящими органами) и населением. Учитывая то, что нацкомпании и госпредприятия играют значительную роль в экономике страны, уровень их эффективности напрямую влияет на развитие национальной экономики.

На данный момент существует задача усовершенствования структуры управления казахстанскими госпредприятиями с целью обеспечения повышения их эффективности, а также надлежащего контроля и оценки их деятельности. Помимо категоризации по направленности (коммерческая/некоммерческая) деятельности и уровню подотчетности, пересмотр структуры управления госпредприятий позволит определить госпредприятия, требующие приватизации для максимально эффективного функционирования.

В этой связи, для определения наиболее подходящей структуры управления госпредприятиями необходимо изучение опыта зарубежных государств. Опыт Южной Кореи по управлению

подведомственными организациями и госпредприятиями заслуживает внимания в качестве ориентира для Казахстана.

Опыт управления госпредприятиями в Южной Корее можно разделить на пять исторических периодов:

– с момента основания Корейского государства до правления администрации Пак Чун-хи;

– с начала работы администрации Пак Чун-хи (1961 г.) до вступления в силу Акта по управлению госпредприятиями (1983);

– до принятия Акта о совершенствовании управленческой структуры и приватизации госпредприятий (1997);

– до принятия Акта по вопросам управления предприятиями, аффилированными с государством (2004);

– с 2004 года по текущий момент.

До администрации Пак Чун-хи не было единого определения понятия «госпредприятие» и отсутствовали нормы и правила по деятельности государственных корпораций и предприятий с госучастием, не было четких разграничений между министерствами и контролируемыми ими госпредприятиями. Также ни одно правительственное ведомство не контролировало деятельность и бюджет госпредприятий, и не обеспечивало систему сдержек и противовесов в бюрократических процедурах между госпредприятиями и курирующими министерствами.

С приходом администрации Пак Чун-хи в 1962 году госпредприятия начали активно привлекаться в качестве инструмента экономического развития согласно пятилетнему плану (Five-Year Economic Development Plan). В связи с необходимостью централизованного управ-

ления были приняты Закон о бюджете и бухгалтерском учете предприятий с государственным участием (1962) и основной Закон по вопросам управления предприятиями с государственным участием (1973).

Теперь бюджетные данные госпредприятий согласовывались с отраслевым министерством, с Советом по экономическому планированию, Советом министров и президентом. Также эти регламенты позволили определить общую структуру управления, процедуру планирования бюджета и ведения финансового учета в госпредприятиях. Практически все решения принимал глава отраслевого министерства, внешний аудит проводился отраслевым министерством и Советом по аудиту и инспекциям.

Утверждение и вступление в силу закона по вопросам управления предприятиями с госучастием было направлено на создание самодостаточной и подотчетной системы управления госпредприятиями. Ввиду большого внимания общественности к проблеме неэффективности и неподотчетности госпредприятий, правительство регулярно предпринимало меры по их реформированию. Наиболее существенным шагом в этом направлении стало введение оценки эффективности госпредприятий.

КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Согласно статьям 5-ой и 6-ой Закона, госпредприятия классифицируются следующим образом:

К национальным компаниям (state-owned enterprises) относятся организации с преимущественно коммерческой направленностью, к квазигосударственным учреждениям (quasi-government institutions) относятся организации, представляющие преимущественно общественные интересы.

В четвертом временном периоде в целях обеспечения компетентного управления, прозрачности и общественного контроля были введены механизмы подотчетности генеральных директоров и открытости предприятий. Также этот отрезок времени был примечателен реализацией политики приватизации в рамках реформ в государственном секторе после финансового кризиса в 1997 году. Основываясь на результатах специальной инспекции, администрация Ким Дэ-джунга разработала Первый и Второй планы управленческой реформы и приватизации предприятий с госучастием.

Главным событием в ходе последнего этапа стало принятие Закона об управлении госпредприятиями (2007), целью которого было заполнение пробелов и решение проблемы неоднозначной системы классификации госпредприятий. Разработанный в результате пересмотра и объединения всех предыдущих законодательных актов в этой сфере новый закон обеспечивает текущую систему управления госпредприятиями важной правовой основой. Вопросы прозрачности, подотчетности и участия общественности были изучены и учтены.

Национальные компании классифицируются как рыночные (market-based, с самогенерируемым доходом в 85% от общего дохода) и квазирыночные (quasi-market-based, менее 85%).

Квазигосударственные учреждения делятся на учреждения по управлению фондом (fund management-based) и учреждения по оказанию госуслуг (commissioned-service-based).





ПРОЗРАЧНОСТЬ ГОСПРЕДПРИЯТИЙ

В Конституции Республики Южная Корея включено положение, согласно которому для назначения генерального директора государственной организации необходимо одобрение Государственного Совета. Правовая основа деятельности госпредприятий заложена в Законе об управлении государственными предприятиями от 2007 г.

Министерство стратегии и финансов исполняет роль центрального бюджетного ведомства и регулирует организационное и финансовое управление госпредприятий. Также ведомство ответственно за утверждение стратегии, назначение членов советов, мониторинг эффективности деятельности и принципы распределения прибыли. В то же время, отраслевое министерство вправе регулировать деятельность госпредприятий по части индустриальной политики.

Совет директоров является высшим руководящим органом и имеет право рассматривать ключевые управленческие стратегии и цели, а также деятельность государственных организаций в целом. Совет директоров состоит из постоянных (представители госсектора — отраслевого

министерства и министерства стратегии и финансов) и непостоянных директоров (сторонние эксперты). Председатель совета должен быть из числа непостоянных директоров, которые должны составлять большинство в совете (из 15 членов).

Генеральный директор государственного предприятия назначается президентом по рекомендации главы ответственного ведомства и избирается из числа кандидатов, предложенных исполнительным комитетом по рекомендациям. Глава квазигосударственного учреждения назначается руководителем отраслевого ведомства из числа кандидатов, предложенных исполнительным комитетом.

Инспектора государственных корпораций также назначаются президентом по рекомендации главы ответственного ведомства и избираются из числа кандидатов, предложенных исполнительным комитетом по рекомендациям, они занимаются контролем повседневной деятельности предприятия и предотвращением нерационального расходования денежных средств.

ПУБЛИЧНОСТЬ

Вся информация о деятельности госпредприятий публикуется для граждан на правительственном веб-сайте (www.alio.go.kr). Помимо ознакомительной информации, на сайте приводятся портфолио, финансовые отчеты,

основные финансовые индикаторы каждого предприятия. Вдобавок к информации на правительственном сайте каждое предприятие регулярно и своевременно размещает отчетные сведения и на собственных сайтах.

КОНТРОЛЬ

Министерства курируют и имеют значительную власть над аффилированными предприятиями, а министерство стратегии и финансов осуществляет политику в сфере управления имуществом. Все госпредприятия проходят аудит Высшего института аудита, Совет аудита и инспекции (Board of Audit and Inspection, органы надзора и контроля) имеет закрепленное законом право на проведение аудита и осуществляет его каждый год с последующей публикацией результатов. Национальное собрание (Парламент) также имеет значительную власть

в расследовании и аудите госпредприятий. Советы при предприятиях подотчетны в своих действиях, при каждом предприятии по закону должен работать внутренний надзорный механизм. Однако ввиду специфики корейской и в целом азиатской организационной культуры, напоминающие семейные отношения, внутренний надзорный механизм имеет недостаточное воздействие на деятельность предприятия, так как зачастую выявленные правонарушения и злоупотребления не придают огласке.

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСПРЕДПРИЯТИЙ

Эффективность действующей структуры управления госпредприятиями и госучреждениями зависит от результативности и продуманности систем их оценки и вознаграждения.

Оценка работы госучреждения проводится на основе результатов достижения целей управления и исполнения договора, заключенного между руководителем учреждения и советом директоров. Критерии и метод оценки эффективности данных предприятий утверждаются министром стратегии и финансов.

Оценка деятельности предприятия, относящегося к квазигосударственному сектору, осуществляется в соответствии с отдельными специализированными НПА. Например, фонды, относящиеся к квазигосударственному сектору, оцениваются в соответствии с Национальным законом о финансах. Оценка научно-исследовательских институтов, финансируемых правительством, осуществляется согласно нормам законодательства, регулирующим данную сферу.

