

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**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
доктора по профилю по специальности
6D051000 «Государственное и местное управление»

Республика Казахстан
Астана, 2014

Работа выполнена в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

Научный консультант:

1. Сулейменова Г.К. д.э.н., доцент кафедры «Государственное управление и государственная служба» Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

Зарубежный научный консультант:

2. Нуреев Р.М. д.э.н., ординарный профессор НИУ «Вышая школа экономики» (Российская Федерация).

Официальные рецензенты:

1. Капогузов Е.А. – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского».

2. Муксимов С.С. – доктор по профилю по специальности «Государственное и местное управление».

Защита состоится 13 ноября 2014 года в 9.00 часов на заседании диссертационного совета Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан по адресу г. Астана, пр. Абая, 33 А

С диссертацией можно ознакомиться на сайте Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан <http://pa-academy.kz/>

,

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика 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, 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.

Актуальность темы диссертационного исследования. 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 Абдурахманова К.Х., Анцупова А.Я., Апенько С.Н., Борисовой Е.А., Деркача А.А., Дудаевой Л.М., Ковалева В.В., Капогузова Е.А., Котовой Л. Р., Курбатовой М.Б., Корнюшина В.Ю., Магуры М.И., Половинко В.С., Сазоновой М. Г., Соколова М.С., Толмачева Р.А., Хруцкого В.Е..

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 Байменова А.М., Дауранова И.Н., Капарова С.Г., Сулейменовой Г.К. и др. Изучением системного содержания и проблематики эффективности государственного управления занимаются Джунусбекова Г.А., Майдырова А.Б., Кадырова М.Б.

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 общефилософские 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 1 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 главе 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 главе 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. Днепрпетровск, 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 глав, заключения и списка использованных источников. Полный объем диссертации – 178 страниц. Диссертация включает 20 рисунков и 18 таблиц. Список использованных источников включает 210 наименований.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

В первом разделе «Теоретические и методологические основы оценки деятельности государственного органа» обобщены и систематизированы теоретические подходы к оценке деятельности государственного органа, выявлены основные недостатки и преимущества.

В частности обзор литературных источников показал, что данной теме посвящено большое число научных трудов и аналитических работ. При этом в государственный сектор она пришла из теории организации (organizational theory), где достигнут серьезный прогресс в изучении эффективности. Категориальный аппарат эффективности модели эффективности организации представлены в большом многообразии.

Вместе с тем, выявлено, что понятие «эффективность» рассматривается не только с экономической, но и социальной и институциональной точек зрения. Обобщенный анализ трех подходов толкования эффективности представлен в таблице 1.

Таблица 1. Классификация подходов к определению понятия «эффективность» в соответствии с предметом анализа

Элементы подхода	Экономическая	Социальная	Институциональная
Призма	Эффект/затраты	Достижение социального результата	Поведение/юридическая норма
Объект	Экономическая активность	Социальное действие	Поведение должностных лиц или граждан
Возможность применения	Применим при распределении государственных средств и оказания услуг	Применим при реализации социального проекта	Применим при реализации любых действий
Измеримость	Высокая	Средняя	Низкая
Обозначение результата	Производительность	Результативность	Адекватное поведение в соответствии с нормами
Функция	Использование ресурсов	Обеспечение социального эффекта	Контроль
Примечание – Составлено автором.			

Отмечено, публикация D. Osborn, T. Gaebler «Обновление правительства в США» (US' Reinventing Government) превратилась в парадигму «Новый государственный менеджмент», в которую все верили, полагая, что она приводит к автоматическому повышению эффективности государственных услуг. Новый государственный менеджмент особую популярность обрел после падения берлинской стены, когда вышеуказанные стратегии были рекомендованы для стран Центральной и Восточной Европы.

Призыв к приватизации и критика бюрократических организационных структур привели к появлению так называемой новой волны «избиение бюрократии» (bureaucracy bashing). По сути, государственные органы рассматривались как неэффективные и нерезультативные. Организации частного сектора были представлены в лучшем виде и как эталоны для государственного сектора. В результате приватизация, делегирование, децентрализация, аутсорсинг и государственное частное партнерство были рекомендованы как лучшие стратегии повышения эффективности и решения проблем неэффективности и не результативности. Если посмотреть на суть данных мероприятий, то все они были сфокусированы только на «эффективности» и достижении «большого меньшими усилиями».

Кроме того, анализ теоретико-методологической основы оценки эффективности деятельности государственных органов позволили выявить, что к 1980 году интерес к оценке эффективности постепенно начал переходить с академической среды в коридоры власти. С этого момента были разработаны различные системы оценки эффективности разных уровней государственного сектора. Предпосылкой этому служил рост критики деятельности правительств во многих странах мира.

Анализ современных подходов оценки эффективности государственного сектора позволил нам выявить, что эффективность в государственном секторе оценивается по 4-м направлениям:

- эффективность государственного управления (National System Performance);
- эффективность государственных органов (Government Performance);
- эффективность государственного органа (Organizational/Agency Performance);
- эффективность структурных подразделений государственного органа (Team/Group Performance);
- эффективность деятельности государственных служащих (Individual Performance).

При этом подходы международных организаций и государств отличаются широким разнообразием (Таблица 2).

В рамках данных направлений оценки систематизированы существующие подходы к оценке эффективности государственного сектора, такие как The IMD World Competitiveness Yearbook, Doing Business, Moody's, Standard and Poor's и Fitch Ratings, Worldwide Governance Indicators, Management by objectives, Balanced Scorecard, Common Assessment Framework, Human Resources Accounting, ROI Methodology, 360-degree feedback по итогам которого представлена ее классификация в 4-х уровнях с учетом определения недостатков и преимуществ их применения.

Таким образом, разработанные на сегодняшний день подходы к оценке эффективности в государственном секторе характеризуются разнородностью применяемых методов.

Таблица 2. Направления оценки эффективности в государственном секторе

Направления оценки	Ежегодный отчет о глобальной конкурентоспособности стран мира по версии Института развития менеджмента (The IMD World Competitiveness Yearbook)	Условия ведения бизнеса (Doing Business)	Независимые кредитные рейтинги (Moody's, Standard and Poor's и Fitch Ratings)	Качество государственного управления (Worldwide Governance Indicators)	Управление по целям (Management by objectives)	Сбалансированная система показателей (Balanced Scorecard)	Общая схема оценки (Common Assessment Framework)	Учет, отчетность по персоналу (Human Resources Accounting)	Технология оценки эффективности HR-проектов (ROI Methodology)	Функционально-стоимостной анализ
Эффективность государственного управления	+	+	+	+						
Эффективность государственных органов				+	+	+	+			
Эффективность государственного органа					+	+	+			
Эффективность структурных подразделений государственного органа					+	+	+	+	+	+
Эффективность деятельности государственных служащих					+					
Примечание – Составлено автором.										

