

Смагулова Г.С.,
Орманбекова Д.К.

**Управление качеством
государственных услуг как
инструмент эффективности
государственного управления**

На каждом этапе развития человеческого общества качество являлось важнейшим приоритетом и лежало в основе любой системы социальных и экономических отношений. Получение желаемого качества, в том числе и качества жизни, достижение которого зависит от множества факторов, таких как развитие экономики, социальной сферы, образования, невозможно без эффективного государственного управления. На сегодняшний момент основной задачей на пути достижения эффективного государственного управления является повышение качества деятельности органов государственной власти и предоставляемых ими услуг населению. Современное общество ожидает от государственных служащих строго соблюдения законности, прозрачности, эффективного и ответственного управления, предоставления ими качественных публичных услуг населению в целом и каждому гражданину в отдельности. Однако достижение вышеперечисленных требований затрудняется целым рядом проблем в системе управления и оценки качества государственных услуг. В связи с этим в настоящей статье рассматривается проблема управления качеством государственных услуг. Раскрываются основные причины низкого качества предоставляемых услуг населению и выявляются пути его повышения. Также внимание уделено развитию нормативно-правовой базы и понятийного аппарата в РК.

Ключевые слова: качество, государственные услуги, государственные функции, эффективность государственного управления, ориентир на результат.

Smagulova K.S.,
Ormanbekova D.K.

**Quality management of public
services as a tool for government
effectiveness**

The quality was the top priority at each stage of human society development; it was at the heart of any social and economic relations system. Getting the desired quality, including quality of life, which depends on many factors, such as economic development, social services, education is not possible without good governance. At the moment, the main task in achieving good governance is to improve the quality of public authorities and the services that they provide to the public. Modern society expects strictly comply with the rule of law, transparency, good governance, the provision of quality public services to the population as a whole and each citizen individually. However, achieving the above requirements is hampered by a number of problems in the management and evaluation of the public services quality. In this regard the main problem of quality public services management was reviewed. The main reasons for poor quality of services provided to the population also were disclosed and ways to improve it were identified in this article. Special attention is paid to the development of the legal framework and conceptual apparatus in Kazakhstan.

Key words: quality, public services, government functions, government effectiveness, a reference to the result.

Смагулова К.С.,
Орманбекова Д.К.

**Мемлекеттік қызмет көрсету
сапасын мемлекеттік
бақару тиімділігі құралы
ретінде бақару**

Адамзаттың әрбір даму кезеңінде сапа мәселесі басымды болып келіп, әлеуметтік және экономикалық байланыстар жүйесінің іргетасын қалаған. Қалаған сапаға қол жеткізу, соның ішінде өмір сапасын ұлғайту, көптеген факторларға байланысты болып, мысалы экономиканың, әлеуметтік жағдайдың, білімнің дамуына, тиімді мемлекеттік басқарусыз мүмкін емес. Қазіргі кезеңде тиімді мемлекеттік басқаруға жету жолында бастапқы тапсырма мемлекеттік органдар жұмысының және халыққа көрсететін қызметтерінің сапасын арттыру. Заманауи қоғам мемлекеттік қызметкерлерінен заңдылықтың қатаң сәйкестігін, ашықтықты, тиімді және жауапты басқаруды, жалпы халыққа, сонымен қатар әр адамға сапалы қоғамдық қызмет көрсеткенін күтеді. Алайда айтылып кеткен талаптарға қол жеткізу алдында сапаны басқару және оны бағалау жүйесінде бірқатар шешілмеген мәселелер кедергі болып тұр. Осыған байланысты мақаланың ішінде мемлекеттік қызметтерінің сапа менеджментінің мәселесі қарастырылған. Халыққа көрсетілетін қызметтердің төмен сапасының негізгі себептері ашылып, сапаны арттыру жолдары анықталады. Сонымен қатар ҚР-дағы осы мәселеге қатысты нормативтік-құқықтық базаның және ұғымдық аппараттың даму тарихына назар салынған.