Оценка деятельности проводится на ежегодной основе. В рамках оценки каждая государственная организация представляет отчет о результатах своей деятельности за оцениваемый период в Министерство стратегии и финансов, а также в курирующее министерство не позднее 20 марта каждого года. Согласно статье 48 закона об управлении государственными предприятиями оценка должна быть проведена в срок до 20 июня. Затем результаты оценки представляются президенту и парламенту.

В соответствии с законом также был создан комитет по координации оценки, подконтрольный министерству стратегии и финансов и состоящий из государственных деятелей и представителей частного сектора. Комитет занимается вопросами профильной деятельности предприятий, политики их развития, управления, назначения и снятия директоров и пр.

Для обеспечения компетентности и справедливости в ходе оценки на базе Министерства стратегии и финансов под руководством Министра создается Группа оценки, состоящая из экс-

пертов частного сектора, включая заслуженных ученых и профессиональных бухгалтеров.

При этом Группа оценки состоит из трех подгрупп: количественных показателей, качественных показателей и координационной подгруппы.

В состав подгруппы оценки количественных показателей входят бухгалтера, осуществляющие оценку эффективности деятельности госпредприятий/госучреждений по количественным показателям. Подгруппа оценки качественных показателей проводит классификацию госпредприятий/госучреждений и применяет различные индексы для определения эффективности их деятельности.

Координационная подгруппа, состоящая из руководителя организации и координатора, отвечает за разработку плана оценки, координацию оценки по двум другим подгруппам и анализ соответствия индексов и критериев, используемых при оценке. Она также рассматривает результаты оценки двух других подгрупп, вносит необходимые коррективы и подготавливает отчет о результатах эффективности деятельности госпредприятия/учреждения.

На основании полученных результатов оценки Группа разрабатывает рекомендации по повышению эффективности деятельности. В случае включения нового госпредприятия/учреждения в перечень оцениваемых структур, Группой разрабатываются для него индексы на предстоящий период оценки.

В 2013 году годовой бюджет Кореи, предназначенный для поддержки системы оценки эффективности деятельности госпредприятий/учреждений, составлял около 2 млрд. вон и был слишком мал для привлечения квалифицированных экспертов

В случае выявления факта предоставления ложной или недостоверной информации о результатах деятельности госпредприятия/госучреждения ответственность несут как руководители, так и сотрудники в виде сокращения величины начисляемых бонусов за проделанную работу, либо увольнения.

и стратегия, система управления и эффективность управления.

МЕТОДОЛОГИЯ

В оценке управления используются 18 индикаторов, разделенных на 3 категории: лидерство



| Категория | Содержание | Основные индикаторы |
|--------------------------|---|---|
| Лидерство и стратегия | Надлежащее обозначение и реализация драйверов развития, включая видение, цели, стратегии и лидерство | Управленческое лидерство Внутренняя система контроля, включая совет директоров и аудиторов Видение и развитие стратегии и планов во благо основной деятельности |
| Система управления | Наличие системы повышения результативности деятельности и эффективного использования организационных ресурсов | Основные бизнес-операции Организация, кадры, оплата труда, финансовое управление, рациональные трудовые отношения, система управления эффективностью и т.п. |
| Эффективность управления | Соответствующее ведение результативности управления, включая результативность основной деятельности, продуктивность и удовлетворенность потребителей. | Результативность основной деятельности Удовлетворенность потребителей Управление кадрами и накладными расходами |

| Категория | Единица индекса | Оценка госпредприятия | | |
|--------------------------|--|-----------------------|----------------|---|
| | | Качественная | Количественная | |
| Лидерство | 1. Лидерство | 5 | 5 | |
| | 2. Ответственное управление | 3 | | |
| | 3. Удовлетворенность потребителей | 2 | 5 | |
| | 4. Вклад в развитие общества: а. Социальный вклад б. Соблюдение госполитики | | | |
| | Промежуточная оценка | 10 | 10 | |
| Эффективность управления | 1. Организационная результативность | 4 | 8 | |
| | 2. Организация, управление кадрами | | | |
| | 3. Финансовое управление и эффективность а. Финансовое управление б. Финансовая эффективность с. Управленческая стоимость | | | 6 |
| | 4. Заработная плата и эффективность а. Управление заработной платой б. Общий рост вознаграждений | | | 2 |
| | 5. Трудовые отношения | | | 4 |
| | Промежуточная оценка | 3 | 4 | |
| | Промежуточная оценка | 15 | 20 | |
| Крупные проекты | Промежуточная оценка | 25 | 30 | |
| Общая | | 40 | 60 | |

Соотношение качественных и количественных показателей для госкорпораций составляет 40:60, тогда как для квазигосударственных учреждений 50:50, что обусловлено преимуще-

ственно коммерческой направленностью корпораций. Значимость индексов варьируется от вида и направленности предприятия, система

оценки приспособлена для каждого госпредприятия.

Для количественной оценки применяется детализированная методология с использованием анализа тенденций изменения, распределения, сравнения целей и достижений и т.д. Качественная же оценка основана на 6-уровневой системе, показывающей степень достижения или недостижения определенных показателей. Также данная система проводится при комплексной оценке предприятия. Эти 6 уровней представляют собой: «превосходно» (excellent), «отлично» (outstanding), «хорошо» (good), «средне» (average), «плохо» (poor), «очень плохо» (very poor).

Результаты оценки обычно используются в четырех областях, связанных с персоналом, поощрениями, бюджетом и совершенствованием управления. Так, министерство стратегии и финансов может порекомендовать снятие с долж-

ВЫВОДЫ

Первое. Классификация госпредприятий по направленности деятельности (коммерческая и общественная) и доле участия государства позволила определить уровни ответственности предприятий, а также облегчило их оценку.

Второе. Министерство стратегии и финансов выполняет функции по контролю и координации предприятий, де-факто являясь основным органом контроля над исполнением стратегических целей и качественного освоения бюджета.

Третье. Оценка эффективности деятельности госпредприятий способствует прозрачности и участию общественности (привлечение сторонних экспертов). Методология оценки представляет собой гибкий механизм, приспособимый для разных типов госпредприятий, и, безусловно, является двигателем инноваций и подотчетности.

Четвертое. Система публикаций в онлайн-режиме успешно используется в качестве инструмента обеспечения прозрачности.

ности руководителей или постоянных директоров с оценкой «плохо». Во-вторых, результаты оценки служат ориентиром при распределении поощрений, это стимулирует эффективность предприятий и самой системы оценки. В-третьих, предприятия с оценкой «отлично» могут увеличить бюджет расходов на следующий год на 1%, а те, что с оценкой «плохо», обязаны сократить. И напоследок, предприятия с оценкой «плохо» могут получить поддержку, включая консультации по управлению и помощь в развитии управления.

| Оценка | Балл |
|--------|------|
| S | 100 |
| A | 90 |
| B | 75 |
| C | 60 |
| D | 45 |
| E | 30 |

Пятое. Исполнительный комитет рекомендаций позволяет участие сторонних экспертов в процессе назначения директоров госпредприятий генеральных директоров, что так же способствует прозрачности.

Шестое. Система оценки является действующим инструментом в стимулировании эффективной деятельности госпредприятий.

Проблемным вопросом в работе с подведомственными организациями в Южной Корее остается ограниченное участие общественности, за исключением небольшого количества экспертов. Вместе с тем, существует риск влияния политических интересов высокопоставленных чиновников. Несмотря на создание комитетов рекомендаций и управления госпредприятиями, при назначении директоров вполне возможно воздействие личных предпочтений влиятельных политических фигур.



РИСКИ И ПРИМЕНИМОСТЬ КЕЙСА

Определенный интерес для Казахстана представляет дифференциация организаций по направленности их деятельности (коммерческая, общественная), доле участия государства и механизм оценки их эффективности. Методология оценки представляет собой модель, гибкость которой обеспечивает ее применимость для разных типов предприятий, что с учетом привлечения большого количества национальных экспертов и политики публичного размещения отчетов об аудитах и оценках, также представляет собой опыт, который может перенять Казахстан.

