

МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ

PUBLIC ADMINISTRATION AND CIVIL SERVICE

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

ЭФФЕКТЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НА ПРИМЕРЕ ЕДИНОГО ПРОВАЙДЕРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Бирлик МЕНДЫБАЕВ *магистр наук, докторант кафедры социологии ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, mendybayev_bk@enu.kz*

Перизат БУРБАЕВА* *кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры социологии ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, perizatburbaeva@mail.ru*

<https://doi.org/10.52123/1994-2370-2021-113>

УДК 351.071.08

МРНТИ 82.13.11

Аннотация. Государственные услуги являются одной из базовых форм взаимодействия населения и государственного аппарата. Современные вызовы требуют значительной гибкости, ориентированности на удовлетворение потребностей граждан и наличия достаточного уровня компетенций сотрудников и институтов, вовлеченных в оказание государственных услуг. В статье приведено описание сферы оказания государственных услуг в Казахстане, концептуальной бизнес-модели деятельности единого оператора (провайдера) государственных услуг.

На примере трансформации деятельности провайдера государственных услуг (НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан») показаны эффекты применения и оценены резервы оптимизации затрат в результате применения моделирования процессов управления на основе онтологий.

Важным результатом исследования является оценка возможности проведения цифровой трансформации сферы государственных услуг и тиражирования результатов на деятельность государственного аппарата.

Ключевые слова: государственные услуги, систематизация государственных услуг, единый провайдер государственных услуг, процессное управление, реинжиниринг.

JEL коды: L38, Z18, M48

Аңдатпа. Мемлекеттік қызмет көрсету халық пен мемлекеттік аппараттың өзара әрекеттесуінің негізгі нысандарының бірі болып табылады. Заманауи сын-қатерлер елеулі икемділікті, азаматтардың қажеттіліктерін қанағаттандыруға бағдарлануды және мемлекеттік қызметтерді көрсетуге қатысатын қызметкерлер мен мекемелердің құзыреттілігінің жеткілікті деңгейінің болуын талап етеді. Мақалада Қазақстандағы мемлекеттік қызметтерді көрсету саласы, мемлекеттік қызметтердің бірыңғай операторының (провайдерлерінің) тұжырымдамалық бизнес моделі сипатталған.

Мемлекеттік қызметті берушінің («Азаматтарға арналған үкімет» мемлекеттік корпорациясы») қызметін түрлендіру мысалын пайдалана отырып, басқару процестерін модельдеуді қолдану нәтижесінде қолданудың әсерлері көрсетіледі және шығындарды оңтайландыру резервтері бағаланады. онтологияларға негізделген.

Зерттеудің маңызды нәтижесі мемлекеттік қызмет көрсету секторын цифрлық түрлендіру мүмкіндігін бағалау және мемлекеттік аппарат қызметі бойынша нәтижелерді қайталау болып табылады.

Түйін сөздер: мемлекеттік қызмет көрсету, мемлекеттік қызметтерді жүйелеу, мемлекеттік қызмет көрсетудің бірыңғай провайдері, үдерістерді басқару, реинжиниринг.

JEL кодтар: L38, Z18, M48

Abstract. Public services are one of the basic forms of interaction between the population and the state apparatus. Modern challenges require significant flexibility, focus on meeting the needs of citizens and the availability of a sufficient level of competence of employees and institutions involved in the provision of public services. The article describes the sphere of rendering public services in Kazakhstan, a conceptual business model of a single operator (provider) of public services.

* Автор для корреспонденции: П. Бурбаева, perizatburbaeva@mail.ru

Using the example of the transformation of the activity of a public service provider (NJSC State Corporation "Government for Citizens"), the effects of application are shown, and the reserves of cost optimization are estimated as a result of the application of modeling of management processes based on ontologies.

An important result of the study is the assessment of the possibility of digital transformation of the public services sector and replication of the results on the activities of the state apparatus.

Keywords: public services, systematization of public services, single provider of public services, process management, reengineering

JEL codes: L38, Z18, M48

Введение

Процесс оказания государственных услуг, как объект управленческих воздействий, является наименее осмысленным элементом системы государственного управления. В Казахстане практически полностью отсутствует аналитическая информация по качеству управления или эффективности использования государственных средств на обеспечение доступности государственных сервисов и на сами государственные услуги.

Оценка с позиций получателей услуг достаточно распространена, государственными органами и исследовательскими организациями регулярно проводятся и публикуются отчеты по удовлетворенности государственными услугами по различным сферам. Оценка эффективности использования ресурсов со стороны государственных органов проводится только по уровню расходования бюджетных средств, без оценки производительности или стоимости на уровне отдельных услуг.

До настоящего времени оценка эффективности использования ресурсов при оказании государственных услуг единым провайдером государственных услуг НАО "Правительства для граждан" не проводилась. В основе управления ресурсами лежат принципы существующего бюджетного управления, при котором распределение бюджетных средств осуществляется исходя из плановых затрат, рассчитанных по нормативам, в большей мере привязанных к размерам и организационной структуре организации, чем к себестоимости оказываемых услуг.

