

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

УДК 351.9 (574+100)

На правах рукописи

КАБИЖАН НУРБЕК НЕСИПБЕКУЛЫ

**Совершенствование
методов и инструментов оценки деятельности
государственного органа**

6D051000 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание ученой степени
доктора по профилю

Научные консультанты:
д.э.н., доцент Сулейменова Г.К.
д.э.н., профессор
НИУ «Высшая школа экономики»
Нуреев Р.М.

Республика Казахстан
Астана, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....	3
ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....	5
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	6
ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА.....	14
1.1 Концепция эффективности деятельности государственного органа..	14
1.2 Оценка деятельности государственного органа: подходы, методы и инструменты.....	26
1.3 Критерии и методы оценки эффективности деятельности в практике государственных органов зарубежных стран.....	46
2 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	63
2.1 Современное состояние подходов к оценке эффективности деятельности государственного органа.....	63
2.2 Анализ направлений и методик оценки в практике государственных органов.....	79
2.3 Институциональный анализ проблем повышения результативности оценки эффективности деятельности государственного органа.....	98
3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕТОДОВ И ИНСТРУМЕНТОВ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА.....	114
3.1 Практические рекомендации по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности государственного органа.....	113
3.2 Новые подходы к оценке деятельности государственного органа....	129
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	141
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	145
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	160
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	163
ПРИЛОЖЕНИЕ В.....	164
ПРИЛОЖЕНИЕ Г.....	165
ПРИЛОЖЕНИЕ Д.....	166
ПРИЛОЖЕНИЕ Е.....	167
ПРИЛОЖЕНИЕ Ж.....	169
ПРИЛОЖЕНИЕ И.....	171
ПРИЛОЖЕНИЕ К.....	173
ПРИЛОЖЕНИЕ Л.....	174
ПРИЛОЖЕНИЕ М.....	175
ПРИЛОЖЕНИЕ Н.....	177

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года № 453.

Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах».

Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах».

Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года № 273 «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан».

Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан».

Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы».

Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан».

Приказ Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан от 14 января 2011 года №01-38.8 «Об утверждении Методики оценки качества исполнения актов и поручений Президента Республики Казахстан, Государственного секретаря Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан и Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан центральными государственными и местными исполнительными органами».

Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 июня 2010 года № 573 «Об утверждении Правил проведения оценки эффективности деятельности исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы, местных исполнительных органов районов (городов областного значения)».

Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 16 января 2012 года № 02-01-02/9 «Об утверждении Методики оценки эффективности управления персоналом».

Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 4 апреля 2013 года № 06-7/47 «Об утверждении Типового положения о службе управления персоналом (кадровой службе) государственных органов».

Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 10 января 2012 года № 9 «Об утверждении Методики оценки эффективности управления бюджетными средствами государственного органа и Методики оценки эффективности управления денежными средствами Национального Банка Республики

Казахстан».

Совместный приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 9 января 2013 года № 06-7/2 и и.о. Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 10 января 2013 года № 22 «Об утверждении Методики оценки качества оказания государственных услуг».

Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 9 апреля 2013 года № 120 «Об утверждении Методики оценки эффективности правового обеспечения государственных органов».

Приказ Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 19 февраля 2014 года № 137 «Об утверждении Методики оценки эффективности применения информационных технологий».

Совместный приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года № 100 и Министра регионального развития Республики Казахстан от 12 апреля 2014 года № 107/ОД «Об утверждении Методики по оценке эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе».

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящей диссертации применяются следующие термины с соответствующими определениями:

- | | |
|------------|--|
| Концепция | – комплекс взглядов, связанных между собой и вытекающих один из другого |
| Подход | – способ решения, осуществления, объяснения чего-либо |
| Метод | – систематизированная совокупность шагов, действий, которые необходимо предпринять, чтобы решить определённую задачу или достичь определённой цели |
| Инструмент | – средство воздействия на объект, преобразования и создания объекта |

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АГУ	– Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан
АДГС	– Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы
АДСЖКХ	– Агентство Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства
АДСФК	– Агентство Республики Казахстан по делам спорта и физической культуры
АЗК	– Агентство Республики Казахстан по защите конкуренции
АРЕМ	– Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий
АБЭКП	– Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции)
АП	– Администрация Президента Республики Казахстан
АУЗР	– Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами
АИС	– Агентство Республики Казахстан по информации и связи
АС	– Агентство Республики Казахстан по статистике
ВКО	– Восточно – Казахстанская область
ВС	– Верховный суд Республики Казахстан
ГП	– Генеральная прокуратура Республики Казахстан
ЗКО	– Западно – Казахстанская область
ЕБРР	– Евразийский банк реконструкция и развития
КПМ	– Канцелярия Премьер-Министра Республики Казахстан
МЗ	– Министерство здравоохранения Республики Казахстан
МИД	– Министерство иностранных дел Республики Казахстан
МИНТ	– Министерство индустрии и новых технологий Республики Казахстан
МИО	– местные исполнительные органы
МКИ	– Министерство культуры и информации Республики Казахстан
МНГ	– Министерство нефти и газа Республики Казахстан
МНЭ	– Министерство национальной экономики Республики Казахстан
МОН	– Министерство образования и науки Республики Казахстан
МООС	– Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан
МОСВР	– Министерство охраны среды и водных ресурсов Республики Казахстан
МРР	– Министерство регионального развития Республики Казахстан
МСХ	– Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан
МТК	– Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан

МТСЗН	– Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан
МФ	– Министерство финансов Республики Казахстан
МЧС	– Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан
МЭБП	– Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан
МЭРТ	– Министерство экономического развития и торговли Республики Казахстан
МЮ	– Министерство юстиции Республики Казахстан
НБ	– Национальный банк Республики Казахстан
НКА	– Национальное космическое агентство Республики Казахстан
НПО	– неправительственные организации
СКО	– Северо – Казахстанская область
система ежегодной оценки	– Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954
ЦГО	– центральные государственные органы
ЮКО	– Южно – Казахстанская область

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. В Республике Казахстан повышение эффективности государственного аппарата стало лейтмотивом всех крупных реформ государственного управления, осуществлявшихся за период обретения независимости. Административная реформа, направленная на упорядочение государственных функций [1, с. 40], повышение качества принимаемых решений, предоставляемых государственных услуг, исключение дублируемых функций требовала существенного изменения роли и характера функционирования государственных органов. Первичные итоги данной реформы свидетельствует о том, что деятельность государственных органов приобретала новые качества, адекватные современным задачам и требованиям. В то же время многие преобразования, происходившие в соответствии с направлениями административной реформы, не всегда соотносились с ожидаемыми результатами. В этой связи возникла потребность в разработке и внедрении механизмов, способствующих повышению управляемости и эффективности деятельности государственных органов. Одним из них стало внедрение системы ежегодной оценки деятельности государственных органов, которая позволила получать на ежегодной основе информацию о деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов по семи основным направлениям.

Анализ теоретико-методологического подхода, лежащего в основе действующей системы ежегодной оценки, показал, что он больше отражал экономическую эффективность, так как семь оцениваемые направления деятельности позволяли получать информацию о том, насколько «правильно делаются эти вещи». Достижениями от внедрения системы ежегодной оценки являются рост оперативности принятия решений, повышение качества стратегического планирования в государственных органах, расширение сфер применения информационных технологий, повышение уровня исполнительской дисциплины и качества оказания государственных услуг, улучшение исполнения бюджета. Тем самым, можно утверждать, что государство сформировало институт оценки, имеющий положительный экстерналий – рост эффективности деятельности государственных органов.

Тем временем оптимизация государственного аппарата и формирования компактного Правительства Республики Казахстан, в рамках реформы системы государственного управления в текущем году, требует совершенствования методов и инструментов оценки деятельности государственных органов, определения параметров, отражающих «делаются ли правильные вещи», развивать внутренние бизнес-процессы путем внедрения современных стилей и методов управления.

В этой связи особую актуальность приобретает теоретико-методологическое осмысление и прикладной анализ методов и инструментов действующей системы ежегодной оценки деятельности государственных органов, поиск дальнейших путей ее развития.

Многообразие, новизна и необходимость использования оценки как функции, процесса и результата обуславливают научную актуальность и практическую значимость исследования, и необходимость выработки предложений по их совершенствованию.

Степень научной разработанности проблемы. К вопросам изучения государственного управления и его эффективности в разное время обращалось большое количество исследователей. Признанными классиками считаются В. Вильсон, М. Вебер, исследовавшие становление бюрократии как системы управления. Определенное влияние на развитие теоретических положений государственного управления оказали труды представителей научного менеджмента А.Файоля, Ф.Тейлора и др.

В настоящее время в практике экономически развитых стран накоплен положительный опыт применения систематического мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных органов. В трудах таких ученых как М. Армстронг, А. Барон, Р. Бэйли, Д. Вагонер, М. Годдарт, Дж. Груман, П. Друкер, Р. Карди, С. Маккена, Д. Мелкерс, Л. Мэнруп, А. Нили, Т. Пойстер, Дж. Ричардсон, А. Сакс, Р. Смит, Г. Стрейб, Р. Каплан и Д. Нортон нашли отражение различные подходы к повышению эффективности управленческой деятельности.