При этом отдельный интерес представляет механизм назначения первых руководителей и членов высшего руководящего органа подведомственных организаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате изучения всех механизмов классификации, политики управления, оценки эффективности, доступности информации, а также методов обеспечения открытости и подотчетности государственных предприятий, используемых в Южной Корее, следует вывод о возможности применения опыта Южной Кореи по управлению подведомственными орга-

Также может быть целесообразным изучение опыта других стран в сфере управления и оценки эффективности подведомственных организаций с учетом специфики их профильной деятельности и профиля деятельности вышестоящих/курирующих организаций.

Основными рисками внедрения данного опыта Южной Кореи является специфичность азиатской модели управления предприятиями и организации труда, а также недостаточная изученность коррупциогенных факторов, создаваемых вышеописанными инструментами и моделями управления.

низациями в Казахстане. Также целесообразны разработка методологии и проведение оценки эффективности деятельности казахстанских госпредприятий. При этом важно недопущение ошибок южнокорейского опыта и принятие во внимание казахстанских реалий в ходе работ в данном направлении.

ПРОГРАММА УЧЕТА РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ

Развитие системы управления человеческими ресурсами госаппарата является одним из направлений масштабной административной реформы в Казахстане. Первая институциональная реформа, реализуемая Планом нации, предполагает формирование современного, профессионального и автономного госаппарата. Вместе с тем, результаты оценки ежегодно фиксируют одну и ту же проблему в данной сфере — сверхурочная работа сотрудников госслужбы. Данная проблема не только снижает эффект проводимых реформ в Казахстане, но и в целом снижает привлекательность госоргана как работодателя. Задача этого кейса заключается в изучении эффективного и современного инструмента фиксации и анализа переработок с помощью технической программы учета рабочего времени по типу ForceShutDown. Внедрение подобной программы в госорганах предлагается как одно из решений хронической проблемы переработок в госаппарате и в целом повышения качества управления человеческими ресурсами.

В Казахстане были проведены масштабные реформы, направленные на профессионализацию госаппарата, развитию навыков и компетенций госслужащих, целью которых является общее усиление кадрового потенциала госслужбы.

Совершенно очевиден тот факт, что именно от профессионализма госслужащих, в том числе от их дееспособности и инициативности, приверженности избранному страной курсу во многом зависит ход реформ в Казахстане и в целом повышение конкурентоспособности. Однако в результате неэффективного распределения нагрузки и непродуктивной организации труда снижается эффект проводимых реформ.

Сверхурочная работа — работа, выполняемая работником по инициативе работодателя за пределами установленной продолжительности рабочего времени (сверх нормального количества рабочих часов за учетный период (Трудовой кодекс РК))

Система оценки в свою очередь отслеживает эффективность мер, принимаемых госорганами по управлению персоналом, фиксируя их прогресс в модернизации данной сферы. При этом результаты оценки ежегодно показывают наличие системной проблемы в управлении персоналом — переработка госслужащих.

Результаты оценки показали, что в ЦГО постоянно задерживаются на работе порядка 50% сотрудников, а в МИО — более 60%, кроме того, наблюдается ежегодный рост данных показателей.

Большое количество задержек на работе происходит в МЗСР (в среднем рабочая неделя составляет 54 часа), МИК (49), МНЭ (44) и АДГСПК (47).

«Если конкретнее разобраться в этой проблеме, то в большинстве случаев эти бумаги сами себя порождают и не имеют никакой смысловой нагрузки. Поэтому в вопросах контроля вышестоящими госорганами нижестоящих — необходимо уходить от формализма и переходить на стратегические показатели. Некоторые должностные лица любят проводить собрания после рабочего дня, надо обратить внимание и на результативность этих собраний»

**А. Байменов,
Председатель управляющего
комитета Регионального хаба
в сфере госслужбы**

На региональном уровне чаще всего на работе задерживаются сотрудники акиматов Актюбинской (72% сотрудников), Павлодарской (66%) областей и города Астана (66%).

Трудовой кодекс обязывает работодателя следить за тем, чтобы продолжительность рабочего времени не превышала установленных 40 рабочих часов в неделю. Общая продолжительность сверхурочных работ должна составлять не более 12-ти часов в месяц.

В целом, за январь-сентябрь 2017 года по результатам проверок за соблюдением законодательства о государственной службе было установлено 306 фактов несоблюдения требований законодательства по предоставлению госслужащему дней (часов) отдыха или компенсации за сверхурочную работу и 26 случаев отсутствия в госорганах правил трудового распорядка дня.



- С 2016 г. посредством опроса госслужащих в Систему оценки был внедрен глубинный анализ причин сверхурочной работы. Результаты соцопроса показали, что основными причинами ненормированного рабочего графика являются:
- частые и поздние совещания и, как следствие, поручения к концу рабочего дня и недели;
 - загруженность сотрудников при неполной укомплектованности штата, когда один сотрудник выполняет функции двух-трех одновременно;
 - дублирование поручений — одно и то же поручение дается разным исполнителям, аналогичные запросы поступают от разных госорганов;
 - документы очень долго рассматриваются руководителем и отписываются на исполнение к концу рабочего дня;
 - согласование документов производится электронно, но затем следует бесконечная ходьба по кабинетам с бумажной версией и многое другое.

ПОЧЕМУ НУЖНО БОРОТЬСЯ С ПРОБЛЕМОЙ

Научные исследования давно доказали, что рабочий день, фактически длящийся больше установленной нормы, приносит куда больше вреда, чем пользы. К таким негативным последствиям относятся:

- снижение мотивации коллектива;
- выгорание работников;
- менее добросовестное отношение к работе;
- общее снижение производительности труда;
- ухудшение здоровья работников.

Низкий уровень мотивации госслужащих демонстрируют и результаты анонимных опросов проводимых в рамках оценки. Так, согласно опросу в 2016 г. лишь 71% респондентов отметили, что удовлетворены организацией труда на своей работе (в 2015 г. — 72%).

Недовольство сотрудников госорганов сказывается и на текучести кадров госорганов. В 2016 г. доля сотрудников, уволившихся с госслужбы, составила более 6%, что создает необходимость поиска новых сотрудников и влечет определенные издержки, связанные с затратами на проведение конкурсных процедур, обучение новых сотрудников, повышение их квалификации и др.

Более того, на сегодняшний день госслужба уступает квазигосударственным и коммерческим организациям по привлекательности для высокопрофессиональных специалистов и, соответственно, может быть неконкурентоспо-

собной. Основными причинами низкой привлекательности являются постоянные переработки, а также отсутствие доплат и материальных вознаграждений за сверхурочную работу.

Сверхурочная работа стала своеобразным элементом организационной культуры государственной службы. Система оценки, анализируя деятельность госорганов, считает уровень непродуктивной нагрузки одним из сигналов неэффективной организации труда госслужащих и большого объема непродуктивной нагрузки.

Анализ причин проблемы переработок в госорганах является предметом исследования Системы оценки уже третий год подряд. В результате ежегодно вырабатываются рекомендации по повышению эффективности госорганов в организации работы госслужащих и снижению уровня переработок.

К примеру, было предложено повсеместно в госорганах установить систему контроля и управления доступом (СКУД). В итоге, охват системой центральных госорганов составил 100%. Однако, несмотря на наличие СКУДов, госорганы не желают фиксировать переработку своих сотрудников. В конце рабочего дня, сотрудники подходили к СКУДам и отмечали свой уход, при этом возвращались на свои рабочие места и продолжали работать дальше. Таким образом, основная идея установки системы контроля и управления доступом не реализовалась, и госорганы применяют их только во внутренней оценке исполнительской дисциплины сотрудников (опоздания, вход и выход в течение рабочего дня).

Также госорганам было рекомендовано провести анализ бизнес-процессов деятельности каждого структурного подразделения с целью выявления и исключения неэффективных, дублирующих процессов, и в целом организации более эффективного распределения обязанностей между госслужащими.

За последние годы в госорганах была проведена огромная работа по автоматизации процессов их деятельности. В результате уровень интеграций информационных систем (объединение систем госорганов в единую) достиг 95%, несколько министерств внедрили ИТ-системы

до районного уровня. Это позволило осуществить переход на электронный документооборот, и должно было значительно снизить уровень ежедневной нагрузки. К примеру, больше половины всех госуслуг автоматизированы и предоставляются онлайн, либо через ЦОНЫ (75% всех госуслуг). Т.е. исключены дополнительные процедуры по сбору и обработке документов.

