

Ажар А. Хамитова

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ УСЛУГ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ГОСУДАРСТВОМ (НА ПРИМЕРЕ КАЗАХСТАНА)

*В статье обоснована возможность разработки на основе концепции общественного контроля системного подхода к управлению качеством услуг казахстанских неправительственных организаций (НПО), финансируемых государством. Показано, что использовать общественный контроль для совершенствования управления качеством услуг НПО в условиях Казахстана будет возможно только после создания государственной системы управления качеством и правовой регламентации услуг НПО. Сформулированы конкретные предложения по разработке информационного и законодательного обеспечения этой системы.*

*Ключевые слова:* неправительственная организация (НПО); управление качеством; финансирование государством; общественный контроль; информационная система.

*Лит. 24.*

Ажар А. Хамітова

## ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПОСЛУГ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ЩО ФІНАНСУЮТЬСЯ ДЕРЖАВОЮ (НА ПРИКЛАДІ КАЗАХСТАНУ)

*У статті обґрунтовано можливість розробки на основі концепції громадського контролю системного підходу до управління якістю послуг казахстанських неурядових організацій (НУО), що фінансуються державою. Показано, що використовувати громадський контроль для вдосконалення управління якістю послуг НУО в умовах Казахстану буде можливо тільки після створення ефективної державної системи управління якістю та правової регламентації послуг НУО. Сформульовано конкретні пропозиції щодо розробки інформаційного та законодавчого забезпечення цієї системи.*

*Ключові слова:* неурядова організація (НУО); управління якістю; фінансування урядом; громадський контроль; інформаційна система.

Azhar A. Khamitova<sup>1</sup>

## IMPROVING THE SERVICES QUALITY MANAGEMENT AT GOVERNMENT-FUNDED NGO: KAZAKHSTAN CASE STUDY

*The systemic approach to the development of social control over quality management at government-funded NGOs basing on public interest advocacy concept is grounded. It is shown that the use of social control to improve service quality management of NGOs will be possible only after the establishment of an effective public system of quality management and legal regulation of NGO services. Specific proposals for the development of information and legislative support of this system are formulated.*

*Keywords:* non-governmental organization (NGO); quality management; government funding; public interest advocacy; information system.

**Постановка проблеми.** За последнее десятилетие в Казахстане стремительно возрастают ассортимент и объёмы финансируемых государством услуг, предоставляемых общественными организациями, которые с середины XX в. в англоязычных источниках обозначаются термином "non-governmental organizations" (NGO), т.е. неправительственные организации (НПО). В

<sup>1</sup> Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan.

настоящее время в Казахстане формируется специфический «некоммерческий» сектор национальной экономики. При этом особенно заметной стала «болезнь роста» казахстанских НПО – системное отставание качества их услуг от того уровня, который уже достигнут и в корпоративном секторе национальной экономики, и государственными органами РК. В Казахстане обострилось *противоречие* между высоким уровнем управления качеством услуг в корпоративном секторе экономики/системе государственных органов и несовершенством используемых в казахстанских НПО подходов к управлению качеством услуг.

**Анализ последних публикаций и исследований.**

**1. Концепция общественного контроля.** В литературе выделяют 3 различных трактовки понятия «общественный контроль»:

а) символ/идеологема – общественный контроль (как символ признания зрелости гражданского общества, его способности самостоятельно контролировать некоторые аспекты жизнедеятельности без административного вмешательства государственных органов, с помощью механизмов социальной самоорганизации [4]) является одной из наиболее распространённых в современном мире идеологием. Т.е. «закреплённых в общественном сознании идеологических установок, выраженных с помощью мировоззренчески насыщенных обобщающих слов, метафор, обладающих мощной суггестивной силой» [6].

б) способ влияния институтов гражданского общества на государственные органы и корпорации – общественный контроль в англоязычных источниках все чаще обозначается термином "public interest advocacy" [22] – это «комплекс мер, принципов и механизмов оказания влияния институтов гражданского общества на государство в целях отстаивания общественных интересов» [16].

