

**Д.К. СЕМБАЕВ,<sup>1</sup>**  
докторант.  
Евразийский национальный  
университет им. Л.Н. Гумилева<sup>1</sup>

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ МОДЕЛИ**

### **Аннотация**

Статья посвящена оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти в рамках процесса реформирования государственной службы. Рассмотрены основные проблемы оценки эффективности управления, а также механизм диалога общества и государства как важнейшего этапа в построении сервисно-ориентированного государства и формировании профессионального государственного аппарата. Автор констатирует, что процессные аспекты деятельности государственных органов по всем направлениям оценки выстроены и систематизированы, а также сгруппированы в три этапа. Внедрение системы ежегодной оценки позволило выявлять системные проблемы функционирования государственного аппарата. Стоит отметить, что методологическая основа казахстанской системы оценки сформирована с учетом мирового опыта, в частности, за основу взята система эффективности управления государственных органов Канады (MAF), которая, по оценкам международных экспертов, зарекомендовала себя как одна из наиболее эффективных. Критерии и направления оценки не являются статичными и корректируются в соответствии с текущей проблематикой и тенденциями развития государственного аппарата. Методологическая основа системы оценки постоянно актуализируется в соответствии с имеющимися в настоящее время системными проблемами государственного управления. За годы функционирования система оценки доказала свою жизнеспособность, позволила выявить проблемы, имеющиеся в деятельности государственных органов, и повысить их эффективность, а также значительно улучшить качество оказания государственных услуг. Результаты оценки послужили основой разработки и принятия Закона Республики Казахстан «О государственных услугах».

Ключевые слова: государственные органы, государственные услуги, реформы, эффективность, управление, общество, критерии.

Вопросы повышения эффективности и результативности государственного управления в современных условиях приобретают особую значимость. Одной из стратегических задач правительства является поэтапное внедрение различных методов повышения качества оказываемых государственных услуг населению и бизнесу органами управления. В ходе нового государственного менеджмента и Good Governance во многих развитых и развивающихся странах внедрение системы оценки эффективности деятельности государственных органов стало одной из рационалистических концепций стратегического менеджмента. В свою очередь, оценка эффективности является частью системы государственного управления – управления результативностью. Определение целевых показателей деятельности государственных органов имеет большое значение, однако более существенной является оценка процесса их достижения, поскольку именно она позволяет получить информацию о деятельности государственных органов по достижению целевых показателей и принять меры по ее совершенствованию.

По литературным данным, понятие оценки эффективности и результативности возникло с появлением концепции эффективности. В научных публикациях стран дальнего зарубежья используется термин «performance measurement» (измерение результативности), где базовой категорией выступает «performance» (результативность). В связи с критическими высказываниями о деятельности правительств были разработаны различные системы оценки эффективности разных уровней государственного сектора. Для обеспечения прозрачности, подотчетности и эффективности государственного управления были внедрены системы мониторинга и оценки эффективности. Так, к 2005 г. в 50% стран ОЭСР действовали системы оценки эффективности государственного сектора.

С момента своего внедрения система оценки эффективности деятельности государственных органов была направлена на укрепление внутренних процессов государственных органов: стандартизацию и регламентацию государственных услуг, автоматизацию функций, повышение степени освоения бюджетных средств, снижение текучести кадров и т.д. Оценка, как и консалтинговый аудит в коммерческом секторе, помогает видеть тренды развития или отставания организации, нормализует процессы администрирования, показывая объективные индикаторы деятельности организации, своевременно указывая на слабые места и зоны.

Система оценки представляет собой эффективный механизм диалога общества и государства как важнейшего этапа в построении сервисно-ориентированного государства и формировании профессионального государственного аппарата. При этом оценка ориентирует на достижение экономичности и эффективности работы, стандартизацию, оптимизацию и постоянное повышение качества оказываемых государственных услуг населению и бизнесу. Тем самым оценка государственных органов обеспечивает реализацию принципов надлежащего управления (эффективности, результативности, открытости, подотчетности), совершенствование системы государственного планирования и является неотъемлемой частью цикла государственного управления.

