

ИННОВАЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ЧТО КАЗАХСТАН МОЖЕТ ИЗВЛЕЧЬ ИЗ ОПЫТА КАНАДЫ?¹

Салтанат Джаненова² и Ильяс Есдаулетов³

Аннотация

В данной статье анализируются и сравниваются инновационные реформы в сфере оказания государственных услуг двух стран: Канады и Казахстана. Обе страны имеют большие территории и низкую плотность населения, что требует от правительств обоих государств большие усилия для обеспечения равного доступа и качественного оказания услуг гражданам. В статье анализируются модели реформирования государственных услуг и их реализация в Канаде и Казахстане, что особенно важно в контексте политической повестки для Казахстана по соответствию стандартам Организации экономического сотрудничества и развития. Несмотря на то, что прогресс в части модернизации госуслуг в этих странах может различаться, выявление схожих моментов и отличий в отношении препятствий на пути модернизации госуслуг может оказаться полезным как для практиков и научного сообщества из Казахстана, так и из других переходных стран.

Ключевые слова: госуслуга, интеграция, «одно окно», э-правительство, Канада, Казахстан

Введение

Реформа системы оказания государственных услуг в Казахстане началась в 2005 году в форме реализации двух параллельных инициатив: Центры обслуживания населения (далее - ЦОН) и электронное правительство (далее - э-правительство). Постепенно обе инициативы объединились в единую государственную программу «Информационный Казахстан-2020» при координации Министерства информации и связи РК. ЦОНЫ и э-правительство направлены на повышение качества государственных услуг и снижение уровня административной коррупции. ЦОН представляет собой службу с индивидуальными стойками, расположенную в современном и функциональном помещении, доступном для граждан с целью обработки их заявлений на получение официальных документов, оплаты регистрационных взносов, и множества других государственных услуг в деловой атмосфере (Кнох 2008:489).

Service Canada (SC) – это интегрированная сеть оказания услуг (ISD), которая отражает усилия Правительства Канады по переходу от модели оказания услуг на основе индивидуальных программ к системе, ориентированной на потребности граждан, и исполнения этих потребностей путем интегрированной и многоканальной системы оказания госуслуг. SC оказывает государственные услуги от имени министерств и ведомств на федеральном, провинциальном и муниципальном уровнях. Услуги оказываются через 320 центров Service Canada, 20 паспортных отделов, бесплатную

¹ Данная работа получила гран-при в номинации «Добросовестное управление: развитие институтов и практик государственной службы» на конференции Посольства Канады в Казахстане, г.Астана, 1 сентября 2016 года.

² Салтанат Джаненова - ассистент-профессор Высшей школы государственной политики Назарбаев Университета. Она также работает в качестве национального консультанта ОЭСР с 2012 года; saltanat.janenova@nu.edu.kz

³ Ильяс Есдаулетов – Магистр по специальности «Государственная политика» Назарбаев Университета. В настоящее время работает в Институте экономических исследований при Министерстве национальной экономики РК.

телефонную линию «1-800-O-Canada» и веб-портал «Canada.ca». В удаленной и сельской местности, в которых нет постоянных центров одного окна, агентство оказывает услуги через 236 пунктов индивидуальной поддержки (Scheduled Outreach), которые работают на регулярной основе на неполный рабочий день (Service Canada, 2014).

В данной статье проводится сравнительный анализ реформы госуслуг в Казахстане и Канаде. Рассмотрены два основных исследовательских вопроса: (1) как государственные услуги реформировались в Казахстане и Канаде; (2) какие уроки Казахстан может извлечь из опыта Канады для повышения качества государственных услуг? Ответ на первый вопрос предоставляется в рамках краткого обзора деятельности по модернизации государственных услуг и вызовов, выявленных в Казахстане и Канаде. Ответ на второй вопрос содержит рекомендации в области политики, направленные на улучшение оказания государственных услуг в Казахстане на основе лучшей канадской практики. Методология исследования включает анализ эмпирических данных, основанных на интервью с государственными служащими и экспертами из Казахстана в период с июня по сентябрь 2016 года, и анализе вторичных данных (законодательство, отчеты международных и неправительственных организаций и научные статьи).

