



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 330.1

Е.А. КАПОГУЗОВ, д.экон.н, доцент, заведующий кафедрой
экономической теории и предпринимательства
ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»,
г. Омск, пр. Мира, 55
Электронный адрес: egenk@mail.ru

Н.Н. КАБИЖАН, Phd, исследователь
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
г. Астана, Республика Казахстан, ул. Абая, 33а,
Электронный адрес: ulis.n@mail.ru

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ В РОССИИ И КАЗАХСТАНЕ¹

В статье обсуждаются узкие места в методологии оценки качества и эффективности деятельности государственных органов и государственного управления в целом. Показаны требования к оценке результатов деятельности государственных органов с позиций институционального подхода. Проанализирована практика внедрения оценки государственного управления в России и Казахстане, в России – на мезоуровне, в Казахстане – на уровне государства. Выделены проблемные аспекты оценки, характерные для стран с переходной экономикой, охарактеризованы этапы становления системы оценки государственных органов в Казахстане. Показана модель «часового механизма» в качестве инструмента визуализации системности и взаимосвязанности в деятельности различных элементов оценки в деятельности государственных органов.

Ключевые слова: качество государственного управления; оценка государственных органов; новый государственный менеджмент; реформа государственного управления; стандарты государственных услуг; новая институциональная экономическая теория

Одной из ключевых проблем для стран постсоветского пространства является проблема недостаточного качества и эффективности государственного управления. Несмотря на уже десятилетие активных реформ в данной сфере в духе нового государственного менеджмента (НГМ) [12], в Российской

¹ Статья подготовлена в рамках НИР «Институционализация системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы развития», выполняемой по грантовому финансированию МОН РК в рамках приоритета «Интеллектуальный потенциал страны», подприоритета 5.1 Фундаментальные исследования в области социально-экономических и гуманитарных наук, 5.1.2 Исследования в области реализации социальной и экономической политики государства в современных условиях.

Федерации наблюдается отклонение фактических значений показателей, характеризующих результаты реформирования от плановых значений [2]. Одним из объяснений данной ситуации является несоответствие практики реализации реформы рекомендациям экономической науки и отсутствие адаптации к условиям институциональной среды [3]. Применительно к такому значимому элементу реформы государственного управления, как оценка качества и эффективности государственных органов, также остается немало спорных вопросов в методологическом аспекте, что, в свою очередь, влияет на процесс реализации реформ. В этой связи, целью настоящей статьи является раскрытие ряда «узких мест» в трактовке категорий «качество» и «эффективность» применительно к реформам государственного управления и демонстрация на примере России и Казахстана проблемных ситуаций и направлений реализации реформ применительно к сфере оценки деятельности государственных органов. Декомпозиция данной цели предполагает как решение теоретических задач (что есть качество и эффективность, как их операционализировать), так и иллюстрирование проблемных ситуаций и перспектив их решений на уровнях национальных систем государственного управления России и Казахстана.

В методологическом и категориальном аспектах следует разделять понятия «качество» и «эффективность» государственного управления. Проблема оценки в общественном секторе сталкивается с монополистическим характером производства государственных услуг, в результате чего возникает нерыночный характер оценки в процессе их производства. Сама категория «качество» также является неоднозначной, зачастую став результатом институционального конструкта и формирования социальной реальности субъектами. При этом допущении важное значение имеет процесс стандартизации. Стандартизация, с точки зрения неoinституциональной теории, в частности применительно к сфере регулирования, представляет собой процесс разработки регламентаций [4]. Однако стандартизация осуществляется и по факту регламентации в форме добровольных национальных и международных стандартов.

На наш взгляд, наиболее оптимальной основой для регламентации выступает тип институтов, основанных на эффективных социальных стандартах качества. Такие институты снижают неопределенность, учитывая частные интересы. То есть эффективный социальный стандарт предлагает не только учет частных и общественных интересов, но и их согласование. Механизмом такого согласования может быть активное вовлечение потребителей в процесс согласования стандартов качества, выявление в ходе апробации стандартов «узких мест» и поиск путей совершенствования стандартов через социальные практики.