Предпосылками для проведения данного исследования являются следующие:

– Факт того, что управление ресурсоемкостью услуг на уровне предприятия не применяется, а

государство и граждане не владеют информацией об эффективности использования затрат на обеспечение одной из базовых сфер государственного управления;

– Отсутствие прозрачности деятельности ключевого государственного института, ответственного за большую часть контактов государства и граждан.

Актуальность работы обусловлена необходимостью повышения уровня управляемости процессов в рамках выполнения государственных функций и ростом требований населения и бизнеса по скорости и качеству оказываемых услуг. В рамках данной работы, проведен анализ возможностей перепроектирования процессов оказания государственных услуг, реконцептуализация управления жизненным циклом оказания услуг и доказана возможность кратного сокращения их ресурсоемкости за счет применения технологий проектирования, используемых при разработке информационных систем.

Постановка проблемы

Оказание государственных услуг является одной из наиболее критичных функций государства, так как связано с непосредственным, персонализированным контактом гражданина и государства (*Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2013*). Обеспечение доступности, прозрачности, эффективности государственных услуг относятся к ключевым принципам системы государственного управления.

Несмотря на наличие понимания необходимости эффективного управления, до настоящего времени оценка ресурсоемкости с позиции поставщика услуг или государства, несущего затраты и обеспечивающего доступность и качества государственных услуг является затруднительной.

Несмотря на разнообразие государственных услуг, концептуальное или систематизированное описание процессов не применяется. Стандарты ограничиваются описанием стадий взаимодействия или регулированием сроков отдельных процедур.

Также следует отметить следующие проблемные сферы. Во-первых, неразвита практика применения процессного управления в сфере государственного управления не позволяет оценить эффективность затрат, так как максимальный уровень детализации ограничен организационными единицами на уровне государственного органа или организации. Система государственного управления в Казахстане сохраняет принципы иерархии и функционального или ведомственного взаимодействия, тем самым ограничивая поиск продуктивных решений на уровне организационных преобразований. Данный подход по определению не обеспечивает востребованной гибкости и скорости принятия решений, так как основан на допущении стабильности и однородности деятельности государственных органов.

Во-вторых, система ресурсного управления не позволяет вести учет затрат по отдельным государственным услугам, так как построена в рамках административной иерархии и бюджетной системы. Сфера государственных услуг является сложной системой, использующей множество неоднородных по уровню и содержанию структурных классификаций, включая категоризацию услугодателей и услугополучателей, наборы нормативно-правовых актов, иерархию государственных органов, внутреннюю иерархию или организационную структуру организаций, участвующих в оказании услуги, наборы инструктивных и регламентирующих документов, перечни требований по оформлению и перечни условий отказа в оказании услуги и т.д.

В-третьих, отсутствие структурированного описания предметной области не позволяет управлять ресурсами вне сложившейся системы финансирования деятельности подразделений единого провайдера. Нерешенным вопросом до настоящего

времени является невозможность управления производительностью деятельности государственных структур при выполнении государственных функций и услуг. Затруднения вызваны рядом причин, ключевой из которых представляется накопившееся расхождение методов управления, основанных на применении принципа первичности формирования организационной структуры при распределении ресурсов, полномочий и ответственности и методов управления, направленных на создание ценности для внешних пользователей.

В мировой практике измерение производительности государственных функций осуществляется по трем ключевым блокам: финансовые показатели, удовлетворенность клиентов и уровень инновационности и компетенций сотрудников, вовлеченных в оказание сервисов (*Brignall et al., 2000*). Количество показателей и методология их измерения по каждому блоку значительно варьируется в зависимости от приоритетов в системе управления (*Markic, 2014*).

Повышение ожиданий со стороны общества по качеству и перечню услуг требуют от государственного аппарата большей гибкости, снижения бюрократизации и наличия системы, обеспечивающей управляемость сферы государственных услуг (*Flumian, et al., 2007*). Произошедшие за последние 5–7 лет изменения в уровне цифровой грамотности населения, развитие спектра возможностей умных технологий для повышения качества государственных сервисов (*Anttiroiko et al., 2019*) диктуют необходимость пересмотра подходов по выполнению государственных функций и услуг.

Необходимо отметить, что многие страны используют возможности цифровых технологий для изменения качества взаимодействия государства и граждан (*O'Reilly, 2011*), наращивания компетенций и потенциала в системе оказания государственных услуг (*Ola et al., 2019*) и применения умных технологий для сокращения ресурсоемкости процессов работы государственных органов (*Valle-Cruz, 2019; Markic, 2014*).

Применение методов

реинжиниринга (*Jurisch, et al., 2012; Filgueiras et al., 2019*), управления качеством (*Macdonald, 1995*), методами цифровой трансформации (*Radnor, 2010*) и рядом других инструментов (*Hartley, 2005; Curran, 1997*), позволяет обеспечить формирование современных способов организации выполнения оказания услуг.