Вместе с тем, результаты оценки показывают незначительный эффект вышеперечисленных мероприятий на снижение объема сверхурочной работы в госаппарате.

ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЯ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ

В целях снижения уровня переработки рабочего времени госслужащими в ряде госорганов (МЮ, МДРГО, МЗ, МИД, МСХ, МОН, МТСЗН, МОАП, МИР, МЭ) внедрены и запущены системы автоматического отключения компьютеров, Единой системы электронного документооборота после окончания служебного времени.

К примеру, в августе 2016 г. по устному поручению ответственного секретаря МИРА в экспериментальном порядке была внедрена техническая система учета рабочего времени ForceShutDown. Суть программы заключается в автоматическом отключении компьютеров сотрудников по окончании рабочего времени

(18.30). При этом если у сотрудника есть незавершенная работа, он может «продлевать» время работы с указанием причин.

В конце каждого месяца, программа консолидирует информацию по задержкам на рабочем месте, и, что очень важно — причины сверхурочной работы. На основании полученной информации делаются выводы об эффективности работы руководителей департаментов, то, насколько паритетно они распределяют обязанности между сотрудниками, встраивают систему организации труда, а также штатную наполненность подразделения госоргана и пр.

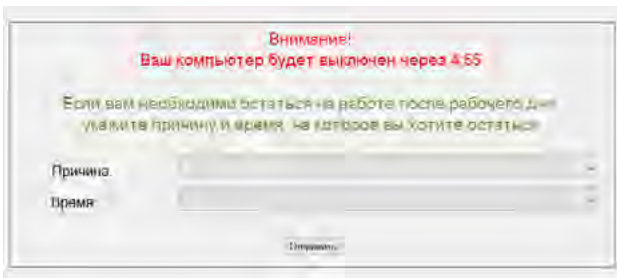
КАК РАБОТАЕТ ПРОГРАММА FORCESHUTDOWN

Программа ForceShutDown полностью выключает компьютер в указанное время с точностью до секунды, проста в использовании и имеет маленький размер (8 кб). При этом компьютер выключается таким образом, что система пытается корректно завершить все запущенные приложения, но если какая-либо программа зависнет, то она будет закрыта, и все несохраненные данные в ней будут утеряны.

Однако есть возможность изменить эти условия и избежать потери не сохраненных данных. К примеру, можно вместо выключения компьютера (PowerOff) выбрать перезагрузку (Reboot), завершение сеанса (LogOff) или переход в ждущий режим (Suspend). При отключении компьютера система будет ждать до тех пор, пока не закроются все программы, которые завершаются вручную.

Кроме того, каждый госорган может настроить программу по своему усмотрению и потребностям. Немаловажным фактором является отсутствие финансовых затрат при установке в госоргане, т.к. данное программное обеспечение распространяется по открытой лицензии и находится в свободном доступе. Отсутствие в госоргане СКУД может быть частично восполнено установкой данной программы.

В 18 часов 25 минут поверх всех приложений на рабочем столе ForceShutDown открывает форму с уведомлением об отключении компьютера через 5 минут. При необходимости продления времени работы компьютеров от руководителя структурного подразделения на имя ответственного секретаря направляется служебная записка о причинах и времени продления.

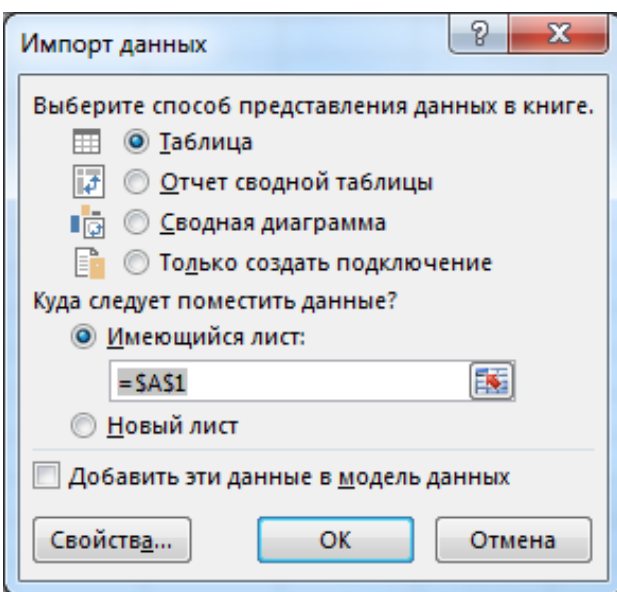


Для продления времени работы компьютеров имеются несколько причин:

- срочные поручения ответственного секретаря;
- срочные поручения первых руководителей министерства;
- телефонограммы от вышестоящих органов, поступившие после 17.30;
- незавершенные документы по объективным причинам и т.д.

В строке «Время» будут доступны следующие варианты:

- 15 минут;
- 30 минут;
- один час;
- два часа.



Через каждые 2 месяца проводится мониторинг общего времени переработок по отношению к каждому сотруднику, с выяснением причин

сверхурочной работы. Для учета создается новая книга Excel и подключается к внешним данным с сервера и производится выгрузка данных.



Бывали случаи, когда один сотрудник в месяц перерабатывал 35 часов — в среднем 1 час 55 минут в день. Руководитель структурного подразделения, где перерабатывал сотрудник, каждые 2 месяца отчитывался о причинах продления времени работы компьютеров в его подразделении.

Автоматизированная программа по типу ForceShutDown при применении в госорганах поможет собрать данные для анализа «загруженности» сотрудников:

- данные по соотношению времени на решение задач;
- нормирование, или анализ выполняемых задач и времени, отводящегося для их исполнения;
- информацию по общей загруженности персонала.

Программа учета рабочего времени дисциплинирует не только сотрудников, но и их руководителей к правильному планированию рабочего распорядка.

Однако при работе с системой важно учитывать рациональность продления времени работы компьютера, так как имели место случаи, когда сотрудник продлевал время работы с 18.30 до 21.30 (максимальное время продления составляет 3 часа). Но в 19.00 часов уходил с работы (фиксируют СКУДы), тогда как компьютер оставался в рабочем режиме и выключался в заданное время (в 21.30).

РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММЫ УЧЕТА РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ

В результате внедрения данной программы в министерстве значительно сократился объем переработок — идея установки ForceShutDown оправдала себя, сотрудники уходят с работы вовремя. Кроме того, факт отключения компьютера стимулирует работать быстро и качественно в течение рабочего дня. На сегодняшний день в министерстве очень редко задерживаются, только при наличии срочных поручений к концу дня.

ВЫВОДЫ

В целом переработка госслужащих это общая проблема всех госорганов и внедрение автоматизированной программы учета времени не сможет полностью решить ее, однако это позволит диагностировать системные проблемы в организации работы госслужащих. При этом очевидно, что при правильном внедрении автоматизированных систем учета рабочего времени мотивация и эффективность труда сотрудников госаппарата однозначно возрастет, и это позволит поменять саму культуру тайм-менед-

Таким образом, практика с отключением компьютера работает и дает нужные эффекты. С недавнего времени данную практику внедрили и в МЮ. В 18.30 компьютеры автоматически выключаются, при этом сотруднику не обязательно брать разрешение у руководителя на отсрочку отключения. Программа сама запрашивает причину, сотрудник указывает ее и может продолжать работать.

жмента руководителей всех уровней и каждого отдельного сотрудника в организации рабочих процессов.

Постоянное улучшение бизнес-процессов это жизненное кредо любой организации, нацеленной на саморазвитие и успешное функционирование в долгосрочном периоде. Для этого руководителям необходимо разобраться в причинах переработок и определить оптимальные пути повышения производительности труда.



АРХИТЕКТУРНЫЙ ПОРТАЛ: ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Данный кейс разъясняет проводимую политику в сфере информатизации госуправления в части создания единой архитектуры госорганов, которая позволит повысить эффективность и прозрачность их деятельности. В 2020 году запланировано завершение процесса создания архитектурного портала. С 2018 года в Системе оценки по данному направлению будут предусмотрены соответствующие критерии в поддержку данной реформы госуправления.