Можно констатировать, что основные процессные аспекты деятельности государственных органов по всем направлениям оценки выстроены и систематизированы. В настоящее время оценка эффективности деятельности государственных органов институционально закрепились по пяти следующим направлениям:

1) достижение стратегических целей и задач – оценивается качество планирования и достижение целей стратегических планов центральных государственных органов и программ развития территорий областных акиматов;

2) управление бюджетными средствами – нацелено на определение эффективности использования государственными органами бюджетных средств. Оценкой предусматривается корреляция достижения стратегических целей государственных органов и эффективного освоения средств;

3) оказание государственных услуг – оценка определения эффективности мер по обеспечению граждан доступными и качественными государственными услугами, в том числе в электронном формате;

4) управление персоналом – определение эффективности мер, реализуемых государственными органами по наращиванию и развитию человеческих ресурсов в системе государственной службы;

5) применение информационных технологий – предусмотрено определение эффективности информационных систем и степень оптимизации бизнес-процессов государственных органов.

По каждому направлению деятельности уполномоченными на оценку государственными органами разрабатываются и утверждаются соответствующие методики, в которых определяются критерии и показатели, отражающие непосредственно их деятельность. В качестве критериев и показателей эффективности используются лучшие международные практики с учетом специфики отечественного государственного управления [1].

Процесс оценки эффективности деятельности государственных органов можно сгруппировать в три этапа. По итогам отчетного (календарного) года согласно графику оценка проводится уполномоченными на проведение оценки государственными органами ежегодно. Ежегодный и непрерывный цикл создает импульс постоянного совершенствования. Проходит постоянный мониторинг исполнения плана мероприятий. Объектами оценки выступают 12 центральных государственных органов (до момента создания дополнительно двух министерств, которые являются новыми ведомствами) и 16 акиматов.

Первый этап включает в себя шесть шагов (рисунок 1, стр. 226). На первом этапе оцениваемый государственный орган представляет отчетную информацию в уполномоченные на оценку государственные органы. Для проведения оценки используются отчеты государственных органов о проведенной работе за отчетный период, статистические данные, результаты про-

верок, заключения независимых экспертов, информация неправительственных организаций и общественных объединений, позволяющие расширить горизонты объективной оценки. Затем предусмотрена перепроверка представленных отчётных данных, также в оцениваемые государственные органы направляются предварительные заключения, чтобы в случае несогласия с выводами государственный орган мог обжаловать их. Далее, проводившие оценку государственные органы готовят соответствующие заключения, сформированные по своим направлениям оценки. Их направляют в Министерство национальной экономики Республики Казахстан (далее – МНЭ), где формируется общее заключение по итогам оценки. Затем общее заключение поступает в Центр стратегических разработок и анализа Администрации Президента Республики Казахстан (далее – ЦСРА) – рабочий орган Экспертной комиссии.

На втором этапе ЦСРА готовит экспертные заключения, которые представляются Президенту Республики Казахстан.

На третьем этапе по итогам выявленных системных проблем формируются поручения руководителям соответствующих государственных органов. Кроме того, уполномоченными органами ведутся работы по совершенствованию действующих методик оценки. В частности, с учетом того, что определенные показатели, критерии утрачивают актуальность, меняются подходы к оценке (от оценки процессных моментов до результативных), вводятся новые показатели и критерии, корректируются устаревшие. Методологическая основа постоянно актуализируется в соответствии с текущей проблематикой и тенденциями развития государственного аппарата.

В данном случае исследование зарубежного опыта активно способствует совершенствованию действующей системы оценки, в том числе разработке новых направлений оценки, а также составляется график оценки на будущий год. Координация и контроль ежегодной оценки, промежуточный мониторинг исполнения поручений осуществляет Администрация Президента Республики Казахстан.

Внедрение системы ежегодной оценки позволило выявлять системные проблемы функционирования государственного аппарата. Стоит отметить, что методологическая основа казахстанской системы оценки сформирована с учетом мирового опыта, в частности, за основу взята система эффективности управления государственных органов Канады (MAF), которая, по оценкам международных экспертов, зарекомендовала себя как одна из наиболее эффективных [2].

На сегодня отечественная система оценки включает специально разработанные методики по всем оцениваемым направлениям.

Оценку проводят уполномоченные государственные органы:

- ♦ Министерство финансов Республики Казахстан – является ответственным по направлению «Управление бюджетными средствами»;
- ♦ Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции – является ответственным по направлениям «Оказание государственных услуг» и «Управление персоналом»;
- ♦ Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан – является ответственным по направлению «Применение информационных технологий»;
- ♦ Министерство национальной экономики Республики Казахстан – является ответственным по направлению «Достижение стратегических целей и задач». Также данное ведомство занимается общей методологической координацией процесса оценки.

