

УДК 342.5

Д. А. Даутбаева,
доктор PhD, старший эксперт-юрист
АО «Институт экономических исследований»

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

В статье рассматривается современная система оценки эффективности деятельности органов государственной власти, определяются ее критерии и показатели в условиях оптимизации деятельности государственного аппарата. Анализируется значимость качественной и объективной оценки работы государственной службы в контексте реализации нового политического курса состоявшегося государства.

Ключевые слова: государственное управление, система оценки эффективности деятельности государственных органов, критерии и показатели эффективности.

Аңдатпа

Мақалада мемлекеттік құрылымдар қызметінің тиімділігі бағалаудың қазіргі кезде жүйесі қаралады, оның белгілер мен көрсеткіштері мемлекеттік аппаратының жүйесін оңтайландыру тұрғысынан аңықталады. Қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағытын іске асыру аясында мемлекеттік қызметті сапалы және әділ бағалаудың маңыздылығы талданады.

Тірек сөздер: мемлекеттік басқару жүйесі, мемлекеттік органдардың қызметінің тиімділігін бағалау, тиімділік өлшемдері мен көрсеткіштері.

Abstract

The article deals with the modern system of evaluating the performance of public authorities, determined its criteria and indicators in terms of optimization of the state apparatus. Analyzes the importance of high-quality and objective evaluation of the work of public service in the context of the implementation of a new policy established state.

Keywords: public administration, system of an efficiency evaluation of activities of state bodies, criteria and performance indicators.

На сегодняшний день Казахстан стал конкурентоспособной страной, демократическим государством, основанным на гражданских свободах и верховенстве закона. Становление республики шло непростым, но уникальным путем. Достаточно сложным был процесс избрания модели государственного управления, определения его демократических институтов и выработки механизмов осуществления народовластия. Эти трудности не обошли стороной процесс построения правовой системы Казахстана. Став независимым, Казахстан, как и другие республики бывшего Советского Союза, начал реформирование основных сфер жизнедеятельности, одновременно разрабатывая собственное законодательство.

«Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» – указано в Конституции 1995 года [1]. Это означает, что приоритетным интересом современного Казахстана является построение правового государства. Именно этот фактор оказывает влияние на правовую систему нашего государства и, в частности, на всю систему государственного управления. Сильное государство особенно важно для обеспечения условий ускоренного экономического роста. Сильное государство занимается не политикой выживания, а политикой планирования, долгосрочного развития и экономического роста [2, с. 16].

Теперь задача Казахстана заключается в сохранении всего того, чего достигла за годы суверенитета республика, и продолжении устойчивого развития в XXI веке. Главная цель – к 2050 году создать Общество благоденствия на основе сильного государства, развитой экономики и возможностей всеобщего труда.

Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» и, соответственно, реализация Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года включают определение четких полномочий и ответственности структур системы государственного управления за повышение качества оказания услуг участникам производства и всему населению: профессионализацию и ориентацию их на высокие конечные результаты; плодотворный мониторинг и оценку их деятельности по достижении запланированных результатов с учетом мнений граждан на основе надежных статистических данных; упреждение кризисных явлений; умелое проведение административных, экономических и социальных реформ на пути вхождения Республики Казахстан в ряды успешных стран мира; видение перспектив процветания, безопасности; улучшение благосостояния казахстанцев на уровне международных требований; условия и факторы обеспечения прорыва Республики Казахстан в ряды стран с развитой рыночной экономикой, на высоты мировой цивилизации; мобилизацию на великие свершения усилий трудящихся масс, всего народа [3].

Реализация стоящих перед нашим государством задач по формированию высокопрофессиональной государственной службы и эффективного государственного управления в основном зависит от профессионализма государственных служащих. Президент Н. Назарбаев отметил основные качества, которыми должен обладать государственный служащий для эффективного управления государством. Это – высокая моральная ответственность, профессиональные знания, умение применять знания на практике, честность, отзывчивость, активная жизненная позиция.