Систематическая модернизация системы госуправления в Казахстане реализуется через улучшение взаимодействия госорганов, как между собой, так и с населением и бизнесом, в том числе посредством внедрения и эффективного применения информационных технологий. Информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений на всех уровнях госуправления также во многом зависит от эффективности бизнес-процессов, одним из инструментов повышения которого являются информатизация и автоматизация.

«Пора на деле приступить к формированию «электронного Правительства». Это небольшое по численности Правительство, прозрачное в своей деятельности. Оно позволит сократить контакты между населением и чиновниками, повысит качество и уменьшит сроки оказания услуг. Это приведёт к новой административной реформе и сокращению госаппарата». (Из Послания Президента РК от 2004 г.)

Идея создания «электронного правительства» впервые была озвучена в Послании Президента от 2004 г. На тот момент не было единого подхода к информатизации и госорганы самостоятельно внедряли информационные системы и базы данных. В связи с этим, был сделан первый шаг по систематизации данной работы.

Электронное Правительство — единый механизм взаимодействия государства и граждан, а также госорганов друг с другом, обеспечивающий их согласованность при помощи информационных технологий

В 2006 г. был запущен веб-портал ЭП, который первоначально носил информационно-справочный характер. Последующая работа была направлена на создание необходимой инфраструктуры ЭП — создание инструментов электронно-цифровой подписи, создание защищенных систем обмена информацией, единого электронного документооборота и т.д.

При этом госорганы продолжали создавать информационные системы в инициативном порядке, самостоятельно определяя их цели и функционал, что было выявлено в ходе оценки их эффективности. Отсутствие координации этой работы привело к тому, что в акиматах были схожие по функционалу системы. Таким образом, было получено множество решений одной типовой задачи разного уровня качества, ни одно из которых не тиражировалось между другими госорганами. При этом на каждое такое решение тратились деньги налогоплательщиков.

В 2011 г. в связи с необходимостью перевода социально-значимых госуслуг в электронный формат появилась необходимость взаимной интеграции имеющихся информационных систем и баз данных госорганов с порталом ЭП. Интеграция ИС госорганов позволила обеспечить автоматизированный обмен данными между госорганами и сократить перечень документов, требуемых для их оказания.

Эта реформа поддерживалась через Систему оценки посредством использования критериев и показателей оценки, направленных на стимуляцию взаимной интеграции информационных систем, способствовавшего данной реформе. В результате оценки эффективности мер, принимаемых госорганами по развитию данного направления в период с 2012 по 2015 гг., уровень интеграции составил 95%.

Трудоемкость процесса перехода к такой модели информационного обмена во многом обусловлена различной структурой баз данных интегрируемых информационных систем. Также, как было указано выше, в ходе оценки эффективности госорганов был выявлен ряд случаев автоматизации одних и тех же функций и процессов в различных госорганах посредством различных программных решений, что говорит о дублировании затрат на решении одной задачи. Эти и многие другие предпосылки послужили обоснованием для выработки единой ИТ-архитектуры госорганов.

Информационная архитектура/ИТ-Архитектура – это структура движения потоков и мест создания, хранения и обработки информации, данных и документов в организации, позволяющая выстроить взаимосвязи и взаимозависимости между бизнес-процессами, подразделениями и т.д.

Бизнес-процесс – это совокупность взаимосвязанных операций, мероприятий или задач, направленных на создание определенного продукта или услуги для потребителей или достижение иного целевого эффекта

В целом, архитектурный портал призван помочь в планировании объектов и целей автоматиза-

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Главным показателем результативности архитектурного портала считается согласованность процесса информатизации и экономия бюджетных средств на информатизацию. В мировой практике архитектурный подход, как и переход к модели электронного правительства, стал внедряться с начала 2000-х годов.

В декабре 2001 г. были опубликованы принципы ЭП Великобритании. В результате Соединенное Королевство достигло серьезных результатов в совершенствовании госуправления. В целях повышения эффективности управления информационными технологиями в государственном секторе в 2005 г. впервые был создан Совет руководителей ИТ-подразделений государственных организаций и агентств, в том же году вступил в силу Закон Великобритании о свободе информации (UK Freedom of Information Act), предписывающий госорганам предоставлять открытую информацию для широких слоев населения. В 2011 г. был произведен полный переход к единому централизованному сайту ЭП, что позволило исключить затраты на содержание более 1500 сторонних сайтов госорганов.

Во многом достижение этих эффектов было достигнуто благодаря внедрению архитектурного подхода в управлении информационными технологиями. Также проведение долгосрочной политики развития информационных технологий и клиентоориентированных госуслуг позволило минимизировать риски впадения в зависимость от проприетарных программных решений, обе-

щии на среднесрочный и долгосрочный период. Построение архитектуры даст однозначное понимание необходимости, приоритетов и форматов автоматизации, ответственности и ролей в проектах.

Благодаря инвентаризации всей имеющейся информационно-коммуникационной инфраструктуры, систем, ресурсов появится возможность исключить дублирование функционала систем и автоматизации, и вместо этого выделить или разработать типовые тиражируемые компоненты. Помимо преимуществ для госорганов в части экономии средств на информатизацию архитектурный портал даст возможность ИТ-бизнесу фундамент для выстраивания стратегии инвестиций и развития государственного-частного партнерства.

спечило прозрачность и транспарентность госуправления и привело к существенной экономии за счет операционных и инвестиционных затрат. В качестве примера можно привести следующие цифры: благодаря повышению подотчетности и планомерному снижению издержек в таких сферах, как информационные технологии, закупки, управление проектами, человеческими ресурсами и имуществом за 2013-2014 финансовый год была достигнута экономия в размере 14,3 млрд. фунтов стерлингов (в сравнении с 2009-2010). В 2001 г. Великобритания заняла 7 место в Индексе развития электронного правительства ООН, 10 место в 2008 г. и 1 место в 2016 г.

Обратившись к аналогичному опыту Республики Корея, следует обратить внимание на то, что в 2003 г. был принят Национальный план ИТ-архитектуры, а в 2004 г. был запущен пилотный проект внедрения архитектурного подхода и представлена эталонная модель архитектуры. В 2007 г. были представлены интегрированная государственная архитектурная модель зрелости и план внедрения архитектурного подхода в отдельных агентствах. В 2009 г. был запущен портал единой архитектуры правительства Кореи (GEAP - www.gear.go.kr), а в 2010 г. был разработан план предотвращения дублирования ИТ-систем.

Несмотря на наличие системных проблем в сфере доведения принципов и инструментов архитектурного подхода до исполнительных ор-



ганов, дублирование инвестиций и изначальную фрагментарность подхода, проводимые реформы привели к серьезным трансформационным и транзакционным изменениям, благодаря которым в 2013 г. Правительство Республики Корея было удостоено награды ООН в сфере государственной службы. В 2001 г. Республика Корея занимала 15 место в Индексе развития электронного правительства ООН, 6 и 3 места в 2008 и 2016 гг. соответственно.

Рассматривая кейсы внедрения архитектурного подхода в построении системы государственно-управления, стоит отметить и опыт Сингапура

в этом направлении. В конце 2001 г. Сингапур перевел 92% всех госуслуг в онлайн-формат. В период с 2006 по 2010 гг. реализовывалась программа интегрированного правительства, направленная на развитие гражданского общества и улучшение госуслуг. Программа развития ЭП на 2011-2015 гг. была направлена на усиление взаимодействия между правительством, населением и бизнесом, государственно-частного партнерства и в целях увеличения создаваемой страной ценности. Согласно Индексу развития ЭП ООН Сингапур занял 4 место в 2001 г., после чего спустился на 23 строку в 2008 г. и вновь занял 4 место рейтинга в 2016 г.

РОЛЬ АРХИТЕКТУРНОГО ПОРТАЛА В ИНФОРМАТИЗАЦИИ

Использование архитектурного портала госорганами предусмотрено в соответствии с требованиями Закона РК «Об информатизации». В рамках чего, начиная с ноября 2015 года, подведомственная организация МИКа «Национальный инфокоммуникационный холдинг Зерде» (Зерде) реализует инвестиционный проект по разработке архитектурного портала ЭП в Казахстане.