Цифровые инструменты позволяют провести балансировку мер институционального, технологического, операционного уровня, что особенно актуально в период высокой неопределенности, изменения ролей участников и факторов, влияющих на принятие управленческих решений (*Filgueiras et al., 2019*). Данная сфера государственного управления является одной из наиболее динамично развивающихся (*Deloitte Access Economics, 2015*). Правительства разных стран проводят трансформацию и адаптацию современных технологий (*Vogl et al., 2020*). К примеру, Австралия, применяет так называемые «карты взаимодействия» (*journey mapping*) для формирования оптимальных способов оказания услуг (*Hardie, 2020*).

Следует отметить, что предоставление качественной информации для использования государственных услуг может существенно повлиять на ценность государственных услуг (*Afridi et al., 2017*). В цифровую эпоху информация о надлежащем управлении в государственных структурах становится ключевым элементом развития (*Ali et al., 2020*).

Актуальность исследования обусловлена отсутствием инструментария оценки обратной связи в системе управления организации, в особенности, в период трансформации и реинжиниринга внутренних бизнес-процессов. Классические методы основаны на методах стратегического управления, в основе которых декомпозиция задач «сверху-вниз», внешняя, по отношению к персоналу, оценка компетенций и восприятие персонала как объекта изменений, а не его активного и вовлеченного участника.

Целью работы является адаптация методов процессного управления, концептуализации и спецификации

процессов, организационного инжиниринга для повышения эффективности управления. Гипотезой исследования является следующее: применение онтологического моделирования деятельности единого провайдера государственных услуг обеспечивает необходимую методологическую базу для структуризации и управления ресурсоемкостью государственных услуг.

Результат исследования заключается в демонстрации потенциала структурированного подхода для описания деятельности организации начиная с верхнего, концептуального уровня управленческих процессов. Дополнительным результатом исследования является получение оценки резервов оптимизации и повышения эффективности деятельности единого провайдера государственных услуг.

Методология исследования

Базовой задачей исследования было проведение систематизации процессов и цепочки оказания совокупности государственных услуг вне зависимости от специфики и сложности ее реализации. В качестве основного подхода использовался метод онтологического моделирования, предусматривающий уточнение используемых терминов, описание взаимосвязей явлений или процессов, а также обеспечивающий описание процессов оказания услуг или создания общественных благ (*Syed et al., 2018*).

Формализация предметной области позволяет обеспечить интеграцию процессов, ресурсов, а также использовать методы реинжиниринга для повышения эффективности управления. Применительно к сфере оказания государственных услуг онтология означает проведение формального описания предметной области и полного жизненного цикла государственной услуги, универсального описания алгоритмов действий и бизнес-процессов при выполнении государственной функции, единообразного описания связей между процессами, участниками и используемыми ресурсами. Универсальное описание позволяет упорядочить набор требований на данном

концептуальном уровне.

Система управления в НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан» выбрана в качестве объекта исследования, так как уникальные черты данного кейс-стади позволяют обеспечить высокую значимость результатов.

Во-первых, корпорация обеспечивает оказание всех государственных услуг в сфере земельного кадастра и недвижимости, социальных выплат, является единым окном для 100% услуг, включенных в реестр государственных услуг. Во-вторых, корпорация на законодательном уровне определена единым провайдером государственных услуг в Казахстане, что означает наличие единой точки контакта или взаимодействия граждан и государства. В-третьих, корпорация является крупнейшей сервисной организацией как по географическому охвату, так и по количеству персонала. В-четвертых, архаичная система управления, основанная на организационном подходе, сочетающем элементы иерархического, территориального и функционального управления требует переосмысления или диджитализации.

Используемая методология позволяет создать условия для проведения более глубокой работы по оптимизации и реинжинирингу процессов управления.

Обзор литературы

Развитие информационных технологий, глобализация, повышение требований по открытости и гибкости деятельности организаций приводят к усложнению бизнеса и требуют от организаций высокой скорости приспособляемости к изменению внешних требований (*Gordon et al., 2000*) и наличием потенциала для быстрой адаптации внутренних процессов и развития. Уже в прошлом десятилетии организации вынуждены были вносить комплексные изменения в деятельности каждые 4–5 лет (*Lewis, 2000*), а инновационные компании используют трансформацию как инструмент формирования конкурентных преимуществ на будущее (*Lewis, 2000*).

Проведение систематизации необходимо начинать с исследования сформировавшихся характеристик социального взаимодействия участников в рамках полного жизненного цикла выполнения государственной функции в отношении гражданина, то есть на уровне научной онтологии, не ограничиваясь философскими или общепринятыми категориями структуризации общественных явлений (*Scott et al., 2020*).