Рассмотрим примеры такого рода стандартов. Первым является закон РФ «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ. По данному рамочному закону (который можно рассматривать как правило определения правил), конкретные технические регламенты устанавливаются федеральным законом, но он фиксирует обязательность публичности процедуры разработки регламентов. Это является важным пунктом в сфере формирования регуляций, поскольку:

1) субъектом разработки регуляции может быть любой человек, частная инициатива и т.д. Возможна и конкуренция регламентов. Они должны обсу-

даться всеми заинтересованными сторонами, поскольку потенциально можно закрыть предприятие, деятельность которого не отвечает определенным условиям регламента;

2) в регламенте обязательно должно присутствовать технико-экономическое обоснование целесообразности введения регламента, т.е. необходимо доказать, что регламент не становится административным барьером.

Другой пример из области государственного управления, уже из международной практики, связан с принятием в 1990-е годы «гражданских хартий», в которых именно потребителями государственных услуг формировались (институционализировались) требования к качеству.

Рассматривая сферу государственного управления, мы используем экономический подход. Он предполагает операционализируемость результатов действий субъектов, позволяющую выстроить эндогенную систему управления, в которой детерминируемые факторы, на которые может воздействовать субъект, определяют конечный результат действий системы. Универсальной экономической категорией, характеризующей успешность работы субъекта по использованию ресурсов для производства благ, является эффективность. Вместе с тем для субъектов общественного сектора эта категория имеет свои особенности, и в этом плане результаты, однозначно интерпретируемые в рамках частного сектора, далеко не так однозначны в секторе общественном.

Базисная формула экономической эффективности как отношение результата к затратам вызывает закономерный вопрос прежде всего о сущности того, что является результатом, а что затратами при производстве государственных услуг, в том числе при различных институциональных альтернативах их производства. Для учреждений общественного сектора – непосредственный результат (Output), конечный социально-значимый результат (Outcome) или социальное воздействие (Impact). Последнее может быть следствием как прямых действий органов государственной власти, так быть результатом влияния целой группы косвенных факторов и институционального фактора случайности («природы»). Значимой для общества будет являться именно последняя категория, характеризующая воздействие, но оценить работу учреждений и отдельных сотрудников можно проще – исходя из наблюдаемости непосредственных результатов. Но даже в этом случае для выработки системы показателей, характеризующих результат (продукт) работы чиновника и учреждения как степень достижения определенных целей, необходимо следовать следующим критериям:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования);
- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего – с помощью количественных индикаторов);
- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы).

Результат также может являться объектом манипулирования. Это достаточно сложно сделать в ситуации сдельной оплаты труда в частном секторе, когда, как правило, существует один измеримый «целевой» показатель,

на который настраивается система стимулирования работника или работа учреждения (количество выпущенных деталей или реализованных товаров). Важным условием стимулирования работы на достижение результата является также наличие знания вероятностной зависимости между уровнями усилий, величиной целевого показателя и состоянием независимых переменных. В противном случае возникает проблема, описываемая как феномен «работы на показатель», природа которого связана с наличием асимметрии информации в условиях оппортунистического поведения. Результатом этого является создание впечатления об успешной деятельности, подкрепленное достижением «удобных» и прогнозируемых результатов.

В этих условиях вопрос об экономической оценке деятельности в сфере государственного управления еще более усложняется. С позиции отечественных авторов, можно выделить две составляющие деятельности государственного управления: техническую эффективность и экономическую эффективность. Техническая эффективность государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности с учетом общественных целей, отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества. Экономическая эффективность государственного управления определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов и отражает внутреннее положение дел в системе государственного управления [6].

Что же касается динамического аспекта проблемы эффективности государственного управления, то речь идет о динамике (положительной или отрицательной) показателей, характеризующих эффективность, как правило, в результате институциональных изменений (реформ). В этом смысле можно вести речь не об эффективности государственного управления (статический аспект) а об эффективности реформирования государственного управления как степени достижения поставленных реформой целей (достижения прогнозируемых результатов). В этом смысле результаты реформ можно классифицировать на операционные, улучшение процессов, системные улучшения (стратегические изменения, структурные и процессные изменения, культурные изменения) и степень достижения желательного идеального состояния [2].