Архитектурный портал призван заменить регистр информационных систем и информационных ресурсов и решить следующие проблемные вопросы:

1. Несоответствие регистра текущим задачам по информатизации:

- отсутствие системы отчетности;
- статичность регистра, отсутствие динамики информатизации;
- отсутствие автоматизации процессов информатизации.

2. Отсутствие привязки регистра к расходам по информатизации:

- не отражает эффект и результат реализации проектов и систем;
- не позволяет проводить приоритизацию расходов;
- не позволяет управлять расходами.

3. Узкий охват:

- нет информации обо всех видах объектов информатизации, только информационные системы;
- ограниченный набор сведений по информационным системам (только базовые сведения);
- не содержит контекст информатизации (отношения к стратегии и деятельности).

4. Низкий уровень актуальности сведений по информатизации:

- сложно использовать и находить информацию (сложная и ограниченная навигация);
- сложно актуализировать (через документооборот);
- кладовка (архив) информации (не актуальность информации 1-2 года срок актуализации).

Таким образом, основная цель создания архитектурного портала - формирование единого источника данных по информатизации путем осуществления регистрации, учета, хранения и систематизации сведений об объектах информатизации «электронного правительства» для мониторинга, анализа и планирования в сфере информатизации.

Использование архитектурного портала способствует упрощению и повышению качества проведения информатизации государственного аппарата и сокращению информационного разрыва между госорганами при планировании

и реализации проектов по автоматизации госуслуг и функций.

Архитектура госоргана будет представлять собой совокупность документов, моделей, матриц и диаграмм, которые содержат детальное описание текущего и планируемого состояния госоргана, а также плана мероприятий по оптимизации взаимозависимостей и взаимосвязей между функциями, бизнес-процессами, данными, информационными системами и компонентами технической инфраструктуры (план информатизации) для обеспечения реализации стратегических целей и задач госоргана.



Архитектура будет создаваться на основе модели, состоящей из следующих взаимосвязанных слоев:

- 1) архитектура деятельности описывает стратегические приоритеты, цели, задачи, организационную структуру, направления деятельности, функциональные возможности, функции и услуги госоргана;
- 2) архитектура данных описывает информационные ресурсы, содержащиеся в них данные, информационное взаимодействие, а также подходы и средства управления данными;
- 3) архитектура информационных систем описывает информационные системы госорганов, автоматизирующих государственные функции и госуслуги, схему их взаимодействия и связь с бизнес-процессами;
- 4) архитектура ИК-инфраструктуры описывает программные и технические средства, инженерную инфраструктуру, платформы, телекоммуникации и средства информационной безопасности.

Также предусмотрена архитектура МИО, которая позволит унифицировать деятельность акиматов в регионах за счет использования единых бизнес-процессов, единых шаблонов документов, стандартов и типовых решений.

Формирование архитектуры осуществляется в 4 шага:

1. Инициация разработки архитектуры включает 2 этапа: анализ потребности и подготовка заявки в произвольной форме на инициацию разработки (далее — заявка на разработку) и рассмотрение заявки на разработку.

2. Разработка архитектуры создается сервисным интегратором. Для МИО архитектура разрабатывается на основании типовой архитектуры «электронного акимата».

При этом госорган обеспечивает:

- сбор и своевременное предоставление информации, необходимой для разработки архитектуры, сервисному интегратору;
- компетентный и квалифицированный состав участников для разработки архитектуры;
- участие представителей госоргана и подведомственных организаций в проведении интервью и совещаний;
- организует и координирует работу по разработке архитектуры со стороны госоргана;
- организует согласование и утверждение проекта архитектуры.

При этом согласно «Правил регистрации информационных систем госорганов, учета сведений об объектах информатизации ЭП и размещения электронных копий технической документации объектов информатизации «электронного правительства», утвержденные Приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию РК от 28 января 2016 года № 128 для регистрации информационных систем на архитектурном портале необходимо наличие 3 документов:

- описание к ИС;
- акт ввода ИС госоргана в опытную эксплуатацию;



- нормативно-техническая документация (ТЭО, ТЗ).

3. Реализация архитектуры включает следующие этапы:

- подготовка к разработке архитектуры;
- разработка проекта архитектуры;
- планирование реализации архитектуры;
- согласование и утверждение архитектуры.

Разработка проекта архитектуры осуществляется путем последовательного построения слоев архитектуры.

4. Развитие архитектуры инициируется по результатам согласования экспертным советом

заявки на изменение утвержденной архитектуры в таких случаях как, например, изменение структуры или объема бюджетных расходов в сфере информатизации и др. При этом, развитие осуществляется аналогично разработке архитектуры.

На данный момент Архитектурный портал находится в опытной эксплуатации, ввод в промышленную эксплуатацию запланирован на начало 2018 г.

Следует отметить, что основной ценностью, создаваемой Архитектурным порталом, является обеспечение гибкости всей системы госуправления, ускорение и повышение качества обмена информацией и оптимизация нагрузки на госслужащих за счет автоматизации операций и процессов.

РИСКИ И ПРИМЕНИМОСТЬ КЕЙСА

Задачи, схожие с задачами архитектурного портала, уже ставились ранее перед другим проектом — Государственным депозитарием. Однако данный проект так и не достиг поставленных целей ввиду того, что госорганы проявили слабую инициативность по наполнению Депозитария. Причиной этого стала сложность процедуры регистрации информационных систем, в т.ч. требование обязательной и дорогостоящей сертификации систем по информационной безопасности. В связи с чем, рассматриваются вопросы по упрощению требований по регистрации информационных систем на архитектурном портале, а также стимулирование госорганов за счет включения в оценку показателя по наполнению архитектурного портала.

На данный момент «Зерде» занимается построением архитектуры ЦГО. Однако построение архитектуры занимает длительное время в связи со сбором всей имеющейся информации не только информационных ресурсов, но и программных документов, положений, структур и проведением тщательного анализа, согласованного с госорганами.

Ввиду достаточно частой реструктуризации, упразднения и создания тех или иных госорганов, передачи функций и полномочий, корректировки стратегических документов и т.д., имеют место быть высокие риски быстрой потери актуальности построенной архитектуры.

В то же время, именно поэтому необходимо ускорить работу по наполнению архитектурного портала и описать архитектуру госорганов, чтобы сформировать общую картину функций, целей и задач госорганов, их ресурсов с учетом всех взаимосвязей и взаимозависимостей, которые позволят стабилизировать структуру правительства.

Помимо экономии средств на приобретение и владение информационной инфраструктурой и системами, к достигаемым эффектам относится повышение качества методологической основы информатизации и организационного развития. Данный эффект достигается посредством описания и регламентации ролей, процессов и применяемых технологий на протяжении всего жизненного цикла организации системы госуправления.

Благодаря системному подходу к долгосрочному планированию становится возможным более детальная предпроектная подготовка, более качественный сбор и анализ требований и интересов всех участников автоматизируемого процесса, что повышает эффективность итогового продукта. Единое видение приоритетов развития, информационных массивов и потоков информации, которая есть в госорганах, обеспечивает рациональное использование имеющихся ресурсов и устойчивое развитие государства и общества. Архитектурный подход позволяет выстроить наиболее эффективные

планы действий на среднесрочную и долгосрочную перспективу и вырабатывать оптимальные механизмы и инструменты их реализации.

Таким образом, к ожидаемым эффектам от внедрения архитектурного подхода относятся следующие:

1. объективная инвентаризация всех имеющихся информационных систем, инфраструктуры, массивов и потоков данных;
2. обеспечение эффективного бюджетного планирования, а также координации реализации и учета ИТ-проектов и соответствующей нормативно-технической документации;
3. создание общей информационной среды для оперативного взаимодействия между госорганами и уполномоченным госорганом по информатизации;
4. повышение уровня качества, полноты и актуальности данных посредством их мониторинга на разных этапах процесса информатизации;

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наполнение и построение архитектуры госорганов является крайне важным элементом реализации реформ Плана нации.

Разработка и использование информационных систем должны приносить максимальную выгоду и положительные эффекты, которые должны отражаться в достижении госорганами приоритетных стратегических целей и задач, улучшении межведомственного взаимодействия и координации.