Поскольку интерпретация термина «онтология» значительно варьируется в зависимости от целей использования от широкого философского понимания, до ограниченного задачей описания небольшой доменной области (*Lawson, 2004; Guarino et al., 2009*). Знания экспертов предметной области создаются на основе для представления «кто что делает» и «кто что знает» (*AbdEllatif et al., 2018*).

В рамках данного исследования под онтологией государственных услуг понимается формализованный и структурированный набор описаний элементов системы оказания услуг и взаимосвязей участников, обеспечивающих их выполнение. Данное определение соответствует определению данному Gruber (1993), характеризуя онтологию как «выраженную спецификацию концептуализации» («explicit specification of a conceptualization») и уточненному R. Studer, R. Benjamins, and D. Fensel (1998) в следующем виде: «онтология - формальная, явная спецификация общей концептуализации».

При этом под концептуализацией понимается абстрактное, упрощенное описание мира или явления, которое мы хотим представить для какой-то цели. Следует отметить, что исследователи выявили, что отсутствие концептуальной модели не позволяет обеспечить качество работы по усовершенствованию деятельности (*Daniguelo, 2020*).

Благодаря различным абстрактным уровням онтологии могут быть известны как онтология предприятия верхнего уровня или онтология конкретной области. Онтологии более высокого уровня, включающие множество концепций, которые могут быть повторно использованы онтологией гораздо более

низкого уровня (Savvas, et al., 2009).

Научный опыт подтверждает эффективность системного подхода в описании деятельности предприятий. В части описания государственных сервисов онтология позволяет создать структурную спецификацию предметной области и связей, определяющих правила взаимодействия участников, позволяет сохранить целостность и управляемость процессов оказания государственных услуг (Rao et al., 2009). Систематизация создает условия для перепроектирования процессов и является базовым условием управления организационной эффективностью. В свою очередь, организационная эффективность и результативность могут быть измерены с использованием как финансовых, так и нефинансовых показателей.

Ray, Barney and Muhanna утверждают, что организационная эффективность относится к агрегированной концепции, за которой скрывается эффективность различных бизнес-процессов, формирующих общую эффективность деятельности (2004). В результате они рекомендуют измерять эффективность организации как на уровне процессов, так и на уровне организации в целом. Эффективность деятельности на стратегическом и процессном уровне рекомендуют измерять и другие исследователи (Melville et al., 2004; Kim, et al., 2008).

В отличие от частных компаний, целью которых является максимизация прибыли в долгосрочной перспективе, в государственных организациях целью является достижение социальной миссии для заинтересованных сторон с различными интересами (Bryson, et al., 2007). Комплексная оценка деятельности требует множества внутренних, предпочитаемых менеджментом и внешних, предпочитаемых гражданами критериев. Andrews and Shah предлагают дополнительно к показателям эффективности использовать показатели отзывов, прозрачности и подотчетности (2005).

Анализ исследовательской практики подтверждает, что сочетание методов описания деятельности на концептуальном, стратегическом уровне и методов структуризации процессов,

обеспечивает повышение управляемости процессов при создании ценности при оказании государственных услуг.

Существующая модель управления услугами единого провайдера государственных услуг

Организация деятельности «Правительства для граждан» отражает существующие ограничения и недостатки всей системы управления государственными функциями и услугами: имеет сложную организационную структуру, использует линейную иерархию принятия решений, требует значительных усилий и ресурсов на процедуры координации и согласования, содержит множественные контроли и процедуры без создания ценности для получателей услуг. Регулирование деятельности осуществляется на базе нескольких тысяч нормативных правовых актов и внутренних регулятивных документов, в перечень оказываемых услуг входят 642 услуги, а их объем превышает 27 миллионов услуг в год (2020a).

Организационная структура «Правительства для граждан» сочетает несколько моделей управления (NJSC «State Corporation "Government for Citizens»). Во-первых, используется сложная иерархия подразделений и должностных уровней: председатель, заместители председателя, управляющие директора, департаменты в состав которых входят директор и заместитель, управления, отделы и сотрудники отделов, независимые управления, в состав которого входят отделы и сотрудники отделов, центры и службы, состоящие из разного количества сотрудников. Также имеется ряд должностей вне системы прямого иерархического подчинения: омбудсмен, советник и корпоративный секретарь.

Во-вторых, применяется модель территориального управления: в каждом регионе действует филиал, структура которого копирует уровень высшего управления. Так, на уровне филиала имеется директор, заместители, управления, районные отделы со своей иерархией подчиненных. На этом уровне наблюдается множественное подчинение низовых структур и сотрудников в

зависимости от характера деятельности или участия в процессах.

В-третьих, используется модель разделения структурных подразделений по принципам фронт-офисов, так называемые «центры обслуживания населения» и бэк-офисов. На данном уровне сконцентрированы большинство точек взаимодействия внутренних и межведомственных структур.

В-четвертых, существуют проектные подразделения в форме филиалов, выполняющих специализированные задачи в масштабах республики: в сфере координации социального обеспечения и в сфере специализированных исследований и изыскательских работ. Относительная автономность деятельности данных подразделений допустима, так как ими выполняется полный цикл специфических работ, что обеспечивает относительную прозрачность и высокую управляемость результатами.