С появлением концепции эффективности получило свое развитие такое направление как оценка эффективности. Аналогом оценки эффективности в англоязычных странах является «performance measurement», где базовой категорией выступает «performance». На русский язык «performance» переводится по-разному. Например: «деятельность», «исполнение», «эффективность», «действие», «производительность» и др. В качестве перевода базовой категории «performance», на наш взгляд, целесообразно взять категорию «эффективность». В таком случае «performance measurement» будет переведено как измерение эффективности, а «performance management» – как управление эффективностью. Что касается категории «оценка», то наиболее корректно, на наш взгляд, использовать английский термин «evaluation».

С уровневой точки зрения эффективность государственного управления можно выделять на следующих уровнях:

- эффективность национального государственного управления на уровне международных сопоставлений (макроуровень);
- эффективность региональных государственных органов (для субнационального уровня оценки – регион, область – как правило, для федеративных государств и конфедераций);
- эффективность государственных организаций (ведомств, департаментов, отдельных организационных единиц (микроуровень));
- эффективность структурных подразделений государственного органа (субмикроуровень);
- эффективность деятельности государственных служащих (наноуровень).

В России все уровни оценки эффективности деятельности субъектов государственного управления получили свое развитие, являясь важной частью Концепции административной реформы [7]. В рамках данной статьи рассмотрим мезоуровень.

Институциональные изменения на мезоуровне фактически стали проявляться с момента возникновения базовых формальных институтов – указа Президента от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Позднее Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия во исполнение указа Президента РФ была разработана и утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [10].

Адресатом информации о результатах оценки является непосредственный руководитель системы управления конкретным регионом – соответствующий губернатор или иное высшее лицо (для автономных республик и т.п.). Как отмечалось в нормативном документе, «приоритетной задачей является обеспечение руководителей региона полной и достоверной информацией о результатах деятельности органов государственной власти для повышения эффективности использования средств на оплату труда работников органов исполнительной власти и оценки качества выполнения обязанностей, возложенных на органы исполнительной власти». Данная информация является значимой как для федеральных органов для принятия решения, в частности, о переназначении губернаторов и т.д., так и для заинтересованных лиц, в частности, при оценке инвестиционного рейтинга региона. Стоит отметить, что фактически в данном случае объект оценки и адресат совпадают.

Значения показателей анализируются в динамике за определенный период. Оценка показателя производится путем сравнения его значения:

- со среднероссийским уровнем;
- с нормативным значением показателя, установленным или рекомендованным в соответствии с нормативными правовыми и иными актами;
- со значением предыдущего периода.

При проведении анализа учитывается степень зависимости значения показателя от решения и действия (бездействия) органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. По сути это контроль работы исполнительной власти с помощью оценки определённых показателей.

Методикой определено, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации производится на основе следующих подходов:

1. Оценка на основе показателей социально-экономического развития, на которые субъекты Российской Федерации непосредственно оказывают влияние.

2. Оценка на основе показателей, непосредственно связанных с выполнением различных полномочий на региональном уровне.

3. Оценка проведения на региональном уровне реформ, признанных приоритетными на федеральном уровне, в частности реформы систем образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной сферы.

4. Оценка на основе показателей эффективности расходования бюджетных средств.

5. Оценка эффективности деятельности власти населением на основе опросных, социологических показателей.

В последнем вопросе есть очень серьезные недостатки. Как отмечает В. Назаров, для данной методики, как, впрочем, и в целом для оценки эффективности деятельности власти на основе системы показателей существует опасность как «работы на показатель» и искажения стимулирования поведения агентов, так и избыточной конкуренции, препятствующей распространению лучших практик [9]. Стоит отметить, что реализация такого подхода наиболее успешна в случае использования результатов анализа выполнения программ для совершенствования региональной системы управления через обучение соответствующих субъектов. Такая практика начала реализовываться в конце 2014 г. Агентством стратегических инициатив после соответствующего поручения Президента РФ применительно к инвестиционному климату в регионах. Выявлялись лучшие практики, обобщался опыт регионов, и в дальнейшем должно было быть организовано обучение вице-губернаторов по вопросам совершенствования инвестиционного климата.