Сложности при интеграции государственных услуг

Движущим фактором модернизации государственных услуг стала идеология Нового Государственного Менеджмента (NPM) (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Greer, 1994), которая рассматривает управленческую реформу, как основу для создания небольших и динамичных организаций обслуживания, ориентированных на достижение результатов. Такие организации конкурируют друг с другом, а их эффективность определяется уровнем удовлетворенности пользователей.⁴ Однако, реформаторы сталкиваются с большим количеством вызовов при переориентировании получателей государственных услуг в клиентов. Ограниченный опыт НГМ в переходных странах предполагает наличие *институциональных ограничений*, ведущих к неспособности центральных органов управлять процессами.

Возникает вопрос о том, обладает ли новая модель достаточной концептуальной согласованностью, чтобы предложить альтернативу государственному управлению в виде менеджериалистского подхода к управлению государственными услугами (McLaughlin, Osborn и Ferlie, 2002). Более того, появляются сомнения относительно универсальной применимости НГМ к системам государственной службы в переходных странах, и, как результат, вытекающим проблемам с вовлеченностью гражданского общества (McCourt и Minogue, 2002). В частности, применимость новой модели в развивающемся мире вызвала много проблем, так как многие развивающиеся страны не выполняют некоторые предпосылки для ее эффективной реализации (Larbi, 1999).

Также существуют *социально-культурные ограничения* при реформировании административной системы по модели NPM. Инициативы NPM сложно реализовать, если существует социальная и культурная инертность (Zafarullah и Huque, 2001), и где взаимоотношения между государством и гражданским обществом остаются

⁴ Критики NPM озабочены потенциальным дестабилизирующим воздействием NPM, в частности для переходных стран, таких как Казахстан, например, в виде роста социального неравенства, коррупции и неуправляемого процесса изменений, что может дискредитировать оказание государственных услуг.

проблематичными.⁵ Интегрированное оказание государственных услуг бросило существенный вызов традиционной модели госуправления в Казахстане, которая характеризуется как неэффективная, затратная, коррумпированная система, основанная на покровительстве (Cummins, 2005; Emrich-Bakenova, 2009; Perlman и Gleason, 2007; Schatz, 2004).

Реализация принципа «одного окна» и э-правительства в Казахстане

Модернизация государственных услуг в Казахстане была обусловлена глобальными тенденциями в управленческих реформах, а также местными политическими, организационными, технологическим и культурными факторами. К внешним драйверам управленческих реформ относятся глобализация, давление со стороны международного сообщества, общественная неудовлетворенность правительством, и возможности технологий по переходу к новому уровню оказания услуг (Janenova and Kim, 2016). Комбинация этих факторов повлияла на решение правительства принять политики и практики, ведущие к интегрированному оказанию государственных услуг. Политика ЦОНов была инициирована Президентом РК Нурсултаном Назарбаевым в своем ежегодном послании народу Казахстана в 2005 году (Назарбаев, 2005), в контексте других административных реформ, параллельно проводившихся в стране. Молодыми и амбициозными членами правительства был предложен широкий спектр инновационных идей в духе NPM, например, оценка эффективности деятельности, государственно-частное партнерство и децентрализация. Более того, политика ЦОНов была основана не только на идее повышения экономической эффективности административного регулирования и качества услуг, но и на политическом стремлении снизить уровень коррупции (Пелиццо, Барыш, Джаненова, 2016).

Реализация политики ЦОНов началась с разделения операций фронт-офиса (обслуживание клиентов) и бэк-офиса (отдел по работе с документами). Таким образом, консультирование клиентов, подача заявлений на получение госуслуг осуществлялось в ЦОН, тогда как административные процессы по рассмотрению заявления и принятию решений оставались в традиционных государственных органах. Единая точка доступа в ЦОН позволила клиентам подавать заявки на широкий спектр государственных услуг, оказываемых различными госорганами за один визит. Это позволило сэкономить время и затраты клиентов, и избежать излишней бюрократии при подаче заявления на получение государственных услуг.

В некоторой степени новые ЦОНЫ были вынуждены конкурировать с традиционными госорганами за более качественное оказание госуслуг. ЦОНЫ ввели продолжительные рабочие часы по приему документов по сравнению с госорганами, предложили комфортные и современные зоны ожидания для клиентов, которых приветствовал вежливый персонал фронт-офиса. Все эти факторы продемонстрировали существенную положительную разницу по сравнению с поведением госслужащих, которые, в целом, воспринимались общественностью как безразличные, грубые и неэтичные (Janenova and Kim, 2016).