В качестве независимого эксперта выступает Центр оценки эффективности деятельности государственных органов АО «Институт экономических исследований». Его основными функциями является обеспечение экспертно-аналитического, методологического и организационного сопровождения оценки и проведение анализа деятельности государственных органов в рамках системы оценки [3].

Оценку уполномоченных государственных органов проводит Канцелярия премьер-министра. Система оценки контролируется и координируется рабочим органом Экспертной комиссии – ЦСРА (рисунки 2, стр. 227).

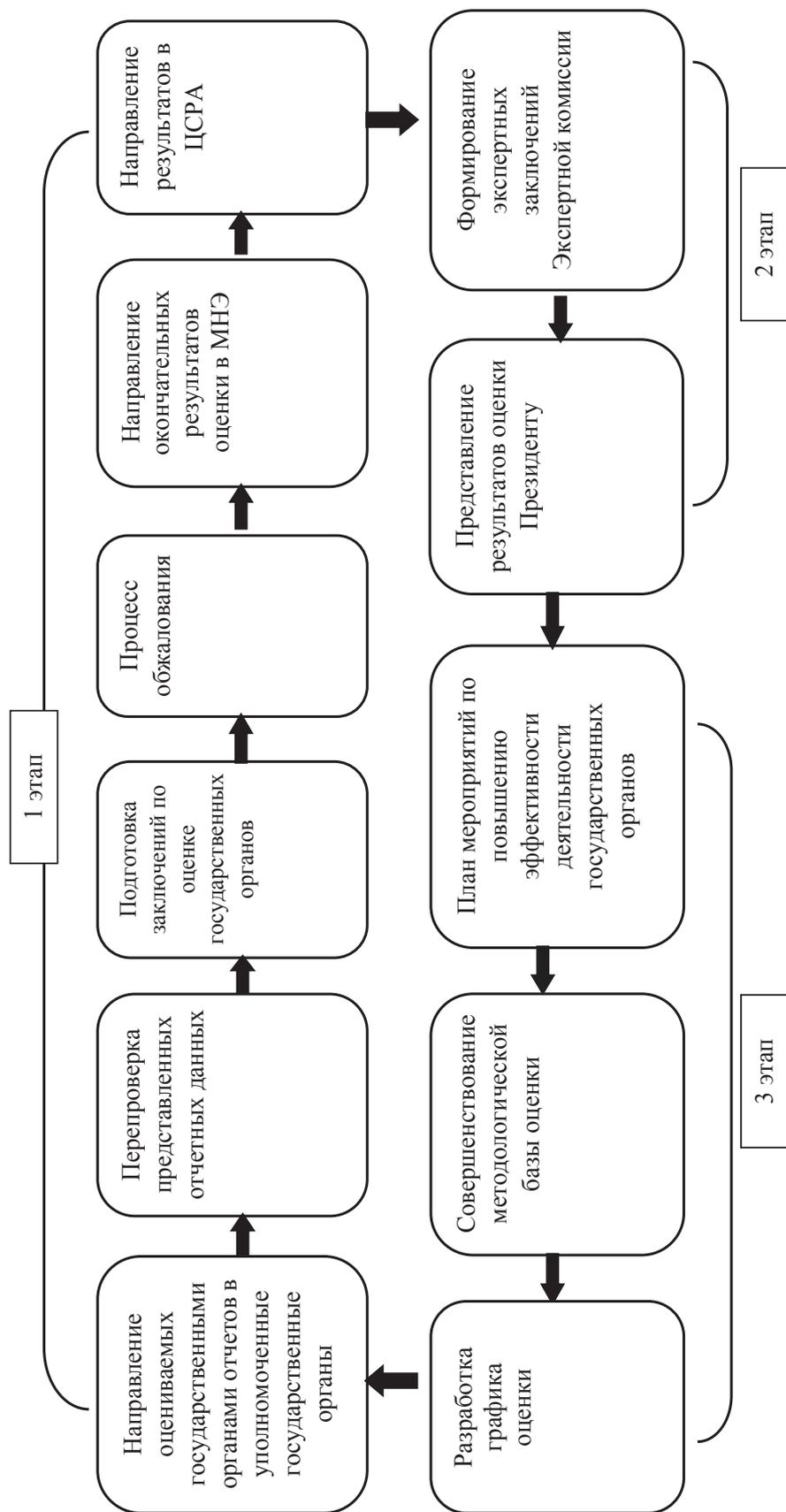


Рисунок 1 – Три этапа оценки эффективности деятельности государственных органов

Примечание – Составлено автором.