Схожие посылки были заложены и в другой нормативный акт, который должен был решить проблему оценки эффективности деятельности местных органов власти – указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», который начал действовать с 2009 г. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в рамках реализации указа ведется по 32 показателям. Введение такой системы оценки – логическое продолжение работы по оценке органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках указа Президента Российской Федерации № 825. Дальнейшее развитие нормативная база оценки получила после принятия Методики мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р). Основными сферами, подлежащими оценке, являются здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство, развитие малого предпринимательства и др.

Перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления и муниципальных районов утвержден на федеральном и региональном уровнях. Основное внимание уделено показателям, которые напрямую зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество и уровень жизни населения, эффективность бюджетных расходов, состояние инфраструктуры и социальной сферы территории, а также степень внедрения новых методов и принципов управления.

Стоит отметить, что только за период 2007–2011 гг. система оценки региональных органов власти менялась 3 раза. В частности, согласно последним изменениям количество показателей сократилось до 11, а сумму, выделяемую регионам, показывающим лучшие результаты, планировалось увеличить с одного миллиарда рублей до 20 [9].

Анализ эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет выявить сферы, требующие приоритетного внимания региональных и местных властей, а также сформировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов местного самоуправления, в частности, путем направления существующих ресурсов в наиболее проблемные места. В частности, предполагается, что регионы будут выбирать для улучшения ситуации два показателя, позволяющие показать хорошую динамику за счет эффекта «низкой базы».

Следует отметить, что для рассмотренных методик оценки эффективности деятельности органов государственной власти как на уровне региона, так и для муниципального уровня, вытекающих из указов № 607 и 825, характерны общие моменты. Во-первых, оценку деятельности предлагается проводить как по количественным показателям (например, доля населения, охваченного профилактическими медицинскими осмотрами), так и по степени удовлетворенности населения. В частности, одним из показателей является удовлетворенность населения медицинской помощью, качеством образования и т.д. Во-вторых, как и при оценке эффективности органов исполнительной власти регионов, особое внимание заострено на показателях, которые характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления. В-третьих, перечень показателей в обоих указах частично совпадает и отражает в первую очередь такие темы, как развитие образования, здравоохранения, жилищного строительства, малого бизнеса, эффективное управление бюджетными средствами. Следует отметить, что с помощью данной системы показателей можно оценить реализацию национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях и вклад государственных властей в их осуществление.

В идеальной ситуации, достижение целей и задач оценки эффективности деятельности государственных органов должно оказать положительное влияние на качество государственного управления и социально-экономическое развитие территории в целом. Регулярный мониторинг деятельности исполнительных органов должен способствовать выявлению проблемных зон и своевременному реагированию.

Можно выделить несколько недостатков существующей в России системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти.

Оценка эффективности по критериям достигнутого уровня социально-экономического развития является косвенной и не свидетельствует в целом о роли управленческой деятельности в этом процессе. Как результат, существующая система оценки эффективности деятельности государственных органов не оказывает стимулирующего воздействия на деятельность государственных служащих, отсутствует стимулирование использования государственными органами своих конкурентных преимуществ для повышения эффективности.

Также стоит отметить в целом внутренний бюрократический характер системы оценки эффективности управления. Это связано с отсутствием внешнего контроля независимыми оценочными агентствами, экспертными центрами и группами. Вследствие этого объект оценивания, используя информационную асимметрию и необъективность субъекта оценки, стремится представить дело лучше, чем есть в действительности.

Другая важная проблема, которая вытекает из существующей системы оценки, – ситуация «работы на показатель». Как и в западных странах, в России достижение показателей, за которые будет осуществляться внутреннее бюрократическое поощрение в виде администрируемых ресурсов, стимулирует к созданию «нужных цифр», к оппортунистическому поведению [11]. Так, увеличилось количество школьников, успешно сдающих ЕГЭ именно в сельских школах, наблюдается и тенденция к расхождению данных, получаемых из местных органов власти и агрегированных данных на уровне региона.

Система оценки эффективности деятельности государственных органов в последние годы активно развивалась и в Республике Казахстан. Выделяются следующие этапы [5]:

1. 2005–2007 годы зарождение самой идеи полноценной оценки государственных органов. Он характеризуется попыткой провести ускоренную модернизацию системы государственного управления и в данный период была заложена база для следующего этапа.