Правительство постепенно признало необходимость интеграции процессов и управления бэк-офиса и фронт-офиса для того, чтобы обеспечить успешную интеграцию государственных услуг. Было принято решение объединить две политики (ЦОН и э-

⁵ В этом случае, гражданское общество не способно оказать достаточное давление на государственный аппарат, чтобы реализовывать реформы (Sozen и Shaw, 2002).

правительство) в единую государственную программу. В настоящее время госуслуги оказываются путем личного контакта через офисы ЦОН, и онлайн через портал э-правительства. Программа создания и развития электронного правительства в Казахстане была одобрена в 2006 году с целью оказания гражданам быстрого и надежного доступа к государственным услугам в онлайн-режиме. В концепцию развития электронного правительства также входило создание общественных электронных центров, в которых люди, не имеющие доступа к интернету, могут получить доступ к онлайн услугам, таким как, подача налоговой декларации, оплата налогов, отчисления в пенсионный фонд, регистрация собственности и открытие предприятия (Кнох, 2008).

Обе политики (ЦОН и э-правительство) получили сильную политическую поддержку и продемонстрировали беспрецедентный прогресс в повышении доступа и качества государственных услуг. Казахстан стремительно взлетел с 81-го места в 2008 году на 28-е в 2015 из 192 стран в рейтинге ООН по индексу э-правительства. ЦОНЫ воспринимались как наиболее прозрачные ведомства, имеющие наименьшие административные барьеры среди других поставщиков государственных услуг (Джандосова и др, 2007; Гражданский альянс, 2011; Злотников и Малярчук, 2008). С 2005 по 2015 годы количество ЦОНов увеличилось с 4 пилотных офисов до 300 офисов во всех регионах, оказывающих свыше 300 госуслуг от лица множества заинтересованных госорганов. Госуслуги, оказываемые в ЦОНах, варьируются от регистрации юридических документов, открытия бизнеса, подачи заявки на социальные льготы, например, государственное жилье, детский сад, пособие по безработице, и т.д.

В марте 2016 года была создана Государственная Корпорация «Правительство для граждан» (далее - G4C) путем слияния четырех государственных предприятий: Центры обслуживания населения, Научно-производственный центр земельного кадастра, Центр по недвижимости и Государственный центр по выплате пенсий.⁶ Планировалось, что услуги по регистрации земельных участков и недвижимости, услуги по выплате пенсий будут интегрированы с госуслугами, оказываемыми ЦОНами. Кроме того, службы по регистрации земельных участков и недвижимости, а также выплате пенсий воспринимаются гражданами как наиболее коррумпированные (Джандосова и др, 2007; Гражданский альянс, 2011). В этой связи, намерения правительства были направлены на снижение административной коррупции и повышение качества государственных услуг путем их интеграции по принципу «одного окна» в краткосрочной перспективе.

Инициатива G4C стала попыткой центрального правительства преодолеть сопротивление государственных органов к интеграции их услуг с системами ЦОНов и э-правительства.⁷ Еще одной причиной создания G4C являлась снижение издержек. Концентрируя все финансы для оказания государственных услуг в одном месте, правительство планирует обеспечить «более высокое качество за меньшие деньги».⁸ В новой государственной корпорации работает более 21 000 сотрудников, оказывающих 700 госуслуг. График работы в ЦОНах стал более удобен для граждан: с 08:00 до 20:00. Третьей причиной слияния поставщиков государственных услуг в единое целое стала тенденция

⁶ Постановление Правительства № 39 от 29 января 2016 года «О создании некоммерческого совместного предприятия «Государственная корпорация «Правительство для граждан», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000039>

⁷ Президент призвал государственные органы «оказывать максимальную поддержку новой государственной корпорации и передать всех государственных услуги, оказываемые ими, новой организации до конца 2017 года». Дамир Байманов, 6 января 2016 года, <http://www.inform.kz/rus/article/2857192>

⁸ На первоначальном этапе новая организация будет финансироваться из средств государственного бюджета, выделенного для этих четырех государственных предприятий.

правительства по усилению централизованного контроля и монополизации сферы оказания государственных услуг. Сатпаев (2016) вводит понятие «тройного коня суперцентрализованной системы» по отношению внутри- и межведомственной конкуренции и отмечает слабую синхронизацию государственных процессов. В результате, центр, принимающий решения, работает с искаженными и неверными данными и, следовательно, вероятность принятия неверных решений высока. Внутри- и межведомственная конкуренция является одним из важных препятствий на пути интеграции государственных услуг в Казахстане.