Государственная служба является открытой сферой деятельности, утвержденной сводом законов, обоснованной нормами и правилами. Вначале эта схема обозначала привычную форму управления кадрами, т. е. предварительно прописывались нормы и правила, и главным методом управления кадрами признавался административный метод. Современная ситуация и новая модель государственной службы вызывают особенный интерес в науке и практике, так как внутренние кадровые процессы системы государственного управления отражают качество жизни существующих групп населения. В этой связи для государственного управления актуален и важен карьерный рост и рациональность работы государственных служащих.

Государственная служба – один из актуальных вопросов современности, основной инструмент регулирования и контроля общественной деятельности. Главным фактором привлечения работников на государственную службу является постоянность работы, а именно гражданин устраивается на государственную службу на неопределенный срок. Главным стимулирующим фактором является карьерный рост.

Формирование современной высокоэффективной системы государственного управления и государственной службы на сегодняшний день – один из основных вопросов повестки дня. Становление правового государства, развитие страны и ее стабильность, развитие общества демократическим путем, ход экономических реформ в основном зависят от механизма государственного управления и профессионализма чиновников, от их предприимчивости и усердия, от их действий в заданном направлении.

Для Казахстана повышение эффективности государственных органов и улучшение качества государственных услуг, предоставляемых обществу, являются залогом стабильного социально-экономического развития и конкурентоспособности государства. Непосредственное влияние на развитие государственности оказывает существующая система государственного управления, и, конечно же, сфера и оценка государственных услуг.

Чтобы оценить эффективность деятельности, необходимо определиться, что мы понимаем под этим термином. В современной трактовке эффективность рассматривается как продуктивность использования ресурсов в достижении какой-либо цели [4]. Представляется, что такое определение может быть применено и к оценке деятельности государственных органов.

Безусловно, понятие «оценка» является основным понятием эффективности государственной службы, так как характеризует уровень развития общества, уровень

функционирования государственной службы. Поэтому оценка должна осуществляться по конкретным критериям.

Оценка, обеспечивающая эффективность деятельности государственного служащего, включает в себя: субъект оценки; объект оценки; критерий оценки деятельности государственного служащего, а именно конкретные требования, предъявляемые к деятельности служащего, его личные качества, трудовой результат.

Критерий оценки – это требования к сотруднику, который делает карьеру на государственной службе. Конкретизацию личных достоинств государственного служащего осуществляет Высшая аттестационная комиссия, которая руководствуется позиционными нормами.

Относительно системы управления критерий должен определять эффективность управления, то есть через анализ оценивать вид управления с помощью идентификации определения уровня и качества управления и оказываемых услуг. При этом важна качественная и объективная оценка работы государственной службы, так как развитие страны зависит от ее компетенции. Какой бы опыт не имел оценивающий, сколько бы ни создавал действенные методы, оценка без критериев теряет свое значение. Важность правильного выбора критериев не уступает объективности исследования. Их выбор, в первую очередь, зависит от работы и объекта оценки. Выбранные критерии должны соответствовать нескольким условиям:

- необходимо получить полную и всестороннюю информацию по исследуемому предмету, для оценки работы необходимо знать, как ее выполнить;

- выбранные критерии должны быть важными и обязательными для указанной специальности. Важно придерживаться этих требований, так как и для оценивающего, и для заказчика оценки важное значение имеет объективная и качественная оценка работы государственной службы [5, с. 98].

В настоящее время для повышения ответственности государственных служащих за результаты работы введена система оценки эффективности деятельности каждого государственного служащего. Оценка эффективности деятельности министерств, ведомств и акиматов проводится в Казахстане с 2010 года.

Система разработана в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» с целью определения эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы (далее – местные исполнительные органы) и устанавливает основные положения, принципы, направления, критерии, определяет систему органов и порядок проведения ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов [6].

Источниками информации для оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов являются отчеты государственных органов о проведенной деятельности за отчетный период, результаты проверок, проведенных государственными инспекторами Администрации Президента Республики Казахстан, статистические данные, результаты контроля Администрацией Президента Республики Казахстан исполнения актов и поручений Главы государства, результаты контроля Канцелярией Премьер-Министра Республики Казахстан исполнения актов и поручений Правительства Республики Казахстан, результаты контроля и надзора, проведенных соответствующими государственными органами, заключения независимых экспертов, а также результаты анкетирования и социологических опросов, информация неправительственных организаций (общественных объединений) [6].