Также в первом разделе проведен анализ зарубежного опыта в построении системы оценки эффективности деятельности государственных органов, который позволил выявить, что во всех системах оценки в той или иной форме существует оценка эффективности государственных программ, по результатам которого принимаются решения о корректировке их с учетом эффективности реализации. Правительства рассмотренных стран (США, Канада, Великобритания, Корея) развивают двойную систему оценки, как внешнюю (оценка внешними структурами), так и внутреннюю (оценка внутренними структурами). Правительства повышенное внимание уделяют именно внутренней системе оценки как первостепенному источнику повышения эффективности государственных органов.

Анализ хронологии последних двадцати лет развития до сегодняшней модели оценки эффективности деятельности государственных органов в США показывает, что каждый новый президент перевозносил свою часть мер по повышению эффективности федеральных государственных органов и совершенствованию их оценки в соответствии с таблицей 3.

Наряду с этим, в результате внедрения оценки эффективности были получены следующие результаты:

- государственные служащие начали больше понимать пути совершенствования, как своей деятельности, так и государственного органа. Государственные органы научились корректировать свои программы на этапе разработки и реализации;

- сформированная система вознаграждения за эффективную деятельность на основе результатов оценки стало мощным стимулом для государственных служащих и государственных органов;

- внедрение внутренней оценки позволила пересмотреть свою деятельность и организовать ее с ориентацией на достижение стратегических целей, эффективность государственных программ и эффективность государственных служащих.

Таким образом, изучение опыта США, Великобритании, Канады и Кореи в построении системы оценки эффективности деятельности государственных органов позволяет сделать следующие выводы:

- во всех системах оценки в той или иной форме существует оценка эффективности государственных программ, по результатам которого принимаются решения о корректировке их с учетом эффективности их реализации. В связи с этим, считаем, что внедрение в Казахстане оценки эффективности программ при успешной адаптации ее подходов сможет существенно снизить долю неисполнения программ и повысить эффективность распределенных средств;

- в системе оценки Канады огромное внимание уделяется профессионализации оценщиков, что существенно повышает уровень доверия общественности к объективности полученных результатов. На наш взгляд, применение данного опыта в Казахстане имеет потенциал для дальнейшего развития системы ежегодной оценки;

– опыт указанных стран показывает, что правительства развивают двойную систему оценки, как внешнюю (оценка внешними структурами), так и внутреннюю (оценка внутренними структурами). Более того, правительства повышенное внимание уделяют именно внутренней системе оценки как первостепенному источнику повышения эффективности государственных органов;

– во всех системах повышения эффективности деятельности государственных органов с учетом модернизации методов в той или иной форме при разработке долгосрочных и краткосрочных целей государственных органов применяется подход МВО, при этом стратегическое планирование методологически основывается на подходе BSC.

Таблица 3. Институциональные изменения в системе повышения эффективности и оценки федеральных государственных органов за последние двадцать лет в США

Президент	Институциональные инновации	Характеристика
Билл Клинтон	Федеральный закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений», 1993 г. (Government Performance Results Act, GPRA)	Впервые сформулировал задачу повышения качества и степени удовлетворенности населения предоставляемыми государством услугами. Требует от каждого федерального органа разрабатывать шестилетние стратегические планы и цели, ежегодные планы эффективности, идентифицирующие краткосрочные цели и согласованные с долгосрочными стратегическими целями, а также готовить ежегодные отчеты о деятельности по их достижению
Джордж Буш	Внедрение Программы инструментов рейтинговой оценки, 2001 г. (The Program Assessment Rating Tool, PART)	Предусматривает переход от уровня оценки эффективности агентств на уровень государственных программ
	Совет по совершенствованию межведомственной эффективности, 2007 г. (Performance Improvement Council, PIC)	РПС состоит из офицеров эффективности, назначенных на руководящие должности федеральных агентств. Офицеры несут ответственность за координацию деятельности по управления эффективностью в агентствах, в том числе развитие и совершенствование стратегических, годовых планов работ и отчетов об их исполнении. Офицеры должны были проводить оценку индивидуальной эффективности, в частности руководителей программ в целях повышения ответственности за эффективность программ.
Барак Обама	Меры по повышению качества проведения оценки и отчетности	<ul style="list-style-type: none"> - обратить более пристальное внимание оценке программ; - реформировать систему оценки программ путем отмены PART и измерения эффективности процессов с учетом включения в отчетность тенденций эффективности, смягчения рисков реализации, а также внедрение планов по повышению подотчетности; - упорядочить требования к отчетности в соответствии GPRA для снижения нагрузки на федеральные агентства и Административно-бюджетное управление; - повышение открытости данных о состоянии эффективности программ и их повышению в официальных интернет ресурсах; - определять ограниченное количество самых приоритетных целей государственных органов и сконцентрироваться на их реализации.
Примечание – Составлено автором по источникам		

Во втором разделе **«Оценка эффективности деятельности государственного органа в Республике Казахстан»** определены и обоснованы этапы становления нормативной правовой основы оценки деятельности государственных органов в Казахстане.

Первый этап (2005-2007 годы) охватывает годы зарождения самой идеи полноценной оценки государственных органов. В Казахстане необходимость внедрения оценки эффективности государственных органов впервые было озвучено Президентом Республики Казахстан Н. Назарбаевым в своем Послании народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» в 2005 году.

Второй этап (2008–2009 годы) охватывает ряд последовательных мер по подготовке деятельности государственных органов к оценке ее эффективности:

– разработка и внедрение системы государственного планирования, ориентированный на результаты. В этот период были приняты Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированный на результаты и новая Система государственного планирования в Республике Казахстан. В частности впервые было предусмотрено, что целевые индикаторы и показатели устанавливаются по ключевым направлениям (сферам) для определения количественных и качественных результатов, на достижение которых должна быть направлена социально-экономическая политика Республики Казахстан или региона в течение пятилетнего периода;

– повышение качества и эффективности государственного управления и процессов предоставления социально-значимых государственных услуг. В частности, переход от формирования электронного правительства к развитию их компонентов, что предусматривало возможность оценки их эффективности. Впервые в программе развития электронного правительства на 2008-2010 годы была предусмотрена система индикаторов состояния и развития информационно-коммуникационных технологий и внедрение оценки эффективности «электронного правительства»;

– формирование нормативной правовой основы стандартов и регламентов предоставления государственных услуг. В частности, в 2007 году были утверждены типовой регламент и типовой стандарт предоставления государственных услуг, которые заложили фундамент для дальнейшей разработки регламентов и стандартов предоставления государственных услуг по всем сферам и отраслям деятельности государственных органов.

Таким образом, на втором этапе за относительно короткий период времени были приняты нормативные правовые акты, которые заложили основные стандарты эффективности направлений деятельности государственных органов, это стратегическое планирование, электронное правительство и предоставление государственных услуг.

Третий этап (2010 г. по настоящее время) охватывает период внедрения оценки эффективности деятельности государственных органов и развитие ее методологического обеспечения. В 2010 году был подписан Указ Президента Республики Казахстан «О Системе ежегодной оценки эффективности

деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы», который является основополагающим документом проведения оценки.