Однако за сравнительно короткий период Казахстан достиг положительных изменений в части оказания государственных услуг. Janenova and Kim (2016) обобщают их следующим образом: (1) информация о государственных услугах стала более прозрачной; (2) физическая инфраструктура обслуживания клиентов существенно улучшилась; (3) государственные услуги стали более доступными благодаря ЦОНам и portalу э-правительства; (4) сотрудники получили новые знания и приобрели новые навыки по оказанию широкого спектра услуг в одном месте и работе с разными профессиями и госорганами; (5) механизм консультаций стал более прозрачен (участие международных экспертов, бизнес-ассоциаций в обсуждении вопросов госуслуг).

Тем не менее, реализация реформы по интеграции государственных услуг в Казахстане столкнулась с сильным сопротивлением со стороны руководителей высшего, среднего и нижнего звена госорганов, которых беспокоило делегирование функций их организаций и разделение бюджета и человеческих ресурсов с новой инновационной организацией такой, как ЦОН. Недоверие и слабое межведомственное сотрудничество между различными госорганами и группами профессий сохраняется.⁹

Service Canada: Реализация и вызовы

В Канаде инициативы по интеграции услуг появились в 1992 году, когда первые центры оказания государственных услуг открылись в Канаде по принципу «одного окна» для бизнес-предприятий, после которых в 2000 году появились центры Service Canada, обслуживающие граждан. Эти центры стали результатом добровольного партнерства между различными ведомствами, а не комплексного проекта по интеграции услуг. По этой причине они оказывали ограниченный объем услуг с организациями-партнерами (ОЭСР, 2014). Глубокая интеграция госуслуг, которая характеризует современную сеть Service Canada, началась с запуска инициатив: *Government Online* (Онлайн Правительство), *Modernizing Services for Canadians* (Модернизация услуг для канадцев) и *Citizens First* (Приоритет гражданам) (Tan, 2007). Программа *Онлайн Правительство (GOL)* была запущена в 1999 году. Ее целью являлось обеспечение комплексного оказания государственных услуг на федеральном уровне к 2004 году. В результате этой инициативы, государственные услуги 34 министерств и ведомств были консолидированы в едином портале э-правительства, удобном для пользователей (ООН, 1999). Программа была настолько успешной, что компания Accenture Consultancy (2005) присваивала 1-е место проекту Канады по э-правительству в течение пяти лет подряд, с 2001 по 2005 годы (Information Week, 2004). Несмотря на желание правительства оказывать услуги исключительно посредством электронных средств связи и всеобщий успех инициативы э-

⁹ «Эволюция ЦОНов: от граждан для Правительства к «Правительству для граждан»? Салтанат Джаненова, Власть, 5 января 2017 года, <https://vlast.kz/obsshestvo/21159-evolucia-conov-ot-grazdan-dla-pravitelstva-k-pravitelstvu-dla-grazdan.html>

правительства, эмпирические исследования показали, что люди все еще предпочитают получать некоторые услуги по телефону или при личном присутствии. Gagnon и другие (2010) утверждают, что возникло расхождение между предпочтениями правительства в оказании государственных услуг и граждан в их получении. Для устранения такого несоответствия и переноса интеграции услуг на новый уровень в 2002 году была запущена инициатива «Модернизация услуг для канадцев» (MSC).

Команда MSC направила свои усилия на изучение предыдущих практик интеграции государственных услуг как в Канаде, так и за рубежом. Члены команды также провели опрос общественного мнения, которое выявило, что большая часть государственных услуг все еще оказывалась в офисах отдельных министерств, и что 96% населения поддерживала идею получения государственных услуг по принципу «одного окна» (Tan, 2007). В целом, программы GOL и MSC заложили надежный фундамент для создания Service Canada, которая официально была запущена в сентябре 2005 года. В первый год своей деятельности Service Canada заново спроектировала свой веб-сайт и добавила несколько интерактивных услуг, объединила 24 call-центра под единый номер «1-800-O-Canada», открыла новые комфортабельные офисы, с отдельными зонами для различных возрастных групп с соответствующей «атмосферой, освещением, музыкальным фоном и удобствами» (Tan, 2007).

SC постоянно совершенствует свои операции, оборудование и интегрированность услуг. С 2005 по 2015 годы количество посещений центров Service Canada выросло с 7.6 млн до 8.2 млн, количество телефонных звонков сократилось с 56 млн до 2 млн, количество просмотров веб-портала увеличилось с 5.5 млн до 82.3 млн (Tan, 2007, ESDC, 2016). Эти показатели демонстрируют повышение доступности и легкости использования центров SC, а также значительное улучшение функциональности веб-портала, которая сократила необходимость делать миллионы дополнительных телефонных звонков. В соответствии с данными ОЭСР (2014) Service Canada считается одной из лучших интегрированных сетей оказания услуг среди других стран-членов этой организации.