В Российской Федерации разработка и внедрение подобных систем только начинается. Тем не менее, определенный интерес представляют разработки К.Х. Абдурахманова, А.Я. Анцупова, С.Н. Апенько, Е.А. Борисовой, А.А. Деркача, Л.М. Дудаевой, В.В. Ковалева, Е.А. Капогузова, Л.Р. Котовой, М. Б. Курбатовой, В.Ю. Корнюшина, М.И. Магуры, В.С. Половинко, М. Г. Сазоновой, М.С. Соколова, Р.А. Толмачева, В.Е. Хруцкого.

Республика Казахстан не является исключением. По определенным направлениям модернизации государственного управления и государственной службы наше государство опережает ряд соседних государств. Однако процесс теоретического осмысления и выработки научно-обоснованных рекомендаций отстает от практики. В отечественной науке изучению государственного управления, анализу реформы государственной службы посвящены труды А.М. Байменова, И.Н. Дауранова, С.Г. Капарова С.Г., Г.К. Сулейменовой и др. Изучением системного содержания и проблематики эффективности государственного управления занимаются Г. А. Джунусбекова, А.Б. Майдырова, М.Б. Кадырова.

Стоит отметить, что, несмотря на наличие достаточно большого количества исследований в области государственного управления и государственной службы, недостаточно изученной остается проблематика обоснования теоретической и методологической основы оценки эффективности деятельности государственного органа.

Цель диссертационной работы состоит в изучении методов и инструментов оценки деятельности государственного органа для выработки практических рекомендаций по их совершенствованию.

Исходя из указанной цели, решены следующие задачи, определяющие внутреннюю структуру работы:

- обобщить и систематизировать теоретические подходы к оценке деятельности государственного органа, выявить основные недостатки и преимущества;

- рассмотреть зарубежный опыт в области оценки деятельности государственного органа и определить возможности применения их в казахстанских условиях;

- проанализировать методические подходы к оценке эффективности деятельности государственных органов, применяемые в Республике Казахстан;

- выявить и обосновать основные проблемы повышения результативности оценки эффективности деятельности государственного органа;

- выработать рекомендации по совершенствованию системы ежегодной оценки эффективности деятельности государственных органов;

- разработать подходы к внутренней оценке деятельности государственного органа.

Объект исследования – деятельность государственных органов Республики Казахстан.

Предмет исследования – совокупность методов и инструментов оценки деятельности государственных органов.

Теоретическую и методологическую основу составляют научные труды зарубежных и отечественных ученых в области государственного управления, оценки и измерения эффективности деятельности организации в государственном секторе. Методологическую основу составляет проведение анализа институциональной среды функционирования государственных органов, структурных подразделений и рабочих мест в системе организации деятельности и взаимоотношений. Наряду с этим методологическая основа опирается на системные и структурно-функциональные подходы, а также на общепhilosophические методы: анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, обобщение, логическое моделирование.

В целях выявления принципиально важных вопросов для исследования были проведены полевые исследования в центре и регионах Казахстана путем анкетирования государственных служащих.

Время проведения социологического опроса – июнь-октябрь 2013 года. Место проведения опроса – по месту работы респондента (центральные и местные государственные органы Республики Казахстан). Вопросы анкет направлены на изучение позиций административных государственных служащих корпуса «Б» по вопросам оценки эффективности деятельности государственного органа и государственных служащих, а также удовлетворительности государственными служащими механизмами повышения эффективности деятельности персонала.

В анкетировании государственных служащих приняли участие 2678 человек, из которых после отбраковки было обработано 2474 анкет.

Выборка исследования – методом анкетирования было опрошено 2678 государственных служащих. Размер выборки по корпусу «Б» составил 2474 респондентов из 89791 (фактическая численность государственных служащих корпуса «Б» по данным сайта АДГС). Погрешность составило 2,7% погрешности.

Таким образом, выборочная совокупность данного исследования является достаточно репрезентативной для того, чтобы по ней были сделаны выводы по всей генеральной совокупности. Форма анкеты представлена в приложении А к данному диссертационному исследованию.

Описательным методом проанализированы отечественный и зарубежный опыты развития подходов к оценке эффективности деятельности государственного органа в контексте приемлемости к действующей институциональной среде их функционирования. Системный подход является методологической основой всей диссертационной работы и используется для решения основной части исследования.

Информационная база исследования включает материалы из базы данных международных организаций, научно-практических конференций и семинаров, а также внутренние акты центральных исполнительных органов по вопросам внедрения и организации оценки эффективности деятельности сотрудников и структурных подразделений.

Научная новизна результатов диссертационного исследования. В ходе исследования получены следующие результаты, составляющие новизну настоящей диссертационной работы:

- на основе изучения концепции эффективности деятельности государственного органа по новому трактуется понятие «оценка эффективности деятельности государственного органа»;

- систематизированы подходы к оценке эффективности деятельности государственного органа и обоснованы основные недостатки и преимущества при применении в казахстанских условиях;

- выделены основные этапы становления системы оценки эффективности деятельности государственного органа в Республике Казахстан;

- выявлены недостатки и преимущества направлений оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан на основе анализа их развития;

- предложены рекомендации по совершенствованию действующих методов и инструментов оценки деятельности государственных органов;

- предложен методический подход к построению системы внутренней оценки деятельности государственного органа.