Предметом оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов является степень реализации возложенных задач и функций государственного органа [6].

Целью оценки эффективности деятельности государственного органа являются

определение степени влияния деятельности государственного органа на параметры развития страны, отрасли/сферы/региона и оценка системы организации деятельности государственного органа [6].

Точный учет качества выделяет критерий управления среди других показателей, которые измеряют численные показатели соответствующих знаков. В основе критерии связаны с понятием эффективности, показывают его через конкретные показатели и описывают взаимоотношения между полученными социальными результатами и расходами на их достижение. При этом важна качественная и объективная оценка работы государственной службы, так как развитие страны зависит от ее компетенции. В каждой сфере деятельности для человека важным являются его профессиональные навыки. А на государственной службе эти навыки в основном являются значимыми со стороны общества. Анализируя критерии, будет правильным учитывать сферу работы указанной службы. В первую очередь, общее качество ее результативной работы зависит от атмосферы в коллективе, насколько человек эффективно взаимодействует с сослуживцами.

Определены 6 критериев оценки деятельности государственных органов. Один из них – это качество предоставления государственных услуг. При этом качество рассмотрения обращений граждан будет одним из ключевых факторов оценки деятельности государственных органов на местах.

Обязательными требованиями к критериям и показателям эффективности являются следующие положения: 1) критерии и показатели должны быть основаны на официальных статистических данных, данных государственных органов и другой подлежащей проверке информации; 2) способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки корректности полученных данных; 3) определение показателя должно обеспечивать однозначность его интерпретации как оценивающим, так и оцениваемым государственным органом; 4) получение необходимых данных должно производиться с минимально возможными затратами времени и ресурсов; 5) критерии и показатели следует определять, исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды; 6) критерии и показатели должны охватывать всю деятельность государственного органа и ориентировать на качественное исполнение всех государственных функций. Критерии и показатели должны отражать непосредственно деятельность конкретного государственного органа [7, с. 9].

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 системными проблемами государственного управления.

Система оценки ориентирует на достижение экономичности и эффективности работы, стандартизацию, оптимизацию и постоянное повышение качества оказываемых государственных услуг населению и бизнесу. В настоящее время в государственных органах службы внутреннего контроля (аналоги внутренней системы оценки) фактически еще неполноценно выполняют функцию по оценке системы управления в государственном органе, хотя призваны отрабатывать «карту рисков» по своему ведомству, побуждать руководство своего ведомства к принятию соответствующих превентивных мер по улучшению показателей оценки.

Именно в результате поручений, данных по итогам оценки, разработан и принят Закон «О государственных услугах», значительно расширен реестр услуг. И если на начало функционирования Системы оценки лишь немногим более трети всех государственных услуг были стандартизированы, то на сегодня степень стандартизации, а значит и контроля, замера качества государственных услуг – выросла почти втрое.

Значительно снизился уровень коррупции при оказании государственных услуг. Это обеспечено полной автоматизацией социально значимых видов услуг и всех видов лицензий и разрешительных документов, а также исключением личного контакта населения и

государственных служащих посредством внедрения механизма ЦОНов.

Кроме того, одним из направлений дальнейшего развития «электронного правительства» является «открытое правительство», что отражено в программе «100 конкретных шагов». Для этого в прошлом году был принят специальный закон о доступе к информации, в рамках которого Правительство должно создать 5 порталов. Из них уже 4 портала созданы – это «открытые данные», «открытые бюджеты», «открытые нормативно-правовые акты» и «открытый диалог». Последний портал, который должны создать в рамках данных шагов, это портал по оценке эффективности деятельности государственных органов.

Сегодня можно говорить о том, что данная система оценки сформировалась и заработала. Государственные органы увидели четкую картину своих сильных и слабых сторон, а также получили рекомендации по улучшению своей работы.