Түйін сөздер: сапа, мемлекеттік қызметтер, мемлекеттік функциялар, мемлекеттік басқару тиімділігі, бағдар нәтижесі.

**УПРАВЛЕНИЕ
КАЧЕСТВОМ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
УСЛУГ КАК
ИНСТРУМЕНТ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Во все времена отношения власти и общества оставались одним из самых важных вопросов социально-экономического и общественно-политического развития государства в целом. Однако обретя независимость и вступив в эпоху демократизации, место и роль государства претерпела значительные изменения. Долгое время государство олицетворяло собой институт принуждения и подавления господствующим классом всех остальных социальных групп. Сегодня государство выступает не только контролирующим органом, но и представителем интересов своего населения. В этой связи главным предназначением любого государства является предоставление качественных услуг, что в свою очередь выступает одним из инструментов повышения эффективности государственного управления.

Понятие «качество» не ново и рассматривалось учеными и философами с древних времен (таблица 1).

Современному человеку при слове «качество» сразу предстает образ высокочеловеческих товаров. Однако понятие «качество услуг» в значительной мере отличается от привычного для слуха и понимания «качество товаров». Определить степень качественности предоставляемых услуг гораздо труднее, особенно государственных услуг. Здесь особое место отводится личностным характеристикам человека, предоставляющего услугу. Умение «встроить» качества в людей – это половина пути получения качественных результатов. Повысить качество людей означает сформировать новый тип мышления. В центре внимания должно быть повышение производительности системы, по мнению французского антрополога Клода Леви-Строс «общество должно заботиться о формировании людей более высокого качества, таких, которые способны построить такие системы».

Вместе с этим само понятие «государственная услуга» требует особого подхода, так как именно через него мы способны понять насколько предоставляемые населению услуги можно отнести к данной категории. Среди специалистов нет единого мнения по определению понятия «государственная услуга». Если обратиться к Закону РК «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 года, то можно увидеть, что «государственная услуга – это одна из форм реализации отдельных государственных

ных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению услугополучателей и направленных на реализацию их прав, свобод

и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ» [2].

Таблица 1 – Определение понятий «качество»

Автор	Содержание понятия
Аристотель (III в. до н.э.)	Качество – это существующая определенность объекта, в силу которой он является данным, а не другим. Различие между предметами, дифференциация по признаку «хороший-плохой».
Китайская версия. Версия, принятая в китайской философии (II в. до н.э.)	Иероглиф, обозначающий качество, состоит из двух элементов – «равновесие» и «деньги» (качество = равновесие+деньги), следовательно, качество тождественно понятию «высококласный», «дорогой».
Г.В.Ф.Гегель (1770-1831)	Качество есть, в первую очередь, тождественная с бытием определенность, так что нечто перестает быть тем, что оно есть, когда оно теряет свое качество
И.А.Ильин (1883-1954)	Качество отождествляется как категория, необходимая для дальнейшего развития
Составлено автором на основе источника [7]	

На сегодняшний день государственные функции объединены в 3 группы: группа правоустанавливающих функций; группа правоприменительных функций; группа функций по предоставлению государственных услуг (государственные публичные услуги) и управлению государственным имуществом. Функция рассматривается как решение органа исполнительной власти, влекущее возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), не связанных с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации. В рамках административной реформы основным направлением деятельности органов исполнительной власти, помимо повышения качества и доступности государственных услуг, являются также стандартизация и регламентация государственных услуг, включающие совершенствование существующих регламентов. Это предусматривает создание новых механизмов, предусматривающих привлечение к ответственности должностных лиц за несоблюдение утвержденных стандартов и возмещение нанесенного в результате этого ущерба. Таким образом, государственная услуга – деятельность органа исполнительной власти, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением

гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

В Законе «О государственных услугах» так же указаны принципы, на основе которых оказываются государственные услуги. К ним относятся равный доступ без какой-либо дискриминации, недопустимость проявлений бюрократизма и волокиты; подотчетность и прозрачность; качество и доступность; постоянное совершенствование процесса; экономичность и эффективность при оказании государственных услуг [2].