Основные научные положения, выносимые на защиту:

- авторское определение понятия «оценка эффективности деятельности государственного органа» как определение эффективности и качества организации деятельности, направленных на исполнение возложенных задач и реализацию функций государственного органа;

– классификация факторов, обеспечивающих эффективность деятельности государственного органа и направленных на достижение стратегических целей за счет рационального использования имеющихся ресурсов;

– совокупность практических рекомендаций по совершенствованию методик системы оценки эффективности деятельности государственных органов Республики Казахстан по семи направлениям, направленные на усиление взаимосвязи всех направлений оценки эффективности деятельности государственного органа;

– система внутренней оценки по двум направлениям, таким как: а) оценка реализации стратегических, контрольных и реализационных функций; б) оценка реализации регулятивных функций.

Теоретическое и практическое значение полученных результатов исследования состоит в разработке новых подходов к оценке эффективности деятельности государственного органа путем совершенствования ее методов и инструментов, базирующихся на институциональных условиях.

Теоретико-методологические предложения, сформулированные в диссертационной работе, могут служить основой для разработки программы семинара повышения квалификации государственных служащих Республики Казахстан, специальных курсов для программ послевузовского образования по специальности «Государственное и местное управление», совершенствования методик оценки эффективности деятельности государственных органов, структурных подразделений государственного органа и государственных служащих, а также для дальнейшего изучения в рамках научно-исследовательских работ.

Научно-практические положения результатов исследования содержатся в разделе 1 научно-исследовательской работы по заказу Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы по теме «Определение эффективных нормативных правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в государственных органах» (июль-декабрь 2012 года, АГУ) и в разделе 3 «Совершенствование механизма формирования кадрового резерва государственной службы и методов работы с ним» (июнь-декабрь 2013 года, АГУ).

Апробация результатов диссертации. Различные аспекты исследования апробированы в процессе стажировки в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», Администрации Президента Республики Казахстан, Научно-исследовательском институте и Институте дополнительного образования Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

Основные теоретические положения и практические результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных конференциях и конгрессах как в Республике Казахстан, так и в странах ближнего и дальнего зарубежья: XIV Апрельская международная научная конференция «Модернизация экономики и общества» (Российская

Федерация, г. Москва, 2-5 апреля 2013 года), Международная научно-практической конференция «Инновационные стратегии ЕС» в Московском городском университете управления Правительства Москвы (Российская Федерация, г. Москва, 28 марта 2013 года), Международная научно-методическая конференция «Стратегия развития высшего и среднего профессионального образования в России» в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации (Российская Федерация, г. Москва, 28-29 марта 2013 года), Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2013» в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (Российская Федерация, г. Москва, 9 апреля 2013 года), Международная научно-практическая конференция «Россия и СНГ: новые возможности стратегического партнерства» в Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Российская Федерация, г. Москва, 10 апреля 2013 года), Второй Российский экономический конгресс (Российская Федерация, г. Суздаль, 18-22 февраля 2013 года), 7-я региональная научно-практическая конференция с международным участием «Проблемы управления социальным и гуманитарным развитием» (Украина, г. Днепропетровск, 29 ноября 2013 года), Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы гуманитарных и естественных наук» (Российская Федерация, г. Москва, 26-27 марта 2013 года), IV Международная научно-практическая конференция «Молодежь в решении глобальных и региональных проблем экономики» (Эстония, г. Таллин, 17 мая 2013 года), Международная научно-практическая конференция, посвященная 60-летию образования Института экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан «Социально-экономическая и индустриально-инновационная модернизация Казахстана: проблемы и перспективы» (Республика Казахстан, г. Алматы, 15 июня 2012 года), Международная научно-практическая конференция «Сейтеновские чтения» в Академии «Кокше» (Республика Казахстан, г. Кокшетау, 8 ноября 2013 года).

Публикации. Основные положения и результаты научного исследования нашли отражение в монографии, 10 статьях, опубликованных как единолично, так и в соавторстве в сборниках материалов международных научно-практических конференций, 5 статьях в изданиях, утвержденных Комитетом по контролю в сфере образования и науки Казахстана и 3-х международных научных изданиях, имеющих по данным информационной базы компании Томсон Рейтер (ISI Web of Knowledge, Thomson Reuters) ненулевой импакт-фактор или входящих в базу данных компании Scopus.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения и списка использованных источников. Полный объем диссертации – 178 страниц. Диссертация включает 19 рисунков и 18 таблиц. Список использованных источников включает 210 наименований.