в) совокупность гражданских инициатив/разновидность НПО (самая «узкая» трактовка) – общественный контроль – «совокупность гражданских инициатив по отслеживанию, проверке, публичному обнародованию и купированию противоправной деятельности органов власти и бизнес-структур» [16]. В англоязычной литературе обозначается термином «publicwatch» или, как это было предложено Хельсинкской федерацией по правам человека, «watchdog» [11]. Буквальный перевод – «сторожевая собака»; так во многих странах называются НПО, «специализирующиеся» на организации общественного контроля за действиями властей или крупного бизнеса [23].

Далее мы будем использовать термин «общественный контроль» во втором его значении – как способ влияния институтов гражданского общества на государственные органы и бизнес-структуры, «public interest advocacy».

**2. Управление качеством государственных и социальных услуг.** Многие авторы [5; 19] отмечают следующие специфические особенности социальных и государственных услуг:

- потребность в них у потребителей в большинстве случаев формируется искусственно, возникает в результате специально созданных государством правовых условий;
- у их потребителя, как правило, нет права выбора поставщика;
- размер оплаты этих услуг, как правило, слабо зависит от их качества.

Те. у организаций, оказывающих населению социальные и государственные услуги, нет традиционных для бизнес-среды стимулов повышения их качества – материальной заинтересованности и конкуренции. Поэтому разработка особых подходов и создание специальных механизмов обеспечения экономической/социальной эффективности и управления качеством государственных услуг находятся в центре внимания исследователей [3; 17].

Вопросы управления качеством услуг НПО до последнего времени не привлекали сколько-нибудь заметного внимания научного сообщества. Их рассмотрению посвящены весьма немногочисленные англоязычные исследования, причём публикации по большей части имеют сугубо прикладной характер «обмена опытом» [2; 20; 21; 24]. Нельзя не признать, что мониторинг качества проектов вполне успешно практикуется некоторыми известными международными организациями и фондами – крупнейшими донорами НПО. Однако имеющаяся в открытом доступе информация об используемых ими критериях и методиках весьма отрывочна и фрагментарна, что, по-видимому, можно объяснить спецификой решаемых ими задач – все эти фонды, организации и учреждения, в той или иной степени, являются проводниками внешней политики западных государств, инструментами их "softpower".

В целом, в научной литературе по менеджменту качества наблюдается недостаток внимания к исследованию специфики НПО как поставщика услуг – совершенно несопоставимое с той значительной ролью, которую стала играть эта отрасль в мировой экономике за последнее время.

**Цель исследования** – разработка на основе концепции общественного контроля системного подхода к управлению качеством услуг казахстанских НПО, финансируемых государством.

#### **Основные результаты исследования.**

**1. Особенности развития НПО в Казахстане.** В настоящее время казахстанские НПО реализуют широчайший спектр проектов: от социальных услуг, оказываемых населению, до экспертно-аналитических и исследовательских услуг, предоставляемых государственным органам, корпорациям и международным организациям [7].

Роль казахстанских НПО в оказании услуг населению и государственным органам в Казахстане стремительно возрастает, всё более заметным становится различие между требованиями к качеству государственных услуг и услуг, оказываемых НПО населению и государственным органам [8].

По данным опросов активистов казахстанских НПО [12; 13], к настоящему времени сложилась ситуация, когда:

- основным источником финансирования является государственный социальный заказ; при этом «наиболее прозрачными и объективными респонденты считают процедуры предоставления средств в международных грантодающих организациях, наименее прозрачные и объективные процедуры предоставления средств со стороны государства;
- в некоторых регионах организован мониторинг эффективности проектов НПО, финансируемых государством, критерии оценки и процедура были разработана самими НПО;

- услуги большинства НПО сводятся к проведению одноразовых акций, такова специфика организации финансирования в рамках государственного социального заказа.

Вопросе, организованном Д.К. Оспановой, «не менее 60% респондентов указали, что не все НПО работают с надлежащим качеством»; «в большинстве случаев услуги НПО неконкретны, сложно измеримы, иной раз и нецелесообразны, соответственно, их качество оценить невозможно» [12].

Казахстанские исследователи отмечают наличие в республике значительного количества НПО, не имеющих постоянного штата сотрудников и организованных всего одним активистом (который зачастую участвует в создании сразу нескольких организаций). Не удивительно, что в Казахстане «значительная часть НПО существует только на бумаге, не ведёт никакой деятельности» [8].