Основными направлениями оценки являются (рисунок 1):

1) достижение и реализация стратегических целей и задач в курируемой отрасли/сфере/регионе.

2) исполнение актов и поручений Президента Республики Казахстан, Государственного секретаря Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан, Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан;

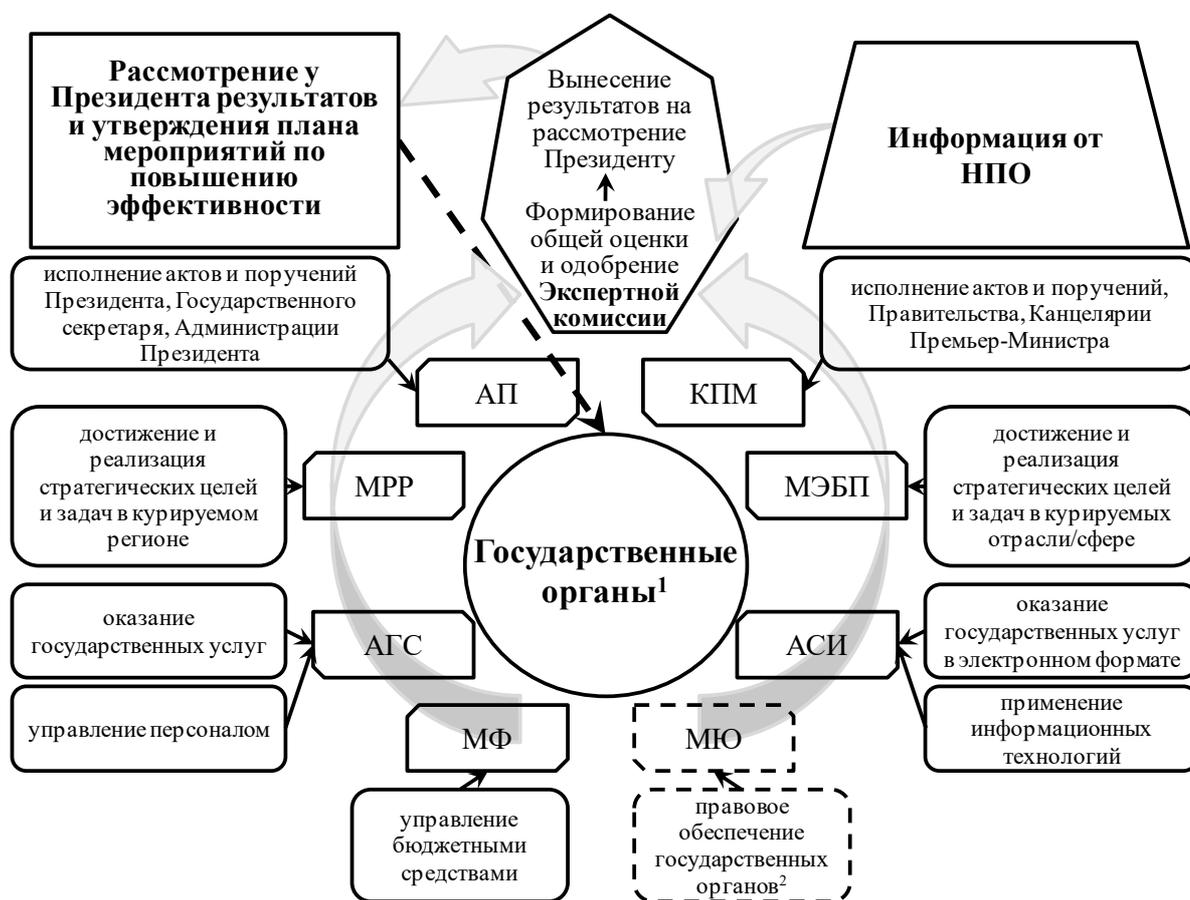
3) управление бюджетными средствами;

4) оказание государственных услуг;

5) управление персоналом;

6) применение информационных технологий;

7) правовое обеспечение государственных органов.



Примечание:

1. 24 центральных государственных и 16 местных исполнительных органов.
2. Данное направление оценки было внедрено в 2013 году.
3. Составлено автором на основе источника.

Рисунок 1 – Схема взаимодействия государственных органов при проведении оценки

В данном разделе также проведен последовательный анализ действующих сначала внедрения в Казахстане методик оценки эффективности деятельности государственных органов, который позволил выявить, что методологическая основа оценки ежегодно пересматривались в зависимости от уровня развития объекта оценки, соответственно внедрения нового критерия в зависимости от необходимости повышения эффективности в той или иной области. Так, анализ действовавших методик по оценке эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе показывает (рисунок 2), что изначально методика была больше направлена на повышение охвата сфер деятельности государственного органа стратегическим планированием (в 2011-2012 годы), чем на саму эффективность.

Проведенный анализ направлений и методик их оценки, мы приходим к следующим выводам:

1) методики ежегодно пересматривались в зависимости от уровня развития объекта оценки, соответственно внедрение нового критерия в зависимости от необходимости повышения эффективности в той или иной области предопределял низкие результаты оценки, по крайней мере, в первый год оценки;

2) из-за отсутствия в направлениях оценки или имеющихся слабых взаимосвязей друг с другом система ежегодной оценки не работает как единый механизм, направленный на повышение эффективности деятельности государственных органов в целом;

3) в большинстве методик присутствует конфликт интересов между деятельностью оцениваемыми и уполномоченными на оценку государственными органами;

4) в методиках не используется или используется не в полной мере источник информации третьей стороны, как общественные организации, граждане или услугополучатели;

5) методики больше ориентированы на нормативный характер оценки (соблюдение норм и правил), чем на измерение эффективности;

6) некоторые методики имеют методологические противоречия в получении объективных результатов оценки (например, оценка эффективности управления персоналом);

7) требуется повышение открытости и независимости оценки, включение нормативных рычагов реагирования на снижение эффективности деятельности государственных органов в той или иной области.

Институциональный анализ проблем повышения результативности оценки эффективности деятельности государственного органа обоснованная во втором разделе показывает, что внедрение института оценки существенно изменил поведение людей, подталкивая их к совершенствованию своей деятельности, тем самым неосознанно повышалась эффективность деятельности государственного органа.

Переход от эффективности применения стратегического планирования к эффективности ее реализации

2011 год		2012 год		2013 год		2014 год		
Критерий оценки	Весовое значение (%)	Критерий оценки	Весовое значение (%)	Критерий оценки	Весовое значение (%)	Критерий оценки	Весовое значение (%)	
1) охват стратегическим планом государственного органа всех сфер деятельности	50	1) охват стратегическим планом/Программы развития территории всех сфер деятельности центрального государственного органа/местного исполнительного органа	50	1) качество и полнота анализа стратегического плана/Программы развития территории	10 (для ЦГО ¹)	1) качество и полнота анализа стратегического плана/Программы развития территории	15 (для ЦГО ¹)	
					20 (для МИО ²)			20 (для МИО ²)
2) достижение стратегических целей стратегического плана государственного органа;	25	2) достижение целей стратегического плана государственного органа/Программы развития территории	25	2) управление рисками (только для ЦГО)	10	2) анализ качества управления рисками (только для ЦГО ¹)	15	
3) реализация задач стратегического плана государственного органа	25	3) реализация задач стратегического плана государственного органа/Программы развития территории	25	3) достижение целей и задач стратегического плана/Программы развития территории	80	3) достижение целей и задач стратегического плана/Программы развития территории	70 (для ЦГО ¹)	
				4) коэффициент результативности местных исполнительных органов	Не имеет			80 (для МИО ²)
				Вычет баллов	не более 5			

Примечание:

1. Центральные государственные органы;
2. Местные исполнительные органы;
3. Составлено автором по источникам.