2. 2008–2009 годы подготовительный этап: В данный период институциональные изменения были связаны с разработкой и внедрением системы государственного планирования, ориентированной на результат. 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. В этот же период был завершен переход от формирования электронного правительства к развитию их компонентов, что предусматривало возможность оценки их эффективности. Впервые в программе развития электронного правительства на 2008–2010 гг. была предусмотрена система индикаторов состояния и развития информационно-коммуникационных технологий и внедрение оценки эффективности «электронного правительства». Также на данном этапе произошло формирование нормативной правовой основы стандартов и регламентов предоставления государственных услуг. В частности, в 2007 г. 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.

3. С 2010 года по настоящее время период внедрения оценки эффективности деятельности государственных органов и развитие ее методологического обеспечения. В 2010 году Президентом Республики Казахстан был подписан указ «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы», где разработаны методические указания по оценке на разных уровнях, определены субъекты оценки и др. Целью оценки эффективности деятельности государственных органов является определение эффективности реализации возложенных на государственные органы задач и функций. Основными направлениями оценки являются:

- 1) достижение и реализация стратегических целей и задач в курируемой отрасли/сфере/регионе;
- 2) исполнение актов и поручений политиков;
- 3) управление бюджетными средствами;
- 4) оказание государственных услуг;
- 5) управление персоналом;
- 6) применение информационных технологий;
- 7) правовое обеспечение государственных органов.

Основные базовые подходы системы ежегодной оценки основываются на Канадской системе оценки государственных органов МАФ, где основной упор делает на повышение качества методов управления в государственных органах. В Казахстане же оценка в большей степени направлена на выявление несоответствий в деятельности государственного органа установленным нормам, стандартам и требованиям, чем на саму эффективность.

Данные семь направлений ежегодной оценки, являющейся внешней по отношению к государственным органам и проводимая специализированным органом, таким как Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, проводятся по восьми утвержденным уполномоченными на оценку государственными органами методикам. Деятельность порядка 40 государственных органов оценивается по методам и инструментам системы ежегодной оценки. Дополнительно к внешней в 12 государственных органах (до реформы структуры Правительства Республики Казахстан в августе 2014 г.) действовала внутренняя система оценки. В 11 государственных органах существовала оценка структурных подразделений, а в 9 – оценка деятельности сотрудников. Преимущественно оценка концентрируется на выполнении поручений и управлении персоналом. Вместе с тем анализ методик оценки структурных подразделений и деятельности сотрудников показал, что с точки зрения направлений и методик оценки они слабо корреспондируются с направлениями и методиками внешней системой ежегодной оценки. Существующая 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 степени 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. 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 получатели услуг. 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, необходимы повышение открытости и независимости оценки, включение нормативных рычагов реагирования на снижение эффективности деятельности государственных органов в той или иной области. Вместе с тем результаты социологического опроса среди государственных служащих Казахстана (было опрошено 2474 государственных служащих) показывают, что внедрение института оценки существенно изменил поведение людей, подталкивая их к совершенствованию своей деятельности, тем самым неосознанно повышалась эффективность деятельности государственного органа. В некоторых государственных органах институт оценки не смог изменить структуру взаимоотношений людей в государственных органах из-за отсутствия приоритетов повышения эффективности по результатам оценки.

В качестве направлений совершенствования существующей системы оценки в Республике Казахстан можно отметить следующее.

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 с целью устранения фрагментированности в ее работе, необходимости достижения конечных результатов. Это предполагает наличие системности и взаимосвязанности в деятельности различных элементов оценки, своеобразный «часовой механизм», который наглядно представлен на рисунке.

В заключение, хотелось бы отметить, что как в теоретико-методологическом аспекте, так и в практическом аспекте вопрос оценки качества и эффективности государственного управления является многоаспектной проблемой и не может быть полностью рассмотрен в рамках одной статьи. Как было показано, и в России и в Казахстане была сделана попытка на основе зарубежного опыта и практики применения инструментария менеджмента частного сектора внедрить систему оценки эффективности на разных уровнях, тогда как вопросы качества государственного управления и его оценки пока являются недостаточно изученными. Вместе с тем, проблема оценки в России столкнулась с описанной в неоинституционализме ситуацией «работы на показатель», есть ряд проблем, связанных с независимостью внешней оценки. В свою очередь,