Общее количество структурных подразделений «Правительства для граждан» превышает 700 единиц, включая отделы, управления, центры, службы, департаменты на уровне филиалов и центрального аппарата. Общее количество функций и процессов, превышает несколько тысяч, а общий объем управленческой документации и поддержание отчетности требует содержания административно-управленческого аппарата общей численностью более 800 человек. В сфере государственных услуг и на уровне государственных органов, и на уровне единого провайдера, раздельный учет затрат по видам оказываемых услуг или операциям не применяется, что затрудняет возможности прямой оценки эффективности или ресурсоемкости деятельности по подразделениям или видам услуг.

Расчет ресурсоемкости оказываемых услуг определяется путем сопоставления объемов труда (трудоемкости) и затрат, связанных с процессами оказания услуги и трудоемкости деятельности, не обеспечивающей создания ценности для пользователей. Причем в качестве пользователей выступают как клиенты или «услугополучатели», так и

внутренние пользователи, участвующие в цепочке подготовки, обеспечения, оказания или контроля качества услуг.

Учитывая, что система управления «Правительства для граждан» сочетает линейно-функциональную и дивизиональную модели, для нее, как и для большинства компаний, характерна избыточность усилий по управлению взаимодействиями между подразделениями, длительные процедуры согласования решений, недостаточная гибкость в принятии решения на низовых уровнях иерархии, заинтересованность в выполнении задач отдельного подразделения, а не организации в целом (Loeffler, 2020).

На концептуальном уровне ко входам процессов «Правительства для граждан» относятся запросы граждан на оказание услуги, запросы юридических лиц на получение услуги. Если в текущей системе перечень документов практически по каждой услуге уникален, то изменение модели позволяет свести к минимуму набор документов для получения услуг и обеспечить внедрение проактивных услуг. Соответственно, к выходам процесса относятся не просто набор услуг и отчетность по оказанным услугам, а создаваемая ценность для пользователей услуг. На верхнем уровне онтологии к управлению относятся вопросы стратегического планирования, управления рисками, взаимодействия внешними и внутренними сторонами.

Жизненный цикл процесса оказания услуги начинается с создания и внедрения системы управления оказываемых услуг. Следующим элементом жизненного цикла является продвижение и продажа услуг, в случае наличия обязательств государства по бесплатному предоставлению услуг физическим и юридическим лицам, покрытие затрат производится государственным органом, в зоне ответственности которого находится тот или иной вид услуг. Ключевой элемент жизненного цикла – управление качеством услуг включает работы по анализу несоответствий, разработке корректирующих действий, включая изменение методологии и стандартов. Управление качеством замыкает управленческий цикл, обеспечивая

постоянное совершенствование и развитие услуг.

В рамках жизненного цикла выделяются блоки обеспечения финансирования и управления рисками, кадрового и технологического обеспечения, а также управления взаимоотношениями с заинтересованными сторонами. Обеспечение финансирования услуг включает процессы стратегического планирования, финансового планирования. Управление рисками обеспечивает долгосрочную устойчивость процессов оказания услуг и соблюдение требований по безопасности деятельности.

Кадровое и технологическое обеспечение включает вопросы управления активами, информационными системами и человеческого потенциала. Блок управления взаимоотношениями с заинтересованными сторонами обеспечивает устойчивость развития и дополняет канал получения обратной связи по качеству и перечню услуг.

Логика описания каждого процесса построена на четырех базовых понятиях: вход процесса, операции или функции, управление процессом, выход процесса и механизмы процесса. Именно наличие каждого элемента при описании каждого блока и отдельного процесса позволяет настроить работоспособность организации и провести пошаговую сквозную декомпозицию процессов государственных услуг (Loeffler, 2020).

На концептуальном уровне ко входам процессов «Правительства для граждан» относятся запросы граждан на оказание услуги, запросы юридических лиц на получение услуги. Если в текущей системе перечень документов практически по каждой услуге уникален, то изменение модели позволяет свести к минимуму набор документов для получения услуг и обеспечить внедрение проактивных услуг. Соответственно, к выходам процесса относятся не просто

набор услуг и отчетность по оказанным услугам, а создаваемая ценность для пользователей услуг.

На верхнем уровне онтологического моделирования к управлению относятся вопросы стратегического планирования, управления рисками, взаимодействия внешними и внутренними сторонами. Исходя из концептуальной модели и специфики деятельности, к процессам верхнего уровня «Правительства для граждан» относятся: оказание услуг, управление развитием, обеспечение выполнения услуг.

Дальнейшая декомпозиция процессов, с соблюдением требований описания, позволяет провести сжатие процессов по горизонтали, сократив количество операций и по вертикали, между уровнями подчиненности в рамках организационной структуры.