Рисунок 2. Развитие критериев оценки эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач

Анализ проблемных вопросов повышения результативности оценки деятельности государственных органов позволил следующие выводы:

1) в целом можно отметить положительную динамику повышения эффективности деятельности государственных органов. При этом, существующее положение эффективности деятельности государственных органов по оценкам самих государственных служащих представляется оптимистичным.

2) в настоящее время система ежегодной оценки в большей степени является инструментом нормативного контроля результатов деятельности государственного органа, за реализацию которой ответственными являются уполномоченные на оценку государственные органы;

3) система ежегодной оценки направлена на оценку соблюдения государственных служащими действующих формальных институтов по направлениям, которые являются носителями неформальных ограничений;

4) основной проблемой повышения результативности оценки в системе ежегодной оценки является повышение ориентированности критериев и показателей на процессы организации труда в государственных органах с учетом влияния неформальных ограничений;

5) в настоящее время оцениваемые деятельности государственных органов остро нуждаются в совершенствовании набора контрольных и мониторинговых инструментов.

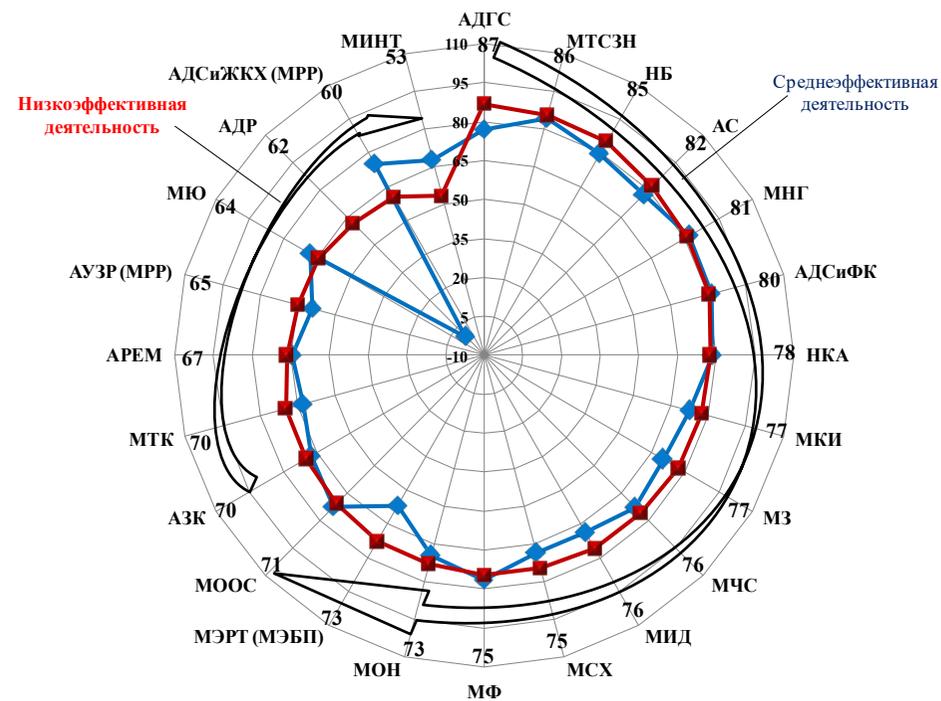
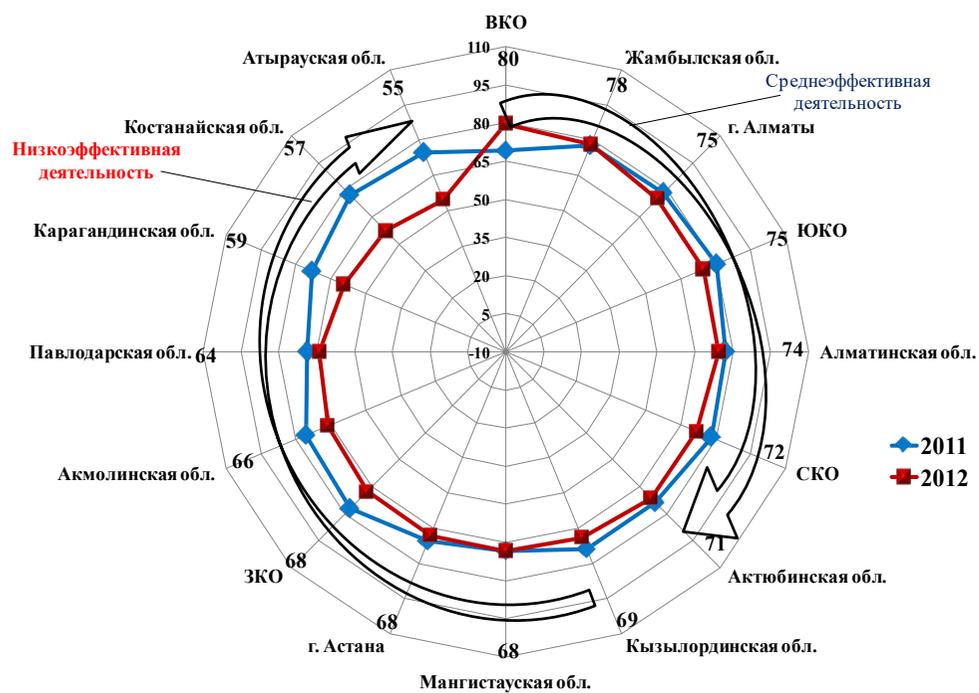
6) совершенствование методов и инструментов оценки требует учета ответственности не только самих оцениваемых государственных органов, но и ответственных за реализацию возложенных в соответствии с законодательством задач по повышению эффективности деятельности по направлениям системы ежегодной оценки.

7) несмотря на принимаемые меры по повышению эффективности управления персоналом в государственных органах путем установления в соответствующих нормативных правовых актах рациональных методов работы и ее оценки эффективность деятельности по управлению персоналом находится на низком уровне (рисунок 3).

8) одним из актуальных на сегодняшний день проблем повышения результативности оценки является недостаточность контроля мероприятий по устранению выявленных причин снижения эффективности путем внесения институциональных изменений в деятельность государственных органов.

9) действующая на сегодня система ежегодной оценки имеющее стимулирующее воздействие на эффективность деятельности государственных органов, наряду с этим имеет недостаток инструментов воздействия на отдельные государственные органы, деятельность которых по результатам оценки более двух лет признаются неэффективной.