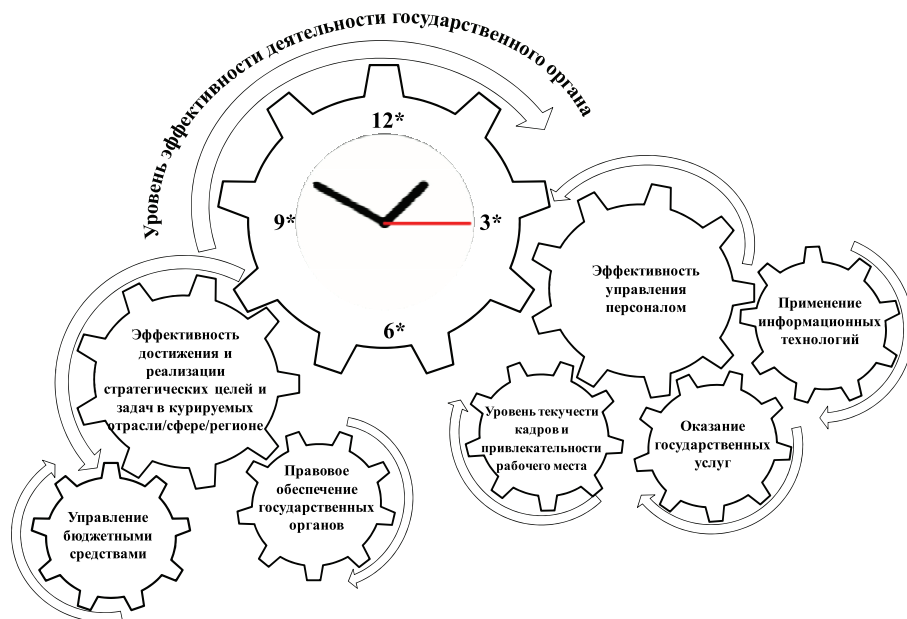


Рис. Система оценки эффективности деятельности государственных органов

практика внедрения системы оценки государственных органов в Республике Казахстан показала, что даже при попытке адаптации успешного зарубежного опыта и обеспечении формальной (бюрократически) независимости субъекта оценивания вопрос о достижении системой оценки поставленных целей во многом зависит как от ее комплексности и целостности, так и от включения в предмет анализа показателя степени влияния неформальных институтов, обеспечивающих легитимность институциональных изменений. Выявление элементов институциональной среды в аспекте неформальных институтов, влияющих на процесс и результаты оценки, требует дополнительного исследования.

Список литературы

1. *Аналитический отчет* Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы о результатах оценки деятельности государственных органов по качеству оказания государственных услуг 2012 года [Электронный ресурс]. URL: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=3971> (дата обращения: 17.09.2014).
2. Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Монография. Омск, из-во ОмГУ, 2012.
3. Капогузов Е.А. Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления // *Ars Administrandi*. 2013. № 2. С. 5–18.

4. Капогузов Е.А., Чупин Р.И. Институциональное проектирование качества пищевых продуктов в России // *Journal of Economic Regulation*. 2015. Том 6, № 1. С. 28–36.

5. Кабижан Н. Н. Совершенствование методов и инструментов оценки деятельности государственного органа. Диссертация на соискание ученой степени доктора по профилю 6D051000 – «Государственное и местное управление» (на правах рукописи). Астана, 2014.

6. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. М., 2002.

7. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. N 1789-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901953589> (дата обращения: 14.04.2015).

8. Материалы Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан по результатам общей оценки эффективности деятельности государственных органов за 2013 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bagalau.kz/ru/> (дата обращения: 18.09.2014).

9. Назаров В. Эффективна ли оценка эффективности? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/karera-column/menedzhment/59582-effektivna-li-otsenka-effektivnosti/> (дата обращения: 11.11.2010).

10. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 28 июня 2007 г. № 825. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902153342> дата обращения: 14.04.2015).

11. Фаляхов Р. Чиновников поощрят золотым дождем [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazeta.ru/financial/2012/08/16/4728629.shtml> (дата обращения: 17.08.2012).

12. Якимова М.Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента // *Ars Administrandi*. 2015. № 1. С. 16–27.