При этом особую значимость приобретает работа госорганов по регистрации имеющихся у них информационных систем и баз данных, т.к. без

5. интеграция ранее независимых процессов информатизации;

6. реализация полнотекстового контекстного поиска по документам и объектам информатизации;

7. сокращение времени на разработку технико-экономического обоснования;

8. благодаря наличию единой картины всех информационных ресурсов госорганов будет облегчен процесс выбора оптимального технического решения информатизации.

Указанные выше результаты обеспечиваются путем оптимизации и автоматизации процессов, связанных с бюджетным планированием, регистрацией и учетом сведений об объектах информатизации, учетом и экспертизой нормативно-технической документации.

данной информации невозможно построение архитектуры, отражающей реальную картину.

Система оценки, как и в предыдущие годы, намерена поддержать реализацию реформы архитектурного подхода. В связи с чем, со следующего года планируется внедрение критерия, предусматривающего оценку не только факта регистрации информационных систем на портале, но и оценку уровня наполнения архитектурного портала документами (описание, акт ввода в эксплуатацию, техническую документацию) по зарегистрированным информационным системам госоргана.



ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ ПО ОЦЕНКЕ ПЕРСОНАЛА CIVIL SERVICE PEOPLE SURVEY

План нации «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ Главы государства предполагает фундаментальную реформу госслужбы. Главной целью этих преобразований является решение системных проблем, а не сглаживание их внешних проявлений. Реализация сопутствующих данной реформе мероприятий и проектов является сложным, трудоемким и продолжительным процессом, эффективность которого напрямую зависит от кадрового обеспечения. В рамках данного кейса мы рассмотрим опыт Великобритании в сфере оценки уровня удовлетворенности госслужащих условиями труда и уровня их вовлеченности в трудовой процесс.

ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ

Существующая система оценки эффективности деятельности госорганов в течение длительного времени была сфокусирована на процессной стороне вопроса, что позволило снизить показатель сменяемости кадров ЦГО с 13,4% в 2010 г. до 6,3% в 2016 г., и МИО с 15,7% в 2010 г. до 4,8% в 2016 г., соответственно.

Посредством проведения опросов был выявлен ряд системных проблем, требующих оперативного решения, к которым относятся: низкий уровень оплаты труда, сверхурочная работа и большая загруженность.

В настоящее время для проведения эффективной работы в данном направлении и получения более полной картины о сложившейся ситуации, требуется усовершенствование инструмента опроса и его последующее внедрение в 2019 г. В целях расширения возможностей данного инструмента за счет замера уровня настроений в трудовых коллективах и восприятия госслужащими имеющихся условий труда предлагается внести в него соответствующие изменения. В связи с этим был составлен настоящий аналитический обзор лучших практик Великобритании в этой сфере.

ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В ОЦЕНКЕ УСЛОВИЙ ТРУДА ГОССЛУЖАЩИХ

Целью проведения Civil Service People Survey (CSPS) является выявление проблем и точек роста в совершенствовании условий труда госслужащих. Данный опрос представляет собой анонимное анкетирование, охватывающее всех госслужащих Великобритании.

Основным индикатором, используемым при исследовании условий труда, является уровень вовлеченности сотрудников (employee engagement), под которым подразумевается степень приверженности госслужащего целям и задачам организации, его мотивация к содействию успешности организации и возможность укрепления ощущения собственного благополучия. Разработчики CSPS отмечают, что понятие уровня вовлеченности не имеет единой общепринятой трактовки, в связи с чем [далее по тексту] применяются формулировки и контексты, указанные в Civil Service People Survey 2016 Technical Guide.

Работа по проведению данного опроса координируется Группой по привлечению сотрудников Кабинета министров Великобритании (the Employee Engagement Team in the Cabinet

Office), выступающей в роли связующего звена между оцениваемыми госорганами и независимым поставщиком услуг.

CSPS проводится ежегодно в течение октября, как в электронном, так и в бумажном формате. Результаты общего бенчмаркинга публикуются в ноябре того же года, в то время как результаты исследования в разрезе охваченных опросом организаций публикуются до февраля следующего года.

CSPS ведет свою историю с 2007-2008 гг., когда был проведен ряд исследований, касающихся оценки условий труда госслужащих, результаты которых легли в основу пилотной версии вопросника. Этот вопросник представлял собой прагматично гармонизированную совокупность ранее использовавшихся опросов с учетом накопленного в ходе исследований опыта.

Основной вопросник был разработан после проведения пробного анкетирования в ходе консультаций с руководителями и аналитиками всех участвовавших организаций. В ходе этой работы он был формализован для обеспече-

ния простоты восприятия вопросов и вариантов ответа, а также охвата всех аспектов, необходимых для измерения уровня вовлеченности работников. Также было проведено когнитивное тестирование вопросника, в ходе которого респондентов просили объяснить то, как они поняли вопросы, и почему они ответили на вопросы именно так.

Большая часть основного вопросника остается неизменной с 2009 г., что предоставляет возможность не только для наблюдения динамики и тенденций уровня вовлеченности госслужащих, но и исследовать изменения в условиях труда и степень их влияния.

CSPS призван провести оценку 9 основных показателей, являющихся драйверами повышения уровня вовлеченности госслужащих и уровня производительности их работы. Накопленный опыт говорит о том, что показатель «Лидерство и управление изменениями» является наиболее сильным драйвером вовлеченности госслужащих, после которого следуют показатели «Моя работа» и «Мой руководитель». Также был установлен высокий уровень зависимости степени вовлеченности от показателей «Цели и задачи организации» и «Обеспеченность ресурсами и рабочая нагрузка». Схематично оценка влияния вышеуказанных показателей на уровень вовлеченности работников и организационную эффективность указана далее.



Анкета опроса CSPS является стандартизированной для всех организаций, однако допускает незначительные корректировки для отражения локальной специфики: наименования госорганов, подразделений и некоторая специализированная (профильная) терминология и т.д.

В связи с тем, что для ответа на вопросы формата «Хороший ли у Вас линейный руководитель?», респондентам придется провести

лишь общую оценку многих различных аспектов компетенций и поведения их руководителя, в рамках опроса ставятся вопросы, которые позволяют выстроить более точную картину восприятия респондентом своего руководителя. Посредством факторного анализа были выявлены статистические взаимосвязи между различными вопросами и отражением различных аспектов условий работы.



Помимо вопросов, касающихся рабочих взаимоотношений, опрос также включает в себя вопросы о перспективных профессиональных намерениях, демографических и личных характеристиках места работы и уровне оценки благополучия работников. По мере возможности применяются вопросы, рекомендованные Управлением национальной статистики (Office of National Statistics), что позволяет сопоставлять некоторые результаты CSPS с другими исследованиями на более широком рынке труда и населения в целом. Рассмотрим структуру анкеты, применяемой в опросе.

Для выбора ответов на данные вопросы респондентам предлагается 5-балльная шкала для предоставления ответов на вопросы анкеты, где 5 соответствует ответу «Полностью согласен», а 1 «Полностью не согласен». Все варианты ответов имеют соответствующие веса (процентные значения), которые применяются для определения уровня вовлеченности каждого госслужащего. Рассмотрим механизм расчета значения показателей на примере уровня вовлеченности.

| Категория | Кол-во вопросов, ед. |
|---|----------------------|
| Моя работа | 5 |
| Цели и задачи организации | 3 |
| Мой руководитель | 10 |
| Моя команда | 3 |
| Обучение и развитие | 4 |
| Инклюзивность и справедливое обращение | 4 |
| Обеспеченность ресурсами и рабочая нагрузка | 7 |
| Оплата труда и социальный пакет | 3 |
| Лидерство и управление изменениями | 10 |
| Вовлечение работников | 5 |
| Принимаемые меры | 3 |
| Организационная культура | 4 |
| Проявления лидерства | 2 |
| Итого | 63 |

| | Полностью согласен | Согласен | Затрудняюсь ответить | Не согласен | Полностью не согласен | Счет |
|---|--------------------|----------|----------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| Вес | 100% | 75% | 50% | 25% | 0% | |
| B50. Я испытываю чувство гордости, когда говорю что являюсь частью моей организации | + | | | | | 100% |
| B51. Я бы порекомендовал мою организацию как отличного работодателя | | + | | | | 75% |
| B52. Я чувствую сильную привязанность к моей организации | | + | | | | 75% |
| B53. Моя организация вдохновляет меня делать все возможное в моей работе | | | + | | | 50% |
| B54. Моя организация мотивирует меня помочь ей в достижении целей | | | | + | | 25% |
| Итого | | | | | | 325% |
| Уровень вовлеченности респондента (Итого/5) | | | | | | 65% |