10) в настоящее время система внутренней оценки в центральных государственных органах требует значительной модернизации с учетом обеспечения взаимосвязи с направлениями системы ежегодной оценки и институционального обеспечения как первоисточника поиска эффективных методов работы.



Примечание – Составлено автором по источнику.

Рисунок 3 – Результаты оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов по направлению «Управление персоналом»

В третьем разделе **«Пути совершенствования методов и инструментов оценки деятельности государственного органа»** представлено авторское видение путей совершенствования методов и инструментов оценки эффективности деятельности государственного органа.

В частности представлены следующие рекомендации по совершенствованию системы ежегодной оценки деятельности государственного органа.

Во-первых, методологический аспект государственного планирования требует значительной модернизации и пересмотра его положений с ориентацией на качество планирования. Данный вопрос имеет непосредственное влияние на объективность проведения оценки деятельности государственных органов, так как введения некорректных базовых данных для оценки приводит к искажению результатов оценки.

Так, в настоящее время, разработка и реализация стратегического и бюджетного планирования развиваются в разрыве друг от друга. В данном случае актуальными вопросами являются – контроль качества разработки стратегического планирования и консолидация в нем необходимых ресурсов. Здесь основную роль должна сыграть МНЭ как государственный орган, отвечающий за вопросы стратегического планирования. Такая же немаловажная роль отводится и МФ, который отвечает за вопросы бюджетного планирования.

Из-за административных и методологических проблем в процессе проведения оценки, где система ежегодной оценки не способна повлиять на такие вопросы как некачественное формирование бюджета и некачественное планирование бюджета администраторами программ, занижение достигаемых показателей эффективности государственными органами, низкая ориентированность бюджетных расходов на результаты и качества стратегического планирования (целей, задач, показателей и мероприятий), недостаточная взаимосвязь между показателями стратегических планов и бюджетных программ.

В связи с этим, работа по контролю качества разработки стратегического и бюджетного планирования должна вестись на системной основе отдельно от методов и инструментов оценки эффективности деятельности государственных органов. Более того, если исходить от цели системы ежегодной оценки вопросы правильности планирования не являются предметом оценки эффективности деятельности государственных органов.

Во-вторых, несовершенство бизнес-процессов государственного органа не позволяет полноценно ориентироваться именно на эффективность, а не на соблюдение норм, требований, стандартов.

Результаты оценки эффективности деятельности государственных органов свидетельствуют об отсутствии планомерной работы по построению прозрачной и оптимальной организационной деятельности. Практически во всех государственных органах приняты регламенты. Однако, данный регламент хотя и отражает операционные действия, но не обеспечивает взаимоувязанность операционных действий структурных подразделений.

Данные вопросы регламентируются в основном централизованном порядке (регламент Правительства Республики Казахстан) и зависимости от

ориентированности руководителей на создание эффективной системы бизнес-процессов.

Здесь немаловажную роль может сыграть развитие внутренней системы оценки эффективности деятельности государственного органа скоординированная с основными положениями системы ежегодной оценки деятельности государственных органов.

В-третьих, необходимо исключить противоречия между основными функциями уполномоченного на оценку государственного органа и полномочиями по проведению оценки. С одной стороны уполномоченный на оценку орган должен проводить эффективную политику в той или иной сфере, с другой должен показать недостатки своей же политики в практике деятельности государственных органов по итогам оценки.

Данный вопрос необходимо решить путем возложения функции проведения оценки на один уполномоченный государственный орган, а также определить структурные подразделения государственного органа, на которых будут возложены функций по проведению внутренней оценки. Данное предложение соответствует проводимым в настоящее время мероприятиям по изменению системы государственного аудита. В частности, в настоящее время разработан проект Закона Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле», где целью государственного аудита является повышение эффективности использования бюджетных средств и управления государственными активами.

В соответствии с законопроектом по видам государственный аудит подразделяется на – аудит эффективности, аудит финансовой отчетности и аудит соответствия. Аудит эффективности – изучение и анализ деятельности объекта аудита на предмет экономичности, эффективности и результативности; Аудит финансовой отчетности – выражение независимого мнения о соответствии финансовой отчетности требованиям законодательства и бухгалтерских стандартов; Аудит соответствия – оценка соблюдения объектом аудита законодательства, в том числе правовых актов, регламентирующих его деятельность.

Вместе с тем, систему органов внешнего государственного аудита и финансового контроля представляют Счетный комитет и ревизионные комиссии. В систему органов внутреннего государственного аудита и финансового контроля входят уполномоченный Правительством орган по внутреннему аудиту и службы внутреннего аудита центральных государственных органов и их ведомств, а также акиматов.

В-четвертых, система ежегодной оценки охватывает ограниченный круг государственных органов. В настоящее время остаются вне поля оценки государственные органы правоохранительной системы и организации квазигосударственного сектора. В данном случае, основными субъектами реализации государственных решений отраслевых государственных органов являются именно организаций квазигосударственного сектора. В связи с этим, отсутствует возможность оценки решений именно на местах.

Предлагается на законодательном уровне определить государственные организации, деятельность которых будет оцениваться с учетом системы государственного аудита и ежегодной оценки государственных органов. В этих целях, учитывая созданную систему ежегодной оценки и предстоящие изменения в системе государственного аудита необходимо, определить порядок проведения оценки в виде государственных стандартов с учетом лучшего мирового опыта создания стандартов эффективности.

Важным аспектом указанного предложения является проведение оценки эффективности деятельности организаций квазигосударственного сектора на ее коммерческой основе, в целях исключения зависимости результатов от проводимой политики государственных органов в отношении них.

В-пятых, слабая система обратной связи. Система ежегодной оценки имеет крайне ограниченные инструменты повышения эффективности деятельности государственных органов по результатам оценки. Отсутствует четкий механизм привлечения к ответственности должностных лиц за снижение эффективности деятельности.

В связи с этим, необходимо в каждом нормативном правовом акте по вопросам оценки и повышения эффективности в государственных органах предусмотреть определение ответственных за реализацию государственной политики по повышению эффективности деятельности государственного органа, а также за формирование эффективных бизнес-процессов, организацию и проведение внутренней системы оценки. На наш взгляд, данную ответственность необходимо возложить на институт ответственных секретарей государственных органов или лиц, на которых возложены такие функции. В настоящее время, в соответствии с законодательством ответственные секретари являются тем звеном, которые обеспечивают независимость государственного аппарата от политических государственных служащих и осуществляющие руководство по реализации государственной бюджетной политики, и других вопросов касающихся организации внутренней деятельности государственных органов.

В-шестых, необходимо обеспечить соблюдение принципа гласности результатов оценки эффективности деятельности государственных органов, а также взаимосвязь с институтом парламентаризма.