Несмотря на свой успех, SC сталкивается с существенными сложностями. Kernaghan (2005), Flumian и др (2007) выявили следующие основные четыре барьера, которые могут ограничить дальнейшее развитие Service Canada: политические, структурные, операционные/управленческие и культурные. Политические барьеры относятся к структурам отрицательного стимулирования, которые демотивируют государственные органы инвестировать в общие ISD, из-за размытости в признании заслуг. Структурные барьеры относятся к сложностям в сотрудничестве между ведомствами, регионами и уровнями власти. Дальнейшее сотрудничество между уровнями власти может оказаться еще более сложным, с учетом того, что провинции предпочитают сохранить свою автономность. Как отмечают Fafard и др (2009), некоторые граждане Канады ценят федерализм выше эффективности, которую обеспечивает интегрированное обслуживание. Также Service Canada приходится решать вопросы операционных/управленческих барьеров, возникающие, когда регламенты, практики и даже технологические стандарты различных провинций и государственных органов оказываются несовместимыми друг с другом. SC необходимо помнить и о культурных барьерах, которые могут возникнуть из-за различий в существующих практиках и ценностях партнерских органов и юрисдикций (Flumian и др, 2007).

Уроки, извлеченные из опыта реформирования государственных услуг Канады

Service Canada в Канаде и ЦОНЫ в Казахстане имеют много схожего. Обе организации были созданы в 2005 году с целью повышения качества и доступности государственных услуг. Обе организации акцентируют свое внимание на повышении удовлетворенности граждан за счет расширенной сети удобных центров обслуживания. Кроме того, правительства обеих стран имеют большие территории и низкую плотность населения, что требует больше усилий для обеспечения доступности и качества оказываемых услуг на территории всей страны. При этом существуют и существенные различия. В настоящем исследовании делается акцент на три ключевых различия, которые могут дать направление дальнейшему развитию ЦОНов в Казахстане. Во-первых, развитие национальной системы интегрированных услуг Канады основано на доказательствах. Service Canada широко пользуется данными регулярного национального опроса мнений граждан, который оценивает удовлетворенность населения госуслугами. Во-вторых, Service Canada подчеркивает важность многоканального оказания услуг. В заключение, Service Canada пользуется преимуществами организационной культуры сотрудничества в канадской государственной службе.

Развитие, основанное на доказательствах

С 1998 года сеть «Услуги, ориентированные на граждан»¹⁰ изучала потребности и ожидания граждан в рамках национального опроса мнений граждан *Citizens First*. Исследование выявляет удовлетворенность граждан конкретными услугами, такими как получение свидетельства о рождении/браке/смерти, заявление на получение медицинского полиса, получение пенсий, и т.д. Так как опрос проводится на регулярной основе, Service Canada может проводить мониторинг удовлетворенности граждан в динамике. Исследование включает почти весь перечень госуслуг на всех уровнях правительства, многие из которых не оказываются Service Canada. Это позволяет оценить улучшение в качестве услуг, оказываемых государственными органами на федеральном, провинциальном и муниципальном уровнях.

Опрос также выявляет факторы или «драйверы», которые формируют отношение людей к конкретным государственным услугам. Хотя набор «драйверов» меняется от опроса к опросу, они сформированы на основе первоначальных пяти элементов: своевременность, знание и компетентность, вежливость и комфорт, справедливое отношение и результат (Erin Research, 1998). Общие результаты опроса показывают, что респонденты, в первую очередь, ценят быстрое обслуживание, грамотность и вежливость персонала, а также справедливое отношение со стороны сотрудников, и надежду на получение положительного решения на поданную ими заявку. В целом, опрос служит идеальным руководством для Service Canada по удовлетворению ожиданий и потребностей граждан.

Многоканальное оказание услуг

Опросы общественного мнения *Citizens First* показывают, что население предпочитает контактировать с государством через разные каналы – по телефону, по электронной почте, через вебсайт или лично. Они также привыкли использовать два и более способов получения услуги (Erin Research, 2003). Этот факт стал ключом к введению модели многоканального оказания государственных услуг, что стало одной из основных

¹⁰ Ассоциация государственных служащих из различных министерств и юрисдикций, а также консультанты и научные круги.