Результаты концептуализации

Миссией единого провайдера услуг является оказание услуг по принципу «одного окна», внедрение проактивности и обеспечение высокого уровня сервиса (NJSC «State Corporation "Government for Citizens", 2020). Соответственно, создаваемая ценность заключается в управлении жизненным циклом процессов оказания услуг (Salhofer et al., 2009). Множество оказываемых услуг группируется с учетом отнесения к определенной государственной функции: оказание государственных услуг общего характера, пенсионное и социальное обеспечения, ведение государственных регистров по недвижимости и земельному кадастру и т.д.

Разработка модели осуществляется по следующему алгоритму: определение параметров создания ценности на уровне совокупности услуг или организации, уточнение жизненного цикла процесса оказания услуг, единообразное описание процессов (применение нотации и принципов декомпозиции), определение границ и зон ответственности участников.

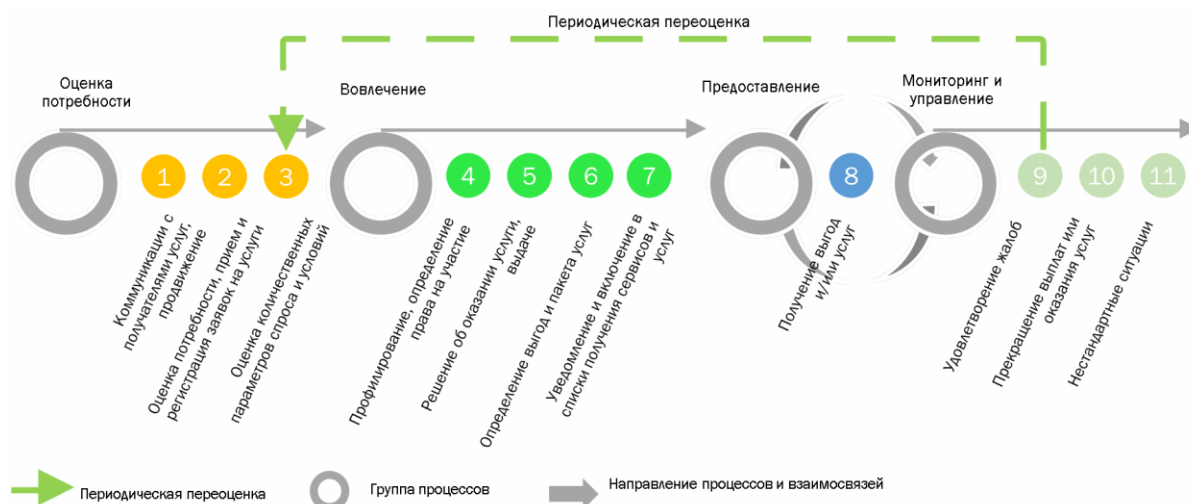


Рисунок 1 – Концептуальная модель государственной услуги

В целом уровень средств, получаемых НАО «Правительство для граждан» со стороны государства составляет порядка 69 миллиарда тенге в год, а расчетная себестоимость услуг оценивается на уровне 62 миллиарда тенге, из которых прямые административные затраты, финансируемые из валовой прибыли и за счет иных доходов превышают 7,6 миллиарда тенге 12,4% от получаемых доходов (2020b).

На концептуальном уровне очевидно наличие дефектов жизненного цикла существующих услуг. Если рассматривать каждый блок услуг единого провайдера, то даже без наличия системы раздельного учета, очевидно наличие дисбаланса и, соответственно, резерва оптимизации использования ресурсов. Так, производительность труда по блоку услуг, связанных с регистрацией недвижимости и земельного кадастра, колеблется в пределах 4,6-4,9 млн. тенге на 1 сотрудника в год, а по социальному блоку почти в два раза выше – 9,2 млн. тенге на 1 сотрудника в год (NJSC «State Corporation "Government for Citizens", 2020b). Соответственно, резерв оптимизации ресурсов составляет не менее двухкратного уровня.

Каждый процесс верхнего уровня декомпозируется на отдельные процессы, причем общее количество процессов более нижнего уровня колеблется в пределах от 4 до 7. За счет вертикальной группировки процесса возможно сокращение процессов на два уровня и,

соответственно, трудоемкости как минимум на 25–75%. Таким образом, через перераспределение ответственности и корректную систему закрепления требуемых ресурсов, создается инструмент планирования и оценки производительности как по отдельному процессу, так и по группе процессов.

Учитывая масштабы деятельности единого провайдера, потенциальный эффект применения описанной методологии позволит обеспечить экономию бюджетных средств на уровне не менее 3,6 млрд тенге.

Результаты и выводы

Структуризация предметной области с точки зрения создания ценности позволяет группировать управленческие процессы в рамках жизненного цикла государственных функций. Формируются условия для переопределения границ процессов без привязки к организационной структуре или иерархии должностей и минимизации количества согласований и контрольных точек.