В Стратегии «Казахстан 2050», принятой в 2012 году обозначены новые вызовы в системе государственного управления и государственной службы, в частности, в контексте управления качеством государственных услуг: «особый акцент необходимо сделать на повышение качества государственных услуг. Отойти от односторонне-властных подходов во взаимоотношениях госаппарата с населением к эффективному оказанию госуслуг гражданам» [1].

На сегодняшний день законодательная база, регулирующая общественные отношения в сфере оказания государственных услуг в Республике Казахстан, представлена рядом нормативных правовых актов разного уровня. Основы процесса управления качеством государственных услуг были заложены во второй половине 2005 года в Государственном стандарте Республики

Казахстан СТ РК 1.13-2005 «Стандартизация государственных услуг. Основные требования», который был утвержден и введен в действие приказом Комитета по техническому регулированию и метрологии Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан от 29.12.2005 года № 501[3]. В рамках концепции «управления качеством государственных услуг», 20 июля 2010 года вышло Постановление Правительства Республики Казахстан за №745 «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам», где утверждены 211 видов государственных услуг; в ноябре 2010 г., Постановлением Правительства утвержден Типовой стандарт оказания государственных услуг в новой редакции; 19 марта 2010 года принят Указ Президента, который заложил основы комплексной системы мониторинга и оценки деятельности государственных органов[4]; разработаны ряд оценочных методик, в том числе методика оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы по оказанию государственных услуг, которая утверждена совместным приказом Председателя Агентства РК по делам государственной службы от «27» декабря 2010 года № 02-01-02/233 и Министра связи и информации Республики Казахстан от «27» декабря 2010 года № 362 [5]. Эти документы свидетельствуют о важном инновационном тренде в сфере управления государством. Последовательное и повсеместное внедрение системы

оценки может способствовать переходу от ручного, реактивного к системному, превентивному управлению, от текущего к целевому, стратегическому управлению, от повседневного к целевому, периодичному контролю. В свою очередь, в совокупности все это приведет к повышению эффективности государственного управления.

Главная цель эффективного государственного управления – улучшение качества жизни населения.

Государственные услуги помимо того, что должны отвечать требованиям нормативно-правовых документов, прежде всего, должны отвечать интересам потребителей и отражать разные характеристики услуги, таких как срок, контакт, точность.

Чтобы отслеживать качество госуслуг и управлять им, необходимо измерять характеристики услуги, часто с точки зрения потребителей (рисунок 1). То есть клиенты называют требования и/или характеристики требований, что и является, по определению, качеством госуслуги. Фактически, эти требования клиентов и должны стать содержанием стандартов. Чтобы успешно внедрить стандарты качества, каждому госоргану необходимо перестроить свое отношение к потребителям, поставив их в центр своей миссии, определить их требования к каждой характеристике услуги, на основе их разработать политику в области качества конкретного госоргана или группы региональных госорганов. Для определения характеристик (и стандартов) необходимы обоснованные измерения.