К примеру, оценка служащих корпуса «А» основана на реализации приоритетов ежегодного соглашения. Первая оценка корпусантов ожидается в декабре этого года. Служащие корпуса «Б» оцениваются ежеквартально на основании достижения показателей индивидуального плана. Итоговое решение о работе служащего будет приниматься по результатам его годовой оценки. Как уточнила А. Шаимова, заместитель председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, в этом году уже проведены две промежуточные оценки: «... Такую оценку прошли 64,5 тысяч государственных служащих. В итоге оценку «превосходно» получили 63 % государственных служащих, «хорошо» – 11 %, «удовлетворительно» – 26 %» [8].

В 2018 году начнут оценивать работу государственных служащих по факторно-балльной шкале, которая предусматривает оплату труда государственных служащих, исходя, прежде всего, из степени ответственности выполняемых ими функций. В вводимой системе итоги оценки будут напрямую влиять на выплату и размеры бонусов. В отличие от действующей тарифной сетки факторно-балльная шкала позволит выстроить систему оплаты, учитывая масштаб, ответственность и сложность выполняемых функций.

В целях предоставления высококачественной государственной услуги, обеспечения высокого профессионального уровня государственных служащих, повышения их квалификации и привлечения в непрерывный процесс улучшения качества разрабатывается делопроизводство, должностные инструкции, должностные обязанности каждого государственного служащего. На основании этих инструкций необходимо выполнять работу и достигать положительных результатов.

На сегодняшний день государственные услуги, согласно нормативно-правовым актам Республики Казахстан, оказываются государственными и иными органами в пределах их компетенций и функциональных обязанностей. Поэтому следует принять соответствующие меры для систематизирования государственных услуг и достижения эффективного уровня регулирования взаимоотношений государственных органов и потребителей государственных услуг.

Высокое качество и доступность государственных услуг для населения в большей степени зависят от степени ответственности государственных служащих и их отношения к своей деятельности. В связи с этим государственным служащим в ходе деятельности необходимо строго контролировать систему управления и следовать утвержденным нормам. Для повышения качества оказания услуг необходимо создание экспертной комиссии, которая должна исследовать потребности населения и принять на основе результатов данного исследования оптимальные решения.

Передовые страны Запада используют систему оценки как инструмент реформирования государственного управления давно, более 30 лет, и уже достигли определенных результатов. Благодаря оценке усиливается эффективность, предсказуемость, управляемость и прозрачность исследуемого государственного органа, что позволяет руководителю ведомства иметь объективную и четкую картину происходящих процессов в той организации, за деятельность которой он отвечает.

Для достижения результативности государственного управления необходимо формировать эффективную систему оценки качества работы и создать систему планирования деятельности государственных служащих в определенной сфере. Следует правильно разъяснять государственным служащим их место и роль в исполнении стратегических функций и мотивировать их на результативный труд. Эффективность государственной службы – свойство руководящего действия, решения, характеризующие, насколько действие приведет к необходимым результатам. Оценка этих и других действий и их эффективность зависят от критериев оценки.

Основной недостаток действующей системы предоставления государственных услуг заключается в том, что она ориентирована в большей степени на интересы поставщика услуг, то есть чиновника, а не на их потребителя. В целях устранения таких недостатков в настоящее время разрабатываются правовые акты, регламентирующие показатели доступности и качества государственных услуг, их нормативные и целевые значения. После этого будет налажена система информирования населения обо всем спектре государственных услуг.

Постепенно внедряются следующие принципы повышения качества государственных услуг: определение круга потребителей, обслуживаемых каждым государственным учреждением; проведение опроса среди потребителей для выявления актуальных потребностей и уровня удовлетворенности предоставляемыми услугами; проведение опроса среди сотрудников, которые непосредственно контактируют с населением, с целью выявления недостатков в предоставлении услуг; обеспечение информированности населения о реестре услуг и стандартах качества; обеспечение клиентов определенным выбором как в видах услуг, так и в способах их предоставления; предоставление полного доступа населения к соответствующей информации, услугам и процедуре обжалования; обеспечение эффективных способов разрешения жалоб населения.