Применение методологии, используемой при проектировании комплексных информационных систем и наработанный за последние годы опыт автоматизации услуг позволяет управлять параметрами государственными функциями (Salhofer et al., 2009). Онтология государственных услуг переводит управление производительностью и качеством

государственных функций с уровня организационного или структурно-ориентированного взаимодействия на процессный уровень.

Выбранный методологический подход позволяет устранить избыточное количество операций, относимых к процессам в рамках текущей системы управления, с нескольких тысяч слабо документированных функций, задач и процессов до менее чем 500 процессов с рассчитываемой потребностью в ресурсах (Mintzberg, 1989). Наличие данных по трудоемкости отдельных операций позволяет оценить резерв оптимизации в пределах от 2 до 5 раз. Соответственно, применение методологии обеспечит кратную оптимизацию потребности в ресурсах.

Использование единых подходов по описанию объектов, процессов, связей и ролей создает возможность планирования ресурсоемкости каждой услуги вне зависимости от

организационной иерархии.

С практической точки зрения, необходимо провести описание каждой из более 700 государственных услуг в соответствии с разработанной концептуальной моделью. При этом возможно достижение синергии от универсального подхода, так как будет обеспечен пересмотр жизненного цикла каждой услуги и обеспечено внедрение элементов процессного управления и управления ресурсами, а также возможно дальнейшее применение методов реинжиниринга и/или оптимизации бизнес-процессов.

Таким образом, применение методов современного проектирования к полному перечню сервисов и государственных услуг позволит кардинальным образом не только трансформировать взаимоотношения государства и населения, но и получить значительные экономические эффекты.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- AbdEllatif, M., Farhan, M. S., & Shehata, N. S. (2018). Overcoming business process reengineering obstacles using ontology-based knowledge map methodology. *Future Computing and Informatics Journal*, 3(1), 7-28.
- Afridi, F., Gulati, N. (2017). Governance and public service delivery in India. *The International Growth Centre*, India
- Ali, R., Latiff, A. S. A., and Wahab, S. A. (2020). A Systematic review of ontology-based approach and decision-making (DM) to improve public service delivery (PSD). *Journal of Business and Social Review in Emerging Economies*, 6(2), 629-640
- Andrews, M., Shah, A. (2005). Assessing local government performance in developing countries, *Public Services Delivery*, The World Bank, Washington DC, 63– 83.
- Anttiroiko, A. V., and Komninos, N. (2019). Smart public services: using smart city and service ontologies in integrative service design. *Setting Foundations for the Creation of Public Value in Smart Cities. Public Administration and Information Technology*, vol 35. 17-47. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98953-2_2.
- Brignall, S., and Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector." *Management Accounting Research*, 11(3), 281–306. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0136>
- Bryson, J., Ackermann, F. and Eden, C. (2007). Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*. 67, 702–717.
- Curran, M. A. (1997). Life-cycle based government policies a survey. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 2(1), 39-43.
- Daniguelo, A. (2020). Ontology in Public Administration Includes Potential, Positivism and Rationalism Approaches. *Journal La Sociale*, 1(6), 41-46.
- Deloitte Access Economics (2015). *Digital government transformation*. Vogl, T. M., Seidelin, C., Ganesh, B., and Bright, J. (2020). Smart technology and the emergence of algorithmic bureaucracy: Artificial intelligence in UK local authorities. *Public Administration Review*, 80(6), 946-961.
- Deshani, A.L., Weerasinghe, R.N. (2015). Public Entrepreneurship and Delivering Public Services Effectively: A Study in Public Organizations in Galle District. *In Proceedings of the 12th International Conference on Business Management*, Nugegoda, Sri Lanka.
- Filgueiras, F., Flávio, C., and Palotti, P. (2019). Digital Transformation and Public Service Delivery in Brazil. *Latin American Policy*, 10(2), 195–219. doi:10.1111/lamp.12169