Получено 02.05.2015

References

1. The official site of Kazakhstan Agency for Civil Service Affairs (2012), The analytical report of the Republic of Kazakhstan Agency for Civil Service Affairs of the evaluation of the activities of state bodies on the quality of public services in 2012, [Online], available at: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=3971> (Accessed 17 September 2014).

2. Капогузов, Е.А. (2012), *Institucional'naja struktura proizvodstva gosudarstvennyh uslug: ot veberianskoj bjurokratii – k sovremennym reformam gosudarstvennogo upravlenija* [Institutional structure of public services production: from weberian bureaucracy to modern reforms of public administration], Izdatel'stvo Omskogo gosudarstvennogo universiteta, Omsk, Russia.

3. Kapoguzov, E.A. (2013), "Extended economics of bureaucracy as theoretical basis of reforms of public administration", *Ars Administrandi*. no. 2, pp. 5–18.
4. Kapoguzov, E.A. and Chupin, R.I. (2015), "Institutional design of food quality in Russia", *Journal of Economic Regulation*, Vol. 6, no. 1, pp. 28–36.
5. Kabizhan, N.N. (2014), "Improving methods and tools for evaluation the activity of a public authority", The thesis for the degree of Doctor of profile 6D051000 – «State and local management» (in manuscript), Astana, Kazakhstan.
6. Kozbanenko, V.A. (2002), *Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizacii* [Public Administration: basics of theory and organization], Moscow, Russia.
7. Codex (2009), *Koncepcija administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006–2010 godah* [The concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2010], Order of the Russian Government no. 1789-r dated 25 October 2005, available at: <http://docs.cntd.ru/document/901953589> (Accessed 14 April 2015).
8. Ministry of Economy and Budget Planning of the Republic of Kazakhstan (2014), *Materialy Ministerstva jekonomiki i bjudzhetnogo planirovanija Respubliki Kazahstan po rezul'tatam obshhej ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti gosudarstvennyh organov za 2013 god* [On the results of the overall assessment of the effectiveness of government agencies for 2013], available at: <http://www.bagalau.kz/ru/> (Accessed 18 September 2014).
9. Nazarov, V. (2010), "Is the evaluation of performance efficiency?", [Online], available at: <http://www.forbes.ru/karera-column/menedzhment/59582-effektivnoli-otsenka-effektivnosti/> (Accessed 11 November 2010).
10. Codex (2007), *Ob ocenke jeffektivnosti dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii* [On the estimate of the effectiveness of the executive bodies of subjects of the Russian Federation], Government resolution no. 825 dated 28 June 2005, available at: <http://docs.cntd.ru/document/902153342> (Accessed 14 April 2015).
11. Phaljakhov, R. (2012), "Officials encourage golden rain", [Online], available at: <http://www.gazeta.ru/finansial/2012/08/16/4728629.shtml> (Accessed 17 August 2012).
12. Yakimova, M.N. (2015) "Opportunities and Limitation of project-based approach in the context of New Public Management implementation", *Ars Administrandi*, no. 1. pp. 16–27.

METHODOLOGICAL ASPECTS FOR EVALUATION THE QUALITY AND PERFORMANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CONTEXT OF REFORMS IN RUSSIA AND KAZAKHSTAN

Evgeny A. Kapoguzov

*Omsk State University name F.M. Dostoevsky, 55 prospekt Mira, Omsk, 644077, Russia
E-mail: egenk@mail.ru*

Nurbek N. Kabizhan

*Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, 33a
Abay ave, Astana, 010000, Republic of Kazakhstan
E-mail: ulis.n@mail.ru*

The article discusses the bottlenecks in the methodology for evaluation the quality and performance of government bodies and public administration in general. The requirements to evaluate the performance of government agencies by the institutional approach are shown. The practice of implementation of evaluation of public administration in Russia and Kazakhstan, in Russia at the meso-level, in Kazakhstan - at the national level, is analyzed. The problematic aspects of the evaluation, typical for transition countries are pointed out, the stages of formation of evaluation system of government bodies in Kazakhstan are characterized. Model of «clockwork» as a tool for visualization of consistency and coherence in the activities of the various elements of evaluation in government is presented.

Key words: quality of public administration; evaluation of government bodies; New Public Management; reform of public administration; standards of public services; new institutional economics