характеристик Service Canada. Согласно своему Уставу, Service Canada (2013) приняла обязательство предоставлять возможность выбора способа взаимодействия, информации доступной для понимания, и оказывать услуги на официальном языке по выбору клиента. По сути, SC стремится обеспечивать равные возможности по доступу к услугам, независимо от того, как граждане желают общаться, то есть по телефону, через почту, при личном посещении или онлайн, и хотят ли они получать услуги на английском или французском языках. С самого начала подчеркивалось внимание к так называемому Интегрированному каналу обслуживания (ICD). Ранее разрозненные каналы оказания услуг, такие как э-правительство, множество call-центров и сервисных пунктов, которыми управляли разные государственные органы, были объединены, чтобы обеспечивать согласованное обслуживание по различным каналам. Эффективно управляемый ICD также позволил пользователям использовать экономичные способы контакта, такие как механизмы э-правительства, не лишая других людей возможности доступа к госуслугам с применением других способов (Kernaghan, 2005).

Для поддержки высокого уровня стандартов ICD Министерство занятости и социального развития Канады (ESDC), которое осуществляет надзор за SC, установило особые цели по доступности и качеству для разных способов контактов, измеряемые ежегодно. В своем последнем Докладе о планах и приоритетах ESDC (2016) установило следующие цели: к марту 2017 года 90% канадцев должны иметь физический доступ к точкам обслуживания Service Canada в радиусе 50 км от места их проживания; обеспечить, что 100% из 1500 вебсайтов государственных органов будут интегрированы в единый вебсайт Canada.ca; и достигнуть 95% ответов на звонки, поступившие на номер «1-800-O-Canada».

Сетевое правительство

Service Canada должна сотрудничать и искать решения для интеграции услуг не только с ведомствами федерального правительства, но также и с другими госорганами во всех десяти провинциях. SC успешно реализовала задачу. В первый год работы SC смогла открыть центр оказания услуг в сотрудничестве с правительствами г. Оттава и провинции Онтарио, где услуги оказываются на всех трех уровнях правительства. Например, жители Онтарио могут получить провинциальные свидетельства о рождении и номера федерального социального страхования в одном заявлении. Для достижения такого уровня координации госслужащие смогли разработать неформальные и формальные сети, которые проникают через ведомственные, юрисдикционные и другие формальные барьеры. Формальные сети включают механизмы, такие как Совет по обслуживанию государственного сектора (PSSDC), Совет руководителей информационного службы государственного сектора (PSCIOC) и Сеть обслуживания, ориентированная на граждан (CCSN), которая объединяет госслужащих, ученых и экспертов из различных министерств и юрисдикций. Эти объединения, созданные в конце 1990-х сыграли важную роль в становлении и развитии Service Canada. Ведь первые стойки обслуживания с брендами «Service Canada» были установлены на основе добровольного партнерства между различными ведомствами (ОЭСР, 2014).

Рекомендации для практиков: повышение качества государственных услуг в Казахстане¹¹

Проведение опроса по измерению эффективности оказания госуслуг аналогично *Citizens First* в Канаде. В ходе национального опроса следует изучить уровень удовлетворенности населения широким спектром услуг, оказываемых ЦОНами, а также отдельными министерствами, акиматами, полицией, больницами, и другими госорганизациями. В целях определения качества и сравнения в опросе можно использовать Единый инструмент измерения (Common Measurement Tool (CMT))¹², набор опросников и методология, разработанная Институтом по оказанию государственных услуг Канады (ISSC).

Усиление многоканального оказания услуг, что позволит повысить доступность обслуживания по интернету, при личном визите и по телефону. В Казахстане граждане привыкли получать услуги при личном посещении, независимо от их типа (получение информации, проведение транзакции или подача заявления на пособия). Существует возможность снизить рабочую нагрузку на ЦОНЫ путем повышения качества и информированности о наличии онлайн услуг и телефонных консультаций. Так как проникновение мобильной связи в Казахстане достигло 100% и доступ к интернету существенно повысился с соответствующим снижением его стоимости, оказание госуслуг с использованием мобильных технологий имеет огромный потенциал для успешной реализации.