В контексте данного предложения необходимо создать электронную базу данных, где будут размещены все результаты оценки эффективности деятельности государственных органов и организаций квазигосударственного сектора. Данная электронная база данных должна в полной мере обеспечивать доступ к информации всех желающих, особенно субъектов научного сообщества, средств массовой информации и международных экспертов. Все это будет являться большим шагом в повышении гласности и получении положительной оценки международными экспертами принимаемых мер по повышению эффективности, в том числе по индексу открытости бюджета (Open Budget Index). Более того, необходимо законодательно предусмотреть обязательность опубликования результатов оценки деятельности

государственных органов и организаций квазигосударственного сектора в средствах массовой информации.

Наряду с этим, во всех демократических странах символом народовластия является институт парламентаризма. В связи с этим, кроме конституционной нормы по заслушиванию отчетности по эффективному использованию бюджетных средств необходимо в нормативных правовых актах предусмотреть обязанность руководителей государственных органов по предоставлению отчетности в рамках принятых мер по повышению эффективности деятельности государственного органа и оценки их работы по данному вопросу.

В-седьмых, необходимо обеспечить привлечение к оценке казахстанское общество и экспертов в различных областях знаний. Данная оценка должна быть своеобразным мероприятием перепроверки результатов оценки эффективности, полученных уполномоченными на оценку государственными органами. Привлечение НПО и экспертов в различных областях знаний необходимо обеспечить на безвозмездной основе с учетом анонимности. Результаты такой оценки должны предоставляться одновременно с результатами оценки эффективности, полученные уполномоченными на оценку государственными органами.

В-восьмых, методы и инструменты оценки эффективности деятельности государственного органа должны быть ориентированы на прагматичный характер во внутренней системе оценки и социально-экономический во внешней системе оценки. Другими словами, внутренняя система оценки должна выявлять соблюдение принципов экономичности и результативности в деятельности государственного органа. В данном случае, внутреннюю систему необходимо построить таким образом, чтобы каждый государственный орган, зная методы и инструменты оценки, развивал свои внутренние бизнес-процессы с учетом указанных принципов.

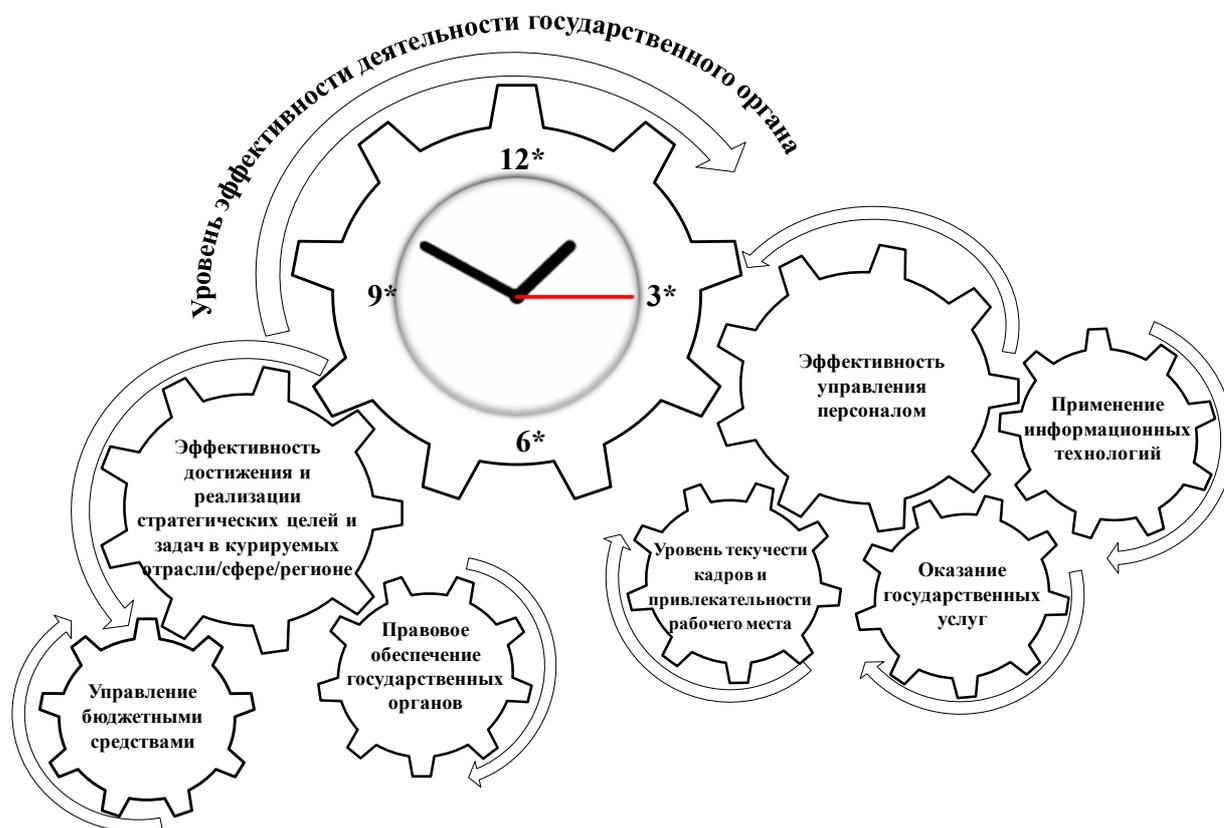
Внешняя система оценки эффективности деятельности государственных органов должна быть нацелена на достижение стратегических целей и задач с учетом экономичного и результативного использования запланированных на них ресурсов (людских, финансовых, материальных и др.). В этих целях, во внешней системе оценки необходимо обеспечить методологическую взаимосвязь достижения стратегических целей и эффективностью управления бюджетными средствами, а также вопросов управлением персоналом с качеством предоставления государственных услуг и эффективностью применения информационных технологий в деятельности сотрудниками государственного органа. Далее в настоящем параграфе автор представляет свое видение формирования методологических основ для реализации данного предложения.

В-девятых, необходимо усилить работу по повышению эффективности деятельности государственного органа по результатам оценки. Для этого считаем необходимым, по результатам оценки разрабатывать планы мероприятий, утверждаемые Указом Президента Республики Казахстан. Это позволит более тщательно контролировать принятие мер государственными органами по повышению эффективности своей деятельности.

Последнее, необходимо законодательно регламентировать систему рисков в деятельности государственных органов, особенно касающихся вопросов распределения бюджетных средств. Данное предложение направлено на недопущение роста объема выделенных бюджетных средств государственным органам, которые по результатам оценки систематически не достигают прямых результатов бюджетных программ и допускают не освоения бюджетных средств. При этом, анализ по выявлению таких фактов необходимо проводить с учетом результатов оценки достижения и реализации стратегических целей и задач.

Вместе с тем, предлагается совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан путем внедрения двухуровневого подхода: подсистема внешней оценки эффективности деятельности государственных органов; подсистема внутренней оценки эффективности деятельности государственного органа.

В подсистеме внешней оценки предлагается два направления (рисунок 4) и пять критериев оценки.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 4 – Система оценки эффективности деятельности государственных органов.