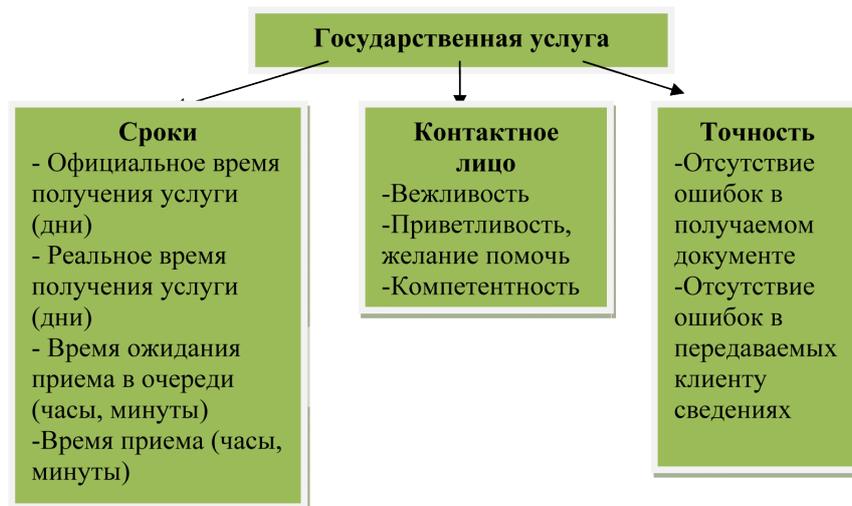


Рисунок 1 – Упрощенный пример определения характеристик госуслуги

Каждая служба может выбрать собственные инструменты измерения качества своей работы. Например, удовлетворенность потребителей можно измерить как опросом (личным, почтовым, телефонным, электронным), так и изучением количества жалоб по книге регистраций, если есть основания считать систему жалоб доступной.

В системе государственного управления есть нерешенные задачи, которые усугубляют проблему управления качеством услуг. Одной из таких проблем является низкая заработная плата государственных служащих, что в свою очередь приводит к высокой текучести кадров. Так думает почти каждый второй госслужащий на республиканском уровне. Это говорит о неконкурентоспособности зарплаты на госслужбе. Особенно высокая текучесть отмечается среди молодых специалистов, которые недостаточно мотивированы для дальнейшей работы на госслужбе. Зачастую именно отсутствие стимулирования и мотивации персонала, а также применение устаревших, консервативных методов управления приводит к внутренним проблемам оказания качественных государственных услуг. В госорганах присутствует атмосфера страха за наказание. Премии выдаются зачастую не на основании результатов работы, а по случаю праздников. Вместе с этим многие руководители госорганов не готовы либо мало вовлечены в процессы внедрения новых идей и системы менеджмента качества персонала. Вероятно, это происходит из-за незнания самого руководства: что предполагает введение таких стандартов, какие изменения должны происходить в организации. Человек, не понявший и не принимающий идею, не может донести ее сущность до других (например, руководитель – подчиненным): он передает формальные инструменты внедрения.

Еще одной из актуальных проблем управления качеством государственных услуг становится неправильный ориентир на результат. То есть результатом должен быть не показатель объемов выполненных работ или освоенных финансовых средств, а конечный результат (качественное преобразование). К сожалению, во многих текущих программах оценка эффективности происходит именно по таким показателям. В правоохранительных органах часто показателями служат количество пойманных преступников, выписанных штрафов или количество рейдов, которые увеличиваются с ростом преступности, в результате целью полиции становилось не снижение преступности или рост

числа законопослушных граждан, а наоборот, ее увеличение. Таким образом, неправильный выбор конечной цели приводит к искажению результатов качества оказанных госуслуг.

Управление, основанное на конечных результатах, применяется во всех развитых странах, наиболее продвинутыми из них являются Великобритания, США, Канада, Новая Зеландия, Австралия, а также скандинавские страны, а также многие государства Юго– Восточной Азии. Можно сказать, что наиболее значимыми признаками являются:

- оценка и финансирование по конечным результатам,
- фокус на потребителях,
- гибкий бюджет,
- целесообразность против слепого следования процедурам,
- передача услуг в конкурентный сектор.

Любая отраслевая или государственная программа, финансируемая из средств государственного бюджета Республики Казахстан, должна руководствоваться тремя главными критериями:

1. Отвечает ли данная программа приоритетам в обеспечении процветания, безопасности и улучшения благосостояния всех казахстанцев?
2. Рационально ли она использует деньги налогоплательщиков и ресурсы страны?
3. Достигает ли программа намеченных результатов?

Эффективность программы оценивается с точки зрения удовлетворения этим трем требованиям.