- Flumian, M., Coe, A., and Kernaghan, K. (2007). Transforming service to Canadians: the Service Canada model. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 557–568. <https://doi.org/10.1177/0020852307083458>
- Gordon, S. S., Stewart, W. H., Sweo, R., and Luker, W. A. (2000). Convergence versus strategic reorientation: The antecedents of fast-paced organizational change. *Journal of Management*, 26, 911–945.
- Gruber, T.R. (1993). A Translation Approach to Portable Ontologies. *Knowledge Acquisition*, 5(2), 199–220.
- Guarino, N., Oberle, D., Staab, S. (2009). What is an ontology?. *Handbook on ontologies*. 1-17. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Hardie, P. (2020). Experimenting with design tools for just public services. *ServDes 2020 – Tensions, Paradoxes, Plurality*. RMIT University, Australia.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Jurisch, M. C., Ikas, C., Palka, W., Wolf, P., and Krcmar, H. (2012, January). A review of success factors and challenges of public sector BPR implementations. *2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences*. 2603-2612. IEEE. DOI:[10.1109/HICSS.2012.80](https://doi.org/10.1109/HICSS.2012.80)
- Kim, S., Mahoney, J. (2008). Resource co-specialization, firm growth, and organizational performance: an empirical analysis of organizational restructuring and its implementations. Atlanta Competitive Advantage Conference Paper. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1095547>
- Lawson, T. (2004). A conception of ontology. *Mimeograph*, University of Cambridge.
- Lewis, L. K. (2000). Disseminating information and soliciting input during planned change: Implementors' targets, sources, and channels for communicating. *Management Communication Quarterly*, 13, 43–75.
- Loeffler, E. (2020). Co-delivering public services and public outcomes. In *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (pp. 387-408). Palgrave Macmillan, Cham.
- Macdonald, J. (1995). Together TQM and BPR are winners. *The TQM Magazine*, 7(3), 21-25. <https://doi.org/10.1108/09544789510087706>
- Markic, D. (2014). A review on the use of performance indicators in the public sector. *Tem Journal*, 3(1), 22.
- Melville, N., Kraemer, K. and Gurbaxani, V. (2004). Information technology and organizational performance: An integrative model of IT business value. *MIS Quarterly*, 28, 283–322.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*. Simon and Schuster.
- NJSC «State Corporation "Government for Citizens». (2020a). Annual report for 2019. <https://gov4c.kz/upload/iblock/a8c/a8cade6aeebe3d561b6d64abff283123.pdf>. (In Russian).
- NJSC «State Corporation "Government for Citizens». (2020b). Financial statements for the year 2019. <https://gov4c.kz/upload/iblock/06b/06b2f31131d9232e5bcaddbd51f20b29.pdf>.
- NJSC «State Corporation "Government for Citizens». Structure of the company. <https://gov4c.kz/ru/about/struktura-obshchestva/>.
- Ola G. El-Taliawi and Zeger Van Der Wal (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice, *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257, <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13-40.
- Parliament of the Republic of Kazakhstan. (2013, April 15). Law of the Republic of Kazakhstan "On Public Services", №88-V. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>. (In Russian).
- Radnor, Z. J. (2010). *Review of business process improvement methodologies in public services*. London: Aim Research.
- Rao, L., Reichgelt, H., and Osei-Bryson, K. M. (2009). An approach for ontology development and assessment using a quality framework. *Knowledge Management Research & Practice*, 7, 260-276. <https://doi.org/10.1057/kmrp.2009.12>
- Ray, G., Barney, J., and Muhanna, W. (2004). Capabilities, business processes, and competitive advantage: choosing the dependent variable in empirical tests of the resource-based view. *Strategic Management Journal*, 25, 23–37.
- Salhofer, P., Stadlhofer, B., Tretter, G. (2009, September). Ontology driven e-government. In *2009 Fourth International Conference on Software Engineering Advances*. 378-383. IEEE.
- Savvas, I., Bassiliades, N. (2009). A process-oriented ontology-based knowledge management system for facilitating operational procedures in public administration. *Expert Systems with Applications*, 36(3), 4467-4478.
- Scott D. A., Alasdair T., Rob B. and Evan I. (2020). *The Transformation 20: Spotlighting the 20 global companies that have achieved the highest-impact business transformations over the past decade*.

<https://www.innosight.com/wp-content/uploads/2019/09/Innosight-Transformation-20-Final.pdf>

Studer, R., Benjamins, R., Fensel, D. (1998). Knowledge engineering: Principles and methods. *Data & Knowledge Engineering*, 25(1–2), 161–198.

Syed, R., Bandara, W., French, E., Stewart, G. (2018). Getting it right! Critical success factors of BPM in the public sector: a systematic literature review. *Australasian Journal of Information Systems*, 22.

Valle-Cruz, D. (2019). Public value of e-government services through emerging technologies. *International Journal of Public Sector Management*. 32(5), 530-545. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0072>

МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТЕРДІҢ БІРЫҢҒАЙ ПРОВАЙДЕРІ МЫСАЛЫНДА МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТЕРДІ ЖҮЙЕЛЕУДІҢ ӘСЕРІ

Бірлік МЕНДЫБАЕВ, магистр, Гумилев атындағы ЕҰУ әлеуметтану кафедрасының докторанты, Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан, mendybayev_bk@enu.kz

Перизат БУРБАЕВА, социология ғылымдарының кандидаты, Л.Н. Гумилев атындағы ЕҰУ әлеуметтану кафедрасының аға оқытушысы, Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан, perizatburbaeva@mail.ru

EFFECTS OF SYSTEMATIZATION OF PUBLIC SERVICES ON THE EXAMPLE OF A SINGLE PROVIDER OF PUBLIC SERVICES

Birlik MENDYBAYEV, Master of Science, Doctoral student of the Department of Sociology, ENU named after Gumilyov, Nur-Sultan, Kazakhstan, mendybayev_bk@enu.kz

Perizat BURBAYEVA, PhD, Lecturer of the Department of Sociology, ENU named after Gumilyov, Nur-Sultan, Kazakhstan, perizatburbaeva@mail.ru