По мнению ряда экспертов, многим казахстанским также НПО присущи: «уход от ценностей «целевых групп» к ценности «государственный социальный заказ»; иждивенческая позиция по отношению к государственным органам, партнерам и целевым группам; неконструктивная агрессивная риторика по отношению к различным инициативам – как государственных органов, так и других НПО, озвучивание критики ради самой критики, без внесения реальных практических рекомендаций» [8].

Последнее можно объяснить, в частности, тем, что крупнейшими донорами НПО в Казахстане до недавнего времени были различные Агентства ООН и Всемирный Банк, а также Агентство США по международному развитию Центральной Азии (USAID/CAR), Фонд Фридриха Эберта, Фонд «Сорос Казахстан» а также посольства США, Германии, Канады, Англии, Нидерландов, Израиля, Японии и др. [7].

Сегодня, несмотря на все усилия Правительства РК по формированию партнёрских отношений между государством и НПО, влияние на них международных организаций и зарубежных фондов остаётся весьма значительным; именно они всё ещё формируют и «повестку дня» НПО, и систему ценностей их активистов. Так, например, многие проекты по совершенствованию организации деятельности казахстанских НПО до сих пор проводятся на средства USAID/CAR [2; 13; 18].

**2. Перспективы развития общественного контроля в РК.** В Казахстане уже достаточно давно были созданы такие институты, как Общественная палата при верховном законодательном органе РК и общественные советы при государственных органах разного уровня. В общественном контроле также принимают участие некоторые общественные организации и объединения. Однако в целом деятельность этих институтов пока не стала заметным фактором, влияющим на процессы социальной модернизации казахстанского общества; «деятельность отдельных субъектов общественного контроля не сложилась в целостную систему» [9].

В «Антикоррупционной стратегии РК на 2015–2025 годы» [1] подчёркивается необходимость развития в Казахстане общественного контроля. При этом отмечается, что его внедрение требует не только активизации институтов гражданского общества, но и соответствующего законодательного регулиро-

вания – обосновывается необходимость принятия закона «Об общественном контроле» [9], проект которого обсуждается уже несколько лет.

Сложность разработки этого закона обусловлена тем, что контроль, по представлению законодателя, является одним из неотъемлемых атрибутов власти, регулярно осуществляемая деятельность по обеспечению властных полномочий государства. Отдельные контрольные полномочия делегируются верховной властью различным государственным органам, к которым предъявляются особые требования, их деятельность очень чётко и детально регламентирована. Т.е. контроль понимается законодателем как государственная функция, но отнюдь не как государственная услуга.

А процедуры общественного контроля – это, по определению, социальные услуги. Причём субъекты общественного контроля могут действовать как по собственной инициативе и бесплатно, так и оказывая платные услуги государственным органам и учреждениям, корпорациям и международным организациям. Т.е. в принципе вполне возможно, что некая бизнес-организация может выделить грант на проведение общественного контроля компании-конкурента; а некая международная организация (или же посольство) профинансировать проект общественного контроля деятельности какого-либо государственного органа. Причём – заметим особо – вполне возможен «конфликт интересов»: одна и та же НПО может одновременно получать финансирование на проведение общественного контроля от самых разных организаций-доноров.

Поэтому общественный контроль представляется казахстанскому законодателю потенциально весьма опасным для общества «комплексом мер, принципов и механизмов оказания влияния институтов гражданского общества на государство» [16], который нуждается в хорошо продуманной детальной правовой регламентации. Весьма примечательно, что в актуальном на данный момент тексте проекта закона «Об общественном контроле» НПО вообще не включены в состав субъектов общественного контроля [9] – т.е. если закон будет принят в этой редакции, НПО не будут иметь права ни в каком качестве участвовать в проведении общественного контроля.

#### **Выводы:**

1. Может ли государство возложить на НПО функцию общественного контроля в условиях:

- «низкого уровня готовности НПО к этой работе и отсутствия достаточного количества организаций, имеющих соответствующую базу и специалистов» [15];
- значительного влияния на казахстанские НПО международных организаций, зарубежных фондов и потенциально-транснациональных корпораций;
- незавершённости и несовершенства казахстанской системы правового регулирования общественного контроля и деятельности НПО;
- всё возрастающей потребности в социальных услугах НПО, финансируемых государством, значительного превышения спроса над предложением?