Администрация Президента Республики Казахстан  
Центр стратегических разработок и анализа  
Общая координация и контроль процесса оценки  
Рабочий орган Экспертной комиссии – вносит результаты  
оценки главе государства

Канцелярия премьер-министра Республики Казахстан  
Оценка уполномоченных на оценку государственных органов

<p>Министерство национальной экономики Республики Казахстан.</p> <p>Методологическая координация системы оценки и формирование общей оценки эффективности деятельности государственных органов</p>	<p>Министерство финансов Республики Казахстан.</p> <p>Проведение оценки по направлению «Управление бюджетными средствами»</p>	<p>Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции</p> <p>Проведение оценки по направлениям: «Оказание государственных услуг» и «Управление персоналом»</p>	<p>Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан</p> <p>Проведение оценки по направлению «Применение информационных технологий»</p>
--	---	--	---

Центр оценки эффективности деятельности государственных органов  
Обеспечение экспертно-аналитического, методологического и организационного сопровождения оценки. Проведение анализа деятельности государственных органов в рамках системы оценки

Рисунок 2 – Архитектура оценки эффективности деятельности государственных органов (действующая модель)

Примечание – Составлено автором.

Как было отмечено ранее, по каждому направлению деятельности разрабатываются и утверждаются соответствующие методики, в которых определяются критерии и показатели, отражающие непосредственно их деятельность. В качестве критериев и показателей эффективности используются лучшие международные практики, учитывая специфику отечественного государственного управления.

Ежегодно каждым уполномоченным на оценку государственным органом совместно с Центром оценки эффективности деятельности государственных органов, а также по согласованию с ЦСРА и оцениваемыми государственными органами утверждается методология оценки.

Основные принципы разрабатываемой методологии:

- ♦ разработка критериев строго в соответствии с действующим законодательством;
- ♦ единый подход к оценке для всех государственных органов;

- ♦ совершенствование критериев оценки с целью достижения результата или повышения эффективности в определенной сфере;
- ♦ постоянная актуализация критериев в соответствии с приоритетами совершенствования системы государственного управления.

Процесс подготовки методик включает в себя:

- ♦ выработку подходов по доработке методик с учетом результатов оценки и новых задач развития системы государственного управления;
- ♦ изучение мирового опыта для включения в методики различных критериев и показателей;
- ♦ обсуждение проектов новых методик с государственными органами;
- ♦ согласование методик с Экспертной комиссией.

Необходимо отметить, что критерии и показатели коррелируют с учетом текущей ситуации и актуальных проблем. Уполномоченными органами совместно с внешними экспертами проводится системный анализ международного опыта оценки. Проводятся семинары с привлечением зарубежных экспертов. Кроме того, специалисты-оценщики с целью обмена опытом выезжают в такие страны, как Сингапур, Канада, Австралия, США и другие.

Таким образом, система оценки как инструмент проведения административной реформы позволяет регулировать ход ее реализации, фокусируя усилия государственных органов на решении наиболее актуальных проблем государственного управления. Критерии и направления оценки не являются статичными и корректируются в соответствии с текущей проблематикой и тенденциями развития государственного аппарата. Методологическая основа системы оценки постоянно актуализируется в соответствии с имеющимися в настоящее время системными проблемами государственного управления. При этом с 2017 г. внедряется новая модель оценки, которая будет состоять из трех основных блоков: «достижение стратегических целей и показателей бюджетных программ», «организационное развитие», «взаимодействие с гражданами».

В целом за годы функционирования система оценки доказала свою жизнеспособность, позволила выявить проблемы, имеющиеся в деятельности государственных органов, и повысить их эффективность, а также значительно улучшилось качество оказания государственных услуг. Результаты оценки послужили основой разработки и принятия Закона Республики Казахстан «О государственных услугах» [3]. Значительно расширился Реестр государственных услуг [4]. Существенно снизились коррупционные составляющие за счет полной автоматизации процесса оказания социально значимых видов услуг, предоставления всех видов лицензий и разрешительных документов. На протяжении последних лет повышается качество стратегического планирования, уровень освоения бюджетных средств. Усовершенствовано законодательство по применению информационных технологий в части предотвращения создания неэффективных, дублирующих систем. Улучшается исполнение годовых планов государственных закупок. Все это чувствуют на себе непосредственные благополучатели государственных органов, которыми являются граждане нашей страны.