Укрепление сотрудничества между министерствами и ведомствами для достижения большего уровня интеграции обслуживания. Это может оказаться самой сложной целью для достижения, так как министерства, и даже департаменты внутри отдельных министерств привыкли работать изолированно. Изменение этой ситуации потребует долгосрочных перемен в организационной культуре казахстанской госслужбы. В краткосрочной перспективе сотрудничество можно улучшить путем измерения степени открытости отдельных министерств и ведомств. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции могло бы запустить онлайн опрос среди госслужащих и сотрудников ЦОНов, которые оценят степень открытости и сотрудничества государственных органов, с которыми они взаимодействуют (аналогично методу получения обратной связи «360 градусов»). Обучение вопросам управления сетями и мероприятия по сплочению коллектива (тимбилдинг) для различных групп профессионалов из разных государственных ведомств будет полезным для наращивания доверия и улучшения коммуникации между сотрудниками фронт-офиса и бэк-офиса.

¹¹ Более подробная информация о рекомендациях по повышению качества оказания госуслуг доступна в кейсе «Оказание государственных услуг по принципу «одного окна»: опыт Казахстана», ПРООН/Региональный Хаб государственной службы в Астане, <http://www.regionalhub.org/international-journal/e-library#reading-mode>

¹² CMT используется в *Citizens First* и других обследованиях в провинциях Канады. Этот инструмент также используется в Новой Зеландии, Сингапуре, Кении, Намибии, ОАЭ и Австралии (Правительство Виктории, 2010).

Список литературы:

- Байманов, Д. 2016. Госкорпорации «Правительство для граждан» передадут все госуслуги до конца 2017 года, *Zakon.kz*, 6 января. <http://www.inform.kz/rus/article/2857192>
- Гражданский Альянс Республики Казахстан. 2011. *Мониторинг деятельности Центров обслуживания населения*. Отчет проекта «Общественный мониторинг», Астана.
- Cummings, S. 2005. *Kazakhstan: Power and the Elite*. London: I.B. Tauris.
- Emrich-Bakenova, S. 2009. Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration. *Governance* 22, 717–745.
- Employment and Social Development Canada. (2016). 2016–17 Report on Plans and Priorities. <http://www12.esdc.gc.ca/sgpe-pmps/servlet/sgpp-pmps-pub?lang=eng&curjsp=p.5bd.2t.1.3ls@-eng.jsp&curactn=dwnld&pid=29951&did=4611& ga=1.49233634.515415665.1467554979>
- Erin Research. 2003. *Citizens First 3*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Fafard, P., Rocher, F., and Côté, C. 2009. Clients, citizens and federalism: A critical appraisal of integrated service delivery in Canada. *Canadian Public Administration*, 52(4), 549-568.
- Flumian M., Coe A., & Kernaghan K. 2007. Transforming service to Canadians: the Service Canada model. *International Review of Administrative Sciences*. 73(4), 557–568.
- Gagnon Y., Posada E., Bourgault M. and Naud A. 2010. Multichannel Delivery of Public Services: A New and Complex Management Challenge, *International Journal of Public Administration*, 33:5, 213-222.
- Правительство Республики Казахстан. 2016. О создании некоммерческого совместного предприятия «Государственная корпорация «Правительство для граждан». Постановление Правительства № 39, 29 января 2016 года.
- Правительство Республики Казахстан. 2007. Создание государственных предприятий – Центров обслуживания населения Министерства юстиции. Постановление Правительства № 1, 5 января.
- Government of Victoria. 2010. On the Road to Satisfaction: Using the Canadian Common Measurements Tool to Measure Satisfaction with Government Services. Available online at: <http://www.vic.gov.au/blog/research-reports/road-satisfaction-using-canadian-common-measurements-tool-measure-satisfaction-government-services/>
- Greer, P. 1994. *Transforming Central Government*. Buckingham: Open University Press.
- Hagen, M. and H. Kubicek. 2000. *One Stop Government in Europe: Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69, 3–19.
- Information Week. 2004. Canada Is Still No.1 In E-Government Rankings. Available online at: <http://www.informationweek.com/canada-is-still-no-1-in-e-government-rankings/d/d-id/1024934?>
- Janenova, S. and Kim P. 2016. Innovating Public Service Delivery in Transitional Countries: The Case of One Stop Shops in Kazakhstan, *International Journal of Public Administration* 39 (4): 323-333.
- Джаненова, С. 2017. Эволюция ЦОНов: от граждан для Правительства к «Правительству для граждан»? *Власть*, 5 января 2017 года. <https://vlast.kz/obsshestvo/21159-evolucia->