Во-первых, в предлагаемой системе значительно сокращено количество направлений оценки деятельности государственного органа, что предоставляет возможность государственным органам концентрироваться на основных двух

направлениях деятельности: достижение и реализация стратегических целей и задач и повышение эффективности управления персоналом.

Во-вторых, основным преимуществом предлагаемой системы является охват всех жизненно важных для повышения эффективности направлений деятельности государственного органа. При этом, система обеспечивает взаимосвязь ее элементов в единое целое через концепцию «достижение цели через → обеспечение экономичности – обеспечение благоприятной институциональной среды – направление персонала на качественное оказание услуг и результативность применения информационных технологий – оптимизация процессов – эффективность использования человеческих ресурсов – низкий отток кадров – высокий спрос на рабочего место».

В-третьих, в предлагаемой системе оценки роль выявления несоответствий в деятельности государственного органа установленным нормам, стандартам и требованиям значительно снижена, что в свою очередь способствует предоставлению объективных данных об уровне эффективности деятельности государственных органов.

Целью внутренней оценки эффективности деятельности государственного органа является предоставление объективной информации об эффективности и результативности внутренней организации деятельности государственного органа.

Основными задачами внутренней оценки эффективности деятельности государственного органа являются:

- выявление направлений деятельности, где необходимы совершенствования и улучшения;
- предоставление информации об уровне эффективности и результативности деятельности субъектов внутренней организационной структуры и их взаимодействия друг с другом;
- поиск внутренних резервов повышения эффективности деятельности государственного органа;
- определение причин снижения эффективности деятельности государственного органа;
- определение направлений совершенствования методов и инструментов оценки деятельности государственного органа.

При этом, первое направление предполагает оценку деятельности направленных на реализацию основной деятельности государственного органа. Второе направление, предусматривает обеспечение принципов качества, эффективности, результативности и соответствия реализации деятельности установленным нормам и стандартам (см. рисунок 5).



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 5. Система внутренней оценки деятельности государственного органа

Данное распределение обосновывается тем, что структурные подразделения государственного органа, осуществляющие стратегические, контрольные и реализационные функции должны быть сосредоточены на основной деятельности государственного органа с учетом проводимой государственной политики в той или иной области. Аппарат государственного органа, состоящие из финансовых, юридических и служб администрирования и управления персоналом должны обеспечивать коррекцию проектов решений других структурных подразделений, а также обеспечить всеми необходимым ресурсами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение методов и инструментов оценки эффективности деятельности государственного органа в свете выбранных приоритетов повышения эффективности деятельности государственного аппарата и качества предоставления государственных услуг, определенных Главой государства является актуальным на повестке дня каждого государственного органа. В связи с этим, переход от управления аппаратом государственного органа к управлению эффективностью являлся основным лейтмотивом диссертационного исследования для дальнейшего внедрения в практику государственных органов.

Проведенное исследование позволило сделать несколько основополагающих выводов, суть которых состоит в следующем:

1. Изучение теоретико-методологической составляющей оценки эффективности деятельности государственных органов показал, что интерес к оценке эффективности постепенно начал переходить с академической среды в коридоры власти. С этого момента были разработаны различные системы оценки эффективности разных уровней государственного сектора. Предпосылкой этому служил рост критики деятельности правительств во многих странах мира.

Анализ концепции построения систем оценки в государственном секторе выявил, что нормативное обязательство, взятое правительствами западных стран по внедрению оценки эффективности послужило основой появления многомерных и сфокусированных на качестве систем, такие как Balanced Scorecard, Бенчмаркетинг, Total Quality Management, Common Assessment Framework, разработанные для государственного сектора.

2. Анализ методологических основ оценки эффективности государственного сектора позволил нам выявить, что эффективность в государственном секторе оценивается эффективность на 4-х уровнях: государственного управления (National System Performance), государственных органов (Government Performance), государственного органа (Organizational/Agency Performance), структурных подразделений государственного органа (Team/Group Performance) и деятельности государственных служащих (Individual Performance). Классификация по уровню эффективности основных методов и инструментов оценки позволил выявить, что разработанные на сегодняшний день подходы являются специфичными каждый в своем роде и их выбор для внедрения должен обосновываться на основе приоритетных направлений повышения эффективности деятельности государственных органов.

3. Анализ зарубежного опыта в построении системы оценки эффективности деятельности государственных органов позволил выявить, что во всех системах оценки в той или иной форме существует оценка эффективности государственных программ, по результатам которого принимаются решения о корректировке их с учетом эффективности их реализации. В системе оценки Канады огромное внимание уделяется профессионализации оценщиков, что существенно повышает уровень доверия общественности к объективности полученных результатов. Правительства рассмотренных стран развивают

двойную систему оценки, как внешнюю (оценка внешними структурами), так и внутреннюю (оценка внутренними структурами). Более того, правительства повышенное внимание уделяют именно внутренней системе оценки как первостепенному источнику повышения эффективности государственных органов.

Во всех системах повышения эффективности деятельности государственных органов с учетом модернизации методов в той или иной форме при разработке долгосрочных и краткосрочных целей государственных органов применяется подход МВО, при этом стратегическое планирование методологически основывается на подходе BSC.

4. Анализ становления нормативной правовой основы оценки деятельности государственных органов в Казахстане показал, что созданию казахстанской системы оценки эффективности предшествовал подготовительный этап, направленный на совершенствование государственного планирования путем внедрения планирования ориентированный на результат и установление стандартов, норм и требований к эффективности деятельности государственных органов. Анализ характера обозначенных задач Главой государства по внедрению оценки показала стремление президентской власти ускоренно повысить качество контроля реализации государственной политики исполнительными органами с одной стороны и неготовность к нему правительства с другой.

Характер казахстанской Системы оценки показывает, что она находится на начальном этапе своего развития и дальнейшее развитие должна быть сфокусирована на устранение системных недостатков, противоречий, повышение прозрачности и повышения роли в системе подотчетности обществу. При этом, наблюдается слабое развитие системы внутренней оценки деятельности государственного органа, которая также не скоординирована с Системой оценки, а также в Системе оценки существуют методологические проблемные вопросы по всем направлениям, связанные с оптимальным использованием методов измерения процесса (цена) получения результатов и достижения результатов (качество).

5. Последовательный анализ методик оценки эффективности деятельности государственных органов позволил выявить ряд основных положений для дальнейшего совершенствования. Так, Методики ежегодно пересматривались в зависимости от уровня развития объекта оценки, соответственно внедрение нового критерия в зависимости от необходимости повышения эффективности в той или иной области предопределял низкие результаты оценки, по крайней мере, в первый год оценки. Из-за отсутствия в направлениях оценки или имеющихся слабых взаимосвязей друг с другом Система не работает как единый механизм, направленный на повышение эффективности деятельности государственных органов в целом. В большинстве методик присутствует конфликт интересов между деятельностью оцениваемыми и уполномоченными на оценку государственными органами.