Расчет уровня вовлеченности в рамках организации или иной группы респондентов проводится следующим образом.

| Респондент | Уровень вовлеченности |
|--|-----------------------|
| P-0 | 65% |
| P-1 | 25% |
| P-2 | 70% |
| P-3 | 35% |
| P-4 | 50% |
| P-5 | 100% |
| P-6 | 90% |
| P-7 | 40% |
| P-8 | 20% |
| P-9 | 35% |
| Сумма | 530% |
| Уровень вовлеченности группы (общая сумма/10) | 53% |

Помимо общего блока, CSPS включает в себя еще 5 разделов:

- будущие намерения: 4 вопроса, ответы типа «да» / «нет», описывающие намерения респондента по продолжению карьеры;
- кодекс государственной службы: 3 вопроса, ответы типа «да» / «нет», описывающие осведомленность респондентов в этой сфере;
- благополучие: 4 вопроса, шкала от 0 до 10, где 0 соответствует ответу «нисколько не

РЕЗУЛЬТАТЫ

Одним из результатов проведенных наблюдений является выявление 8 утверждений, описывающих условия труда, способствующие построению вовлеченной команды с высоким уровнем благосостояния (success stories):

1. Пассионарные лидеры, приветствующие обратную связь и стремящиеся к коллаборации, действительно помогают добиться больших успехов.
2. Регулярная двусторонняя обратная связь, приносящая пользу, со временем становится частью культуры. Люди действительно ценят проявления участия и доверие, вознаграждение и признание за хорошо сделанную работу.

беспокоит», а 10 «очень сильно беспокоит», данный блок описывает уровень удовлетворения респондента своим благосостоянием;

- дискриминация: 16 вопросов, ответы типа «да» / «нет», описывающие дискриминацию по тому или иному признаку;
- издевательства и притеснения: 11 вопросов, ответы типа «да» / «нет», описывающие притеснения со стороны коллег или руководства.

Факторный анализ ранее проведенных исследований подтверждает корректность текущей структуры группировки вопросов. Разработчики опроса отмечают, что данный инструмент позволяет определить эмоциональную составляющую исследуемого вопроса, но не позволяет точно установить необходимые меры для улучшения показателей. К примеру, вопрос о том, порекомендовал бы респондент своего работодателя, позволяют увидеть общую картину, но не дает понимания того, что необходимо сделать для того, чтобы респондент смог порекомендовать свою организацию.

Аналитическое обоснование CSPS предполагает, что улучшение различных аспектов условий труда на государственной службе оказывает положительное влияние на уровень вовлеченности работников. Для проведения оценки данных эффектов применяется анализ ключевых драйверов, представляющий собой комбинацию факторного анализа и множественной линейной регрессии.

3. Создание непредвзятой атмосферы в выражении идей и мнений стало главной темой для ряда коллективов, создавших в итоге условия для открытого диалога и поощрения новых идей и подходов в работе, а также принятия новых вызовов.
4. Наблюдение за влиянием предоставляемых госуслуг помогает командам более глубоко осознать их организационные цели и задачи.
5. Требуется нулевая терпимость к издевательствам и притеснениям, а также открытая политика в отчетности по данному направлению.
6. Поддержка гибких подходов в работе и предоставление людям возможности быть открытыми



в изъятии своих чувств, касающихся вне рабочего давления, повышают уровень вовлеченности и доверия.

7. Построение командного духа — установление и поддержка контакта, особенно пересекающего географические границы. Необходимо находить время для общения с людьми и рас-

смотреть возможность устроить дни развития, совместного волонтерства и обмена навыков.

8. Принятие мер по итогам опроса. Высшее руководство должно найти время, чтобы изучить и понять его результаты, а также разработать ориентированные на персонал планы действий.

РИСКИ И ПРИМЕНИМОСТЬ КЕЙСА

CSPS является весьма обширным инструментом оценки условий труда и эмоционального фона, что делает его перспективным компонентом оценки организационного развития госорганов. Накопленный в ходе совершенствования опроса разработчиками опыт позволил формализовать вопросник, что упрощает адаптацию вопросника под казахстанскую специфику.

Использование CSPS в качестве основы для расширения существующего инструмента опроса позволит получить сведения об уровне вовлеченности и мотивации госслужащих, а также выявить требующие проработки проблемы в сфере условий труда. Особую важность данное мероприятие приобретает в связи с тем, что ранее такого рода исследования не проводились.

Следует отметить, что применение данного инструмента косвенно способствует проводимым институциональным реформам. В частности, это касается 12 шага Плана нации: «Внедрение новых этических правил», т.к. CSPS включает в себя вопросы, раскрывающие уровень осведомленности коллективов госорганов об этических правилах, имеющихся в них проблемах в сфере дискриминации, притеснений и их эмоционального состояния. При этом к факторам, которые следует учесть при внедрении CSPS, относятся:

- опрос оценивает эмоциональное отношение респондентов к их условиям работы и не позволяет разработать точечные корректирующие и иные мероприятия;
- низкий уровень доверия со стороны анкетированных работников может сказаться на доле госслужащих, проходящих опрос;
- текущее качество управления изменениями снижает вероятность разработки и реализации эффективных мер для качественного экстенсивного роста в сжатые сроки;
- высокая динамика применяемых методик оценки эффективности госорганов может привести к проблемам с последующим ретроспективным анализом результатов опроса;
- вероятность несоответствия трактовок вопросов и ответов на государственном и русском языках;
- неформальное порицание критики действий, решений и стиля работы руководителей госорганов, в особенности — высшего руководства, может стать препятствием в создании благоприятной для новых идей и моделей работы среды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Публично размещаемая информация о CSPS не позволяет смоделировать все взаимосвязи, установленные в ходе факторного анализа, применяемого при определении показателей ключевых драйверов. В связи с этим, внедрение CSPS в практику оценки госорганов может быть целесообразным только при условии проведения предметного исследования для построения необходимых математических моделей и разработки механизма минимизации неформального порицания критики и новаторства.

При этом в случае успешного моделирования и проведения факторного анализа на основе материалов собственных опросов, данный инструмент станет весьма эффективным инструментом для оценки эффективности, вовлеченности и уровня удовлетворенности условиями труда персонала госслужбы.

НАД СБОРНИКОМ РАБОТАЛИ:

Анализ и подготовка результатов оценки эффективности деятельности госорганов

Тасеменова Г.Б.
Байркенова Ж.К.
Калыгулова М.Г.
Ташпанова А.А.
Жуматаева А.К.

Анализ и подготовка кейсов:

Кейс 1: Проект «Open Almaty» по решению жизненных ситуаций и оказанию услуг населению

Жаксылык М.Ж.

Кейс 2: Реинжиниринг бизнес-процессов в акиматах

Байркенова Ж.К.

Кейс 3: Открытые данные как способ создания прозрачного, подотчетного государства

Амребаева Н.А.

Кейс 4: Возможности переформатирования программ развития территорий с учетом опыта г. Эдмонтон, Канада

Искаков А.Е.

Кейс 5: О проблемах реализации бюджетных программ в достижении целей

Тасеменова Г.Б.

Кейс 6: Опыт Южной Кореи по управлению подведомственными организациями

Жаксылык М.Ж.

Кейс 7: Программа учета рабочего времени

Жуматаева А.К.

Кейс 8: Архитектурный портал: цифровая трансформация деятельности государственных органов

Калыгулова М.Г.

Кейс 9: Опыт Великобритании по оценке персонала Civil Service People Survey

Искаков А.Е.

Координация по разработке инфографик

Калыгулова М.Г.
Жуматаева А.К.
Акемеева С.С.

Общая редакция

Садиева С.С.
Байркенова Ж.К.
Жаксылык М.Ж.
Искаков А.Е.