Чтобы внедрить систему управления результатами, необходима законодательная основа ее применения, которая в настоящее время отсутствует в РК. В планировании параллельно существуют государственные и отраслевые программы, малосвязанные между собой, – это указывает на отсутствие связи между бюджетом и результатом, что подчеркивается также разделением ответственности за государственные и отраслевые бюджетные программы.

Другим существенным недостатком разрабатываемых программ является то, что в качестве целей указываются объемы произведенных работ (принятых нормативных актов, образованных комиссий, построенных дорог, школ, больниц), а не общественно-полезные результаты – увеличение количества малых предприятий в результате улучшения налогового климата, сокращение времени на перевозки, улучшение знаний школьников или здоровья населения.

Вышеуказанные проблемы качества государственных услуг приводят к снижению эффективности государственного управления в целом. Необходима более тщательная и целенаправленная доработка системы управления качеством государственных услуг. В первую очередь каждому госоргану необходимо перестроить свое отношение к потребителям, поставив их в центр своей миссии. Затем следует сформулировать клиенто-ориентированные количественные цели для повышения качества услуг как основы политики в области качества конкретного госоргана или группы региональных госорганов. Во-вторых, следует наладить мотивацию государственных служащих на качество через дифференцированную систему оценки работы,

должна быть продумана и внедрена оплата по результатам работы (достижение программных целей, выполнение задач, внедрение улучшений). В-третьих, необходимо выработать такую систему оценки результатов услуг, которые будут отвечать конечным интересам общества.

Таким образом, очевидным фактом является, что эффективность государственного управления напрямую связано с управлением качеством оказываемых населению и бизнесу услуг. Второе явление выступает инструментом первого, посредством которого можно не только повысить эффективность управления, но и создать все необходимые условия для реализации социально-экономического и общественно-политического потенциала республики.

Литература

- 1 Послание Президента РК народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства»
- 2 Закон РК «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 года № 88-V
- 3 Государственный стандарт СТ РК 1.13-2005. «Стандартизация государственных услуг. Основные требования». Приказ Комитета по техническому регулированию и метрологии Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан от 29.12.2005 года № 501
- 4 Постановление Правительства РК от 30 июня 2007 года №561 «Об утверждении Реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам»
- 5 Постановление Правительства РК от 30 июня 2007 года №558 «Об утверждении Типового стандарт оказания государственной услуги»
- 6 Постановление Правительства РК от 30 июня 2007 года №559 «Об утверждении Типового регламента оказания государственных услуг»
- 7 Алькина Г. И., Герба В. А. Сущность государственных услуг // Вестник ТОГУ. 2009. № 3 (14).

References

- 1 Poslaniye Presidenta RK narodu Kazakhstan «Strategy «Kazakhstan-2050» – noviy politicheskiy kurs sostoyavshegosya gosudarstva »
- 2 Zakon RK «O gosudarstvennykh uslugah» ot 15 aprelya 2013 goda № 88-V
- 3 Gosudarstvenniy standart ST RK 1.13-2005. «Standartizatsia gosudarstvennykh uslug. Osnovnyie trebovaniya». Prikaz Komiteta po tekhnicheskomu regulirovaniyu i metrologiyi Ministerstva industrii i trgovli Respublicy Kazakhstan ot 29.12.2005 goda № 501
- 4 Postanovlenie Pravitelstva RK ot 30 yiuniya 2007 goda №561 «Ob utverzhenii Reestra gosudarstvennykh uslug okazyvayemykh fizicheskym i yuridicheskim litsam»
- 5 Postanovlenie Pravitelstva RK ot 30 yiuniya 2007 goda №558 «Ob utverzhenii Tipovogo standart okazanya gosudarstvennoy uslugy»
- 6 Postanovlenie Pravitelstva RK ot 30 yiuniya 2007 goda №559 «Ob utverzhenii Tipovogo reglamenta okazanya gosudarstvennoy uslugy»
- 7 Alkina G.I., Gerba V.A. Sushnost' gosudarstvennykh uslug// Vestnyk TOGU. 2009. № 3 (14).