В методиках не используется или используется не в полной мере источник информации третьей стороны, как общественные организации, граждане или

услугополучатели. Методики больше ориентированы на нормативный характер оценки (соблюдение норм и правил), чем на измерение самой эффективности. Некоторые методики имеют методологические противоречия в получении объективных результатов оценки (например, оценка эффективности управления персоналом). Кроме того, требуется повышение открытости и независимости оценки, включение нормативных рычагов реагирования на снижение эффективности деятельности государственных органов в той или иной области.

6. Институциональный анализ проблем повышения результативности оценки эффективности деятельности государственного органа показывает, что внедрение института оценки существенно изменил поведение людей, подталкивая их к совершенствованию своей деятельности, тем самым неосознанно повышалась эффективность деятельности государственного органа.

Само существование института оценки и политическое давление, которое она оказывала на руководителей, изменил структуру взаимоотношений людей в государственных органах, создавая благоприятную институциональную среду для эффективной коммуникации.

В некоторых государственных органах институт оценки не смог изменить структуру взаимоотношений людей в государственных органах из-за отсутствия приоритетов повышения эффективности по результатам оценки.

Также данный анализ позволил дополнительно выявить, что в целом наблюдается положительная динамика повышения эффективности деятельности государственных органов. При этом, существующее положение эффективности деятельности государственных органов по оценкам самих государственных служащих представляется оптимистичным. В настоящее время Система ежегодной оценки в большей степени является инструментом нормативного контроля результатов деятельности государственного органа, за реализацию которой ответственными являются уполномоченные на оценку государственные органы. Основной проблемой повышения результативности оценки в Системе ежегодной оценки является повышение ориентированности критериев и показателей на процессы организации труда в государственных органах с учетом влияния неформальных ограничений. Оцениваемые деятельности государственных органов остро нуждаются в совершенствовании набора контрольных и мониторинговых инструментов.

Совершенствование методов и инструментов оценки требует учета ответственности не только самих оцениваемых государственных органов, но и ответственных за реализацию возложенных в соответствии с законодательством задач по повышению эффективности деятельности по направлениям Системы ежегодной оценки. К ним, в настоящее время относятся, в том числе уполномоченные на оценку государственные органы.

Несмотря на принимаемые меры по повышению эффективности управления персоналом в государственных органах путем установления в соответствующих нормативных правовых актах рациональных методов работы и ее оценки эффективность деятельности по управлению персоналом находится на низком уровне. Одним из актуальных на сегодняшний день проблем повышения результативности оценки является недостаточность контроля мероприятий по

устранению выявленных причин снижения эффективности путем внесения институциональных изменений в деятельность государственных органов. В настоящее время система внутренней оценки в центральных государственных органах требует значительной модернизации с учетом обеспечения взаимосвязи с направлениями Системы ежегодной оценки и институционального обеспечения как первоисточника поиска эффективных методов работы.

Таким образом, считаем, что определенная цель исследования была достигнута посредством пошагового выполнения задач диссертационной работы.

В заключении хотелось бы отметить, что внедрение представленных в процессе исследования предложений по совершенствованию применяемых в Казахстане методов и инструментов оценки эффективности деятельности государственного органа, по мнению автора должны способствовать дальнейшему развитию системы оценки с учетом повышения эффективности государственных органов и достижению определенных Главой государства приоритетов развития нашей государственности.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Интеграция индивида в группу как фактор повышения эффективности совместной деятельности // Вестник КазЭУ. – 2013. – № 2 (92). – С.67-79.
2. Основные подходы к оценке эффективности деятельности государственных органов и служащих (международный опыт) // Вестник ПГУ. – 2012. – № 2-4. С. 17-26.
3. Управление эффективностью в государственных органах: подход к применению // Экономика. Стратегия и практика. – 2013. - № 2 (26). – С.82-88.
4. Вопросы эффективности отбора на государственную службу: институциональный подход // Вестник ЕНУ. – 2013. – № 1 (92). – С.116-123.
5. Методы и инструменты оценки эффективности деятельности кадровой службы (службы по управлению персоналом) государственного органа // Вестник ЕНУ. – 2013. – № 5 (96). – С.243-251.
6. The Role of Performance Assessment in Strategic Management of Public Authority (совместно с Сейтимбетовым Д.С.) // Middle East Journal of Scientific Research. – №14 (9). – С.1207-1211.
7. Оценка эффективности государственного управления: взгляд государственных служащих (совместно с Сейтимбетовым Д.С.) // СоцИс. – 2013. – № 09. – С.107-109.
8. Актуальные вопросы управления эффективностью в государственных органах (совместно с Сейтимбетовым Д.С.) // Актуальные проблемы экономики. – 2014. – № 1 (151). – С.170-180.
9. Модернизация государственной службы в Казахстане: система оценки // Россия и СНГ: новые возможности стратегического партнерства: Материалы международной научно-практической конференции в Российской академии народного хозяйства и государственной службы 10 апреля 2013 года. – Москва, 2013. – С.83. (совместно с Сейтимбетовым Д.С.).
10. Управление эффективностью деятельности в государственных органах: подход к оценке // Современные проблемы гуманитарных и естественных наук: Материалы XIV международной научно-практической конференции 26-27 марта 2013г. В.2 т.: т.I /Науч.-инф.издат.центр «Институт стратегических исследований. – Москва: Изд-во «Спецкнига», 2013. – С.216.
11. Подходы к оценке эффективности деятельности организации и персонала // Инновационные стратегии ЕС: Материалы международной научно-практической конференции в Московском городском университете управления Правительства Москвы 28 марта 2013 года. – Москва, 2013. – С.174. (совместно с Сейтимбетовым Д.С.).
12. Институциональный подход к оценке эффективности деятельности государственного органа // Ломоносов-2013: Материалы Международного молодежного научного форума в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова. – Москва, 2013. – С.75
13. Роль управления эффективностью в стратегическом менеджменте государственных органов: подходы к оценке эффективности // Молодежь в решении глобальных и региональных проблем экономики: Материалы IV

Международной научно-практической конференции молодых ученых и студентов, проводимой в рамках IV Евразийского экономического форума молодежи. – Институт экономики и управления ЕСОМАН. – Таллин, 2013. – С. 61.

14. Опыт передовых стран в построении системы оценки и аттестации государственных служащих // Сейтеновские чтения: Материалы международной научно-практической конференции. – Академия «Кокше». – Кокшетау, 2013. – С.242. (совместно с Сейтимбетовым Д.С.).

15. Индивидуализм и коллективизм как основа разработки подходов к оценке эффективности деятельности государственных служащих // Проблемы управления социальным и гуманитарным развитием: Материалы 7-й региональной научно-практической конференции с международным участием 29 ноября 2013 года. - Днепрпетровск, 2013. – С.70. (совместно с Сейтимбетовым Д.С.).

16. Кадровый резерв государственной службы Республики Казахстан: методы и технологии работы с ним: Коллективная монография / Под общ. ред. проф. Л.М. Иватовой. – Астана: Академия госуправления при Президенте Республики Казахстан, 2014. – 167с. (Кабижан Н.Н. разделы – 3.1, 3.2, 3.3, 4.3, 4.4.)