[conov-ot-grazdan-dla-pravitelstva-k-pravitelstvu-dla-grazdan.html](http://www.conov-ot-grazdan-dla-pravitelstva-k-pravitelstvu-dla-grazdan.html)

- Джаненова, С. 2017. *Оказание государственных услуг по принципу «одного окна»: опыт Казахстана*, кейс-стади. ПРООН/Региональный Хаб государственной службы в г. Астана. <http://www.regionalhub.org/international-journal/e-library#reading-mode>.
- Джандосова, Дж., Н. Байтугелова, Ф. Джандосова и С. Куница. 2002. *Коррупция в Казахстане глазами государственных служащих, предпринимателей и населения*. Алматы: Центр исследований «Сандж» и Программа развития ООН. http://sange.kz/files/2913/6021/7436/_rus.pdf.
- Джандосова, Дж., А. Тагатова и Н. Шиликбаева. 2007. *Административные барьеры как источники коррупционных правонарушений в сфере госслужбы*. Алматы. http://sange.kz/files/4513/6021/8303/_e_ru.pdf.
- Kernaghan K. 2005. Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery. *International Review of Administrative Sciences* 71(1), 119–31.
- Knox, C. 2008. Kazakhstan: Modernizing Government in the Context of Political Inertia. *International Review of Administrative Sciences* 74, 477–496.
- Lan, Z. and D. Rosenbloom. 1992. “Public Administration in Transition?” *Public Administration Review* 52, 535–537.
- Larbi, G. 1999. The New Public Management Approach and Crisis States. *United Research Institute for Social Development Discussion Paper*, No.112, September. Available online at: <http://www.pogar.org/publications/other/unrisd/dp112.pdf>.
- McCourt, W. and M. Minogue. 2002. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edward Elgar Publishing, Northampton.
- McLaughlin, K., S. Osborne and E. Ferlie. 2002. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Назарбаев, Н. 2005. *Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации*. Послание Президента Республики Казахстан к народу Казахстана, 16 февраля 2005 года. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-fevral-2005-g_1343986671.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2014. *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Paris. Available online at: <http://www.oecd.org/publications/kazakhstan-review-of-the-central-administration-9789264224605-en.htm>.
- Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Wokingham, Mass: Addison-Wesley.
- Пелиццо Р., Барыш О., и С. Джаненова (2016). Объективное или основанное на восприятии: Казахские дебаты о самом идеальном измерении коррупции. *Государственное управление и государственная служба*. Академия государственного управления при Президенте РК, № 3, стр. 93-115.
- Perlman, B. and G. Gleason. 2007. “Cultural Determinism versus Administrative Logic: Asian Values and Administrative Reform in Kazakhstan and Uzbekistan.” *International Journal of Public Administration* 30, 1327–1342.
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*

Oxford: Blackwell.

- Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Satpayev, D. 2016. *Political and economic trends in Kazakhstan*. Central Asia Policy Brief No.32, January. Available online at: <http://centralasiaprogram.org/blog/2016/02/17/political-and-economic-trends-in-kazakhstan/>.
- Schatz, E. 2004. *Modern Clan Politics: the Power of "Blood" in Kazakhstan and Beyond*. Seattle and London: University of Washington Press.
- Service Canada. (2013). Service Charter. Our commitment to Canadians.
- Service Canada. (2014). Scheduled and Mobile Outreach Services. Retrieved from: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/facts/outreach.shtml>
- Sozen, S. and I. Shaw. 2002. "The International Applicability of 'New' Public Management: Lessons from Turkey." *International Journal of Public Sector Management* 15, 475–486.
- Tan K. 2007. *Service Canada – A New Paradigm in Government Service Delivery*. John F. Kennedy School of Government.
- United Nations. 1999. The Government On-line Initiative (GOL). Case Studies. Available online at: <https://publicadministration.un.org/en/casestudies2/CaseStudyID/165?returnurl=http://publicadministration.un.org/en/casestudies2/CSCountry/CA/PageNum/1/PageSize/25>
- Zafarullah, H. and A.S. Huque. 2001. "Public Management for Good Governance: Reforms, Regimes, Reality in Bangladesh." *International Journal of Public Administration* 24, 1379–1403.
- Злотников С. и Н. Малярчук, 2008. *Выработка антикоррупционной стратегии по улучшению оказания государственных услуг населению через Центры обслуживания населения. Отчет* Transparency Kazakhstan.
<https://transparencykz.files.wordpress.com/2013/12/birabotka.pdf>