По нашему мнению, вопрос при такой его постановке становится риторическим, отрицательный ответ вполне очевиден.

На современном этапе социальной модернизации казахстанского общества использовать общественный контроль для совершенствования управления качеством услуг НПО можно только после создания эффективной государственной системы управления качеством и регламентации услуг НПО.

2. Общественный контроль в Казахстане может быть и символом зрелости общества, и идеологемой, и способом влияния институтов гражданского общества на государственные органы и корпорации – но никак не разновидностью (специализацией): "public interest advocacy" – и отнюдь не "public watch".

Поэтому мы считаем, что «передовой международный опыт» – методы организации деятельности зарубежных НПО, позиционирующих себя как «watchdog» (как и опыт мониторинга и менеджмента качества проектов НПО в крупнейших международных организациях и фондах) для Казахстана совершенно неприемлем.

3. Учитывая специфику «болезней роста» казахстанских НПО, мы считаем, что создание такой системы невозможно без использования информационно-компьютерных технологий. Ранее ряд казахстанских и российских специалистов уже писали о необходимости создания «единой оперативной информационно-коммуникативной инфраструктуры для общения, взаимного обогащения, усиления и объединения НПО» [12] и «электронного ресурсного центра общественного контроля, который мог бы стать одним из главных средств обеспечения гласности общественного контроля» [10].

4. Мы предлагаем для организации мониторинга качества услуг НПО и совершенствования процедур формирования и распределения государственного социального заказа разработать и внедрить единую государственную информационную систему, основанную на теории интерсубъективного управления и концепции мультиагентного моделирования.

Агент-ориентированная (мультиагентная) математическая модель представляет собой искусственное сообщество, состоящее из взаимодействующих между собой самостоятельных агентов, каждый из которых обладает заданным набором характеристик («ресурсов»), целевой функцией («интересами») и подчиняется правилам поведения, предопределяющим его «стратегию», т.е. реакцию его реагирования на вызовы, так или иначе затрагивающих сферу его интересов.

5. Для обеспечения работы этой системы мы предлагаем законодательно закрепить:

а) обязательность публичного доступа к информации о текущей деятельности НПО (учредители, количество сотрудников, реализуемые и планируемые проекты, вакансии, источники финансирования) и переход к электронной системе онлайн-регистрации;

б) нормативное определение НПО как юридического лица – общественной организации, учредители которой:

- не получают доходов от её деятельности – тогда как все её сотрудники получают вознаграждение за свой труд и платят налоги; их трудовая деятельность регламентируется законодательством РК;

- в ответ на определённые налоговые льготы и преференции принимают на себя особое обязательство по добросовестному и своевременному публичному раскрытию информации о деятельности организации в соответствии с законодательством РК;

в) нормативное определение агентов НПО — всех физических лиц, в той или иной форме принимающих участие в их деятельности (возможные виды агентов: учредители, активисты, специалисты, волонтеры, лица, принимающие решение о финансировании проектов и т.д.);

г) правила предоставления НПО информации о своей деятельности — заполнения электронного реестра НПО и реестра агентов НПО: перечень обязательной для публичного раскрытия информации, сроки и порядок её размещения, а также ответственность учредителей и персонала НПО за нарушение этих правил и размещение в публичном доступе неполной или недостоверной информации;

д) особые (специальные) требования к публичному раскрытию информации об учредителях, сотрудниках и деятельности НПО, осуществляющих общественный контроль — в зависимости от источников финансирования и категорий объектов контроля: необходимо полное и исчерпывающее публичное раскрытие информации об активистах, участвующих в проектах общественного контроля, чтобы исключить возможность конфликта интересов и злоупотреблений.

1. Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указом Президента Республики Казахстан от 26.12.2014 № 986 // [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).

2. *Ваят М.* Управление НКО: Пособие для практиков. — Алматы, 2013. — 72 с.

3. Государственные услуги в Казахстане: дорога в будущее. — Астана, 2014. — 100 с.