Таким образом, система оценки за период своего существования помогла решить конкретные проблемы по ряду направлений оценки. Благодаря оценке усиливается эффективность, предсказуемость, управляемость и прозрачность исследуемого государственного органа, что позволяет руководителю ведомства иметь объективную и четкую картину о происходящих процессах в той организации, за которую он отвечает.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Методика оценки за 2011–2016 годы: // <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/>.
- 2 Институционализация системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы развития: отчет о НИР промежуточный. – Астана, 2015. – 235 с.
- 3 Закон Республики Казахстан «О государственных услугах»: принят 15 апреля 2013 г. № 88–V (с изменениями дополнениями по состоянию на 06.04.2016 г.): // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31376056#pos=1;-307](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31376056#pos=1;-307).
- 4 Об утверждении реестра государственных услуг: утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан 18 сентября 2013 г. № 983: // <http://online.zakon.kz>.

### **Аңдатпа**

Бұл мақала мемлекеттік қызметті реформалау үдерісі шеңберінде мемлекеттік атқарушы органдардың қызмет тиімділігін бағалауға арналған. Басқарудың тиімділігін бағалаудың негізгі мәселелері, сондай-ақ қоғам мен мемлекеттің арасындағы диалог механизмі қызмет көрсетуге бағдарланған мемлекетті құрудағы және кәсіби мемлекеттік аппаратты қалыптастырудағы маңызды кезең ретінде қарастырылады. Автор бағалаудың барлық салаларында мемлекеттік қызмет үдерісінің аспектілерін құрып, жүйелендіріп, үш кезеңге топтастырған. Жыл сайынғы бағалау жүйесін енгізу мемлекеттік аппараттың жұмыс істеуіндегі жүйелік проблемаларды анықтауға мүмкіндік берді. Қазақстандық бағалау жүйесінің әдіснамалық негізі халықаралық тәжірибені ескере отырып қалыптастырылған, атап айтқанда, халықаралық сарапшылардың бағалауынша, өзін ең тиімдісі ретінде көрсеткен Канаданың мемлекеттік органдар басқаруының (MAF) тиімділік жүйесі негізге алынды. Бағалаудың критерийлері мен бағыттары тұрақсыз болып табылады және мемлекеттік аппараттың дамуындағы ағымдағы мәселелер мен үрдістеріне сәйкес түзетіледі. Бағалау жүйесінің әдіснамалық негізі мемлекеттік басқарудың қазіргі жүйелік мәселелеріне сәйкес үнемі жаңарып отырады. Бағалау жүйесінің қызмет еткен жылдар ішінде өзінің өміршеңдігін дәлелдеді және мемлекеттік органдардың қызметіндегі мәселелерді анықтауға, олардың тиімділігін арттыруға, сондай-ақ мемлекеттік қызметтердің сапасын айтарлықтай жақсартуға мүмкіндік берді. Бағалаудың нәтижелері «Мемлекеттік қызмет туралы» Қазақстан Республикасының Заңын әзірлеу және қабылдау үшін негіз болды.

Тірек сөздер: мемлекеттік органдар, мемлекеттік қызметтер, әкімшілік реформалар, тиімділік, басқару, критерийлер.

### **Abstract**

This article is devoted to assessing the efficiency of the activities of state executive bodies in the framework of the process of reforming public service. The main problems of assessing the efficiency of management, as well as the mechanism of dialogue between society and the state as the most important stage in the construction of a service-oriented state and the formation of a professional state apparatus are considered. The author states that the process aspects of government activities in all areas of assessment are built and systematized, and also grouped into three stages. The introduction of an annual assessment system allowed us to identify systemic problems in the functioning of the state apparatus. It is worth noting that the methodological basis of the Kazakhstan assessment system is formed taking into account international experience, in particular, the system of management efficiency of the Canadian state authorities (MAF), which, according to international experts, has established itself as one of the most effective, is taken as a basis. The criteria and directions of assessment are not static and are adjusted in accordance with current issues and trends in the development of the state apparatus. The methodological basis of the evaluation system is constantly updated in accordance with the current systemic problems of public administration. Over the years of operation, the assessment system has proved its viability, has allowed to identify problems existing in the activities of state bodies, and to improve their efficiency, as well as significantly improve the quality of public services. The results of the assessment served as the basis for the development and adoption of the Law of the Republic of Kazakhstan “On State Services”.

Key words: public authorities, public services, reforms, efficiency, management, society, criteria.