4. *Дунаев В.Ю., Курганская В.Д.* Социо-инженерные технологии в управлении трансформациями казахстанского социума: Монография / Под общ. ред. З.К. Шаукеновой. — Алматы: ИФПР КН МОН РК, 2013. — 354 с.

5. *Майдырова А.Б.* Контроль как метод управления качеством государственных услуг в Республике Казахстан // *Public Policy and Administration*.— 2013.— Т. 12, №2. — С. 212–225.

6. *Малышева Е.Г.* Идеологема как лингво-когнитивный феномен: определение и классификация // *Психология человека*.— 2009 // [psibook.com](http://psibook.com).

7. Национальный доклад о состоянии и перспективах развития неправительственного сектора в Казахстане. — Астана, 2012 // [online.zakon.kz](http://online.zakon.kz).

8. Национальный план действий по развитию неправительственных организаций в РК на 2014–2020 годы // [saytamnpo.kz](http://saytamnpo.kz).

9. Об общественном контроле: проект закона Республики Казахстан // [online.zakon.kz](http://online.zakon.kz).

10. *Околёнова О.О.* Информационно-правовые основы общественного контроля в РФ: Дис... канд. юрид. наук / Высшая школа экономики. — М., 2014. — 235 с.

11. Организации общественного контроля. Современное положение, вызовы, перспективы // *Московская школа гражданского просвещения*, 2013 // [msps.su](http://msps.su).

12. *Оспанова Д.К.* Неправительственные организации РК: исторический опыт и перспективы развития: Дис... PhD / Карагандинский государственный университет им. Е.А. Бекетова. — Караганда, 2014. — 131 с.

13. Оценка потенциала некоммерческих организаций Мангистауской области и уровень взаимодействия с государственными органами: Экспертный опрос / НПО «Эко Мангистау», 2013 // [esomangystau.kz](http://esomangystau.kz).

14. Правовой статус некоммерческих организаций в Республике Казахстан: Сборник справочных материалов. — Алматы: LEM, 2014. — 432 с.

15. Рекомендации по итогам международной конференции по вопросам совершенствования системы оказания государственных услуг // Совершенствование системы оказания государствен-

ных услуг в свете реализации закона РК «О государственных услугах»: Сборник материалов Международной конференции. – Астана, 2013. – С. 233–235.

16. *Селиванова Е.С.* Международный опыт в институционализации общественного контроля в современной России // Вестник ВГУ.– 2014.– №2. – С. 112–116.

17. Совершенствование системы оказания государственных услуг в свете реализации закона РК «О государственных услугах»: Сборник материалов Международной конференции. – Астана, 2013. – 230 с.

18. Центральная Азия – региональное расширение. История развития: взгляд изнутри, 2014 // Ассоциация развития гражданского общества // [cso-central.asia](http://cso-central.asia).

19. *Шубаева М.В.* Совершенствование системы управления развитием негосударственных некоммерческих организаций региона в сфере предоставления социальных услуг: Дис... канд. экон. наук / Калининградский государственный технический университет. – Калининград, 2014. – 171 с.

20. *Bullain, N., Panov, L., Lednova, M.* (2012). A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region / European Center for Not-for-profit Law UNDP Bratislava Regional Centre // [www.undp.kz](http://www.undp.kz).

21. *McLoughlin, C.* (2008). Whose Public Action? Analysing Inter-sectoral Collaboration for Service Delivery. Contracting NGOs to Deliver Basic Services: An Annotated Bibliography / International Development Department School of Public Policy University of Birmingham / funded by the Economic and Social Research Council under the ESRC Non-Governmental Public Action Programme, September // [www.birmingham.ac.uk](http://www.birmingham.ac.uk).

22. *Munger, M.* (2007). Public Interest Advocacy. In: International encyclopedia of the Social Sciences (pp. 614–615). 2nd edition.

23. Portal o kontroli: obywatelskij // [www.watchdog.org.pl](http://www.watchdog.org.pl).

24. Quality Management Systems for NGOs. 49th EOQ Annual Congress, April 25–27, 2005, Antalya, Turkey // [www.eoq.org](http://www.eoq.org).

Стаття надійшла до редакції 3.02.2015.