Но важность также представляет независимая оценка качества предоставляемых государственных услуг, ее объективность и беспристрастность. Для такой оценки привлекаются специализированные компании, занимающиеся проведением социологических опросов.

Как представляется, современный этап административной реформы получит новые импульсы к саморазвитию только тогда, когда каждый государственный служащий будет руководствоваться в своей деятельности высокой гражданской ответственностью, обладать такими социальными чертами, как патриотизм, политическая нейтральность, преданность делу, профессиональная компетентность, верность закону.

Таким образом, на наш взгляд, для повышения эффективности работы государственных органов необходима: разработка действенных стандартов, направленных на устойчивое улучшение качества государственных услуг; определение конкретного перечня предоставляемых государственных услуг с ранжированием его на услуги, которые должно предоставить государство, и те услуги, которые можно перевести из бюджетного сектора в сферы соответствующих частных организаций или автономных учреждений; создание для государственных служащих стимулирующих условий для качественного выполнения ими своих профессиональных обязанностей; не пренебрегать мнением населения – одним из самых эффективных механизмов оценки, так как оно является конечным потребителем, и если оценка одного человека может быть субъективной, то отобранные и сведенные данные – это объективный источник информации.

Практика применения оценки эффективности работы органов государственной власти показывает, что полученные результаты могут быть использованы для комплексного анализа их деятельности, установления причин и условий, снижающих их эффективность, планирования работы, подготовки аналитических материалов для вышестоящего руководства, организации проверок нижестоящих органов [9, с. 31].

Дело еще в том, что проблема оценки и повышения эффективности работы государственных органов в Казахстане нуждается в своем качественном развитии в связи с вхождением и членством страны в интеграционном образовании – ЕАЭС. Поскольку страны – члены этого

образования будут конкурировать между собой на общих рынках труда, товаров и капитала, необходимо предпринимать целенаправленные усилия по повышению эффективности государства для успешной конкурентной борьбы. Для решения задач по повышению роли и авторитета страны на международной арене, а также в целях значительного повышения уровня государственного управления и качества предоставляемых государством услуг требуются серьезные изменения в системе государственной службы, системе подготовки и переподготовки государственных служащих.

В целом, по мере продвижения административной реформы происходит усиление ответственности государственных служащих и осуществляется формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы.

Данные об эффективности деятельности органов власти и управления полностью коррелируют с оценками поведенческих характеристик местных чиновников, их отношения к нуждам и потребностям населения. Государственный орган, выполняя свои функции, тем самым одновременно участвует в реализации различных функций государства [10]. Оценка государственных органов в Казахстане затрагивает такие сферы, как качество государственных услуг, бюджетное и стратегическое планирование, управление персоналом, применение информационных технологий и др. Именно государственная служба является ключевым стратегическим звеном для достижения целей государственной политики.

Становление в республике действенной системы государственной власти, соответствующей стандартам правового государства, в огромной степени зависит от развития института государственной службы. Сегодня совершенно очевидно, что во многом именно от профессионализма чиновников зависят экономическое благосостояние государства, продвижение общества по пути демократизации, стабильное и поступательное развитие страны в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Информационная система «Параграф».
2. Турисбек А. З. Правовые основы государственной службы в Республике Казахстан / уч. пособие. – Алматы, 2009. – 334 с.
3. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства»: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г. // Информационная система «Параграф».
4. Эффективность. Википедия [Электронный ресурс] // URL:<http://ru.wikipedia.org>
5. Алиулов Р. Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) // Государство и право, 2005. – № 3. – С. 97–102.
6. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 // Информационная система «Параграф»
7. Баильдинов Е. Эффективность государственного управления как основное условие устойчивого развития Казахстана // Саясат, 2010. – № 4–5. – С. 8–11.
8. Оценивать работу госслужащих по факторно-балльной шкале начнут в 2018 году [Электронный ресурс] // <http://www.zakon.kz>
9. Ахременко А. С. Эффективность органов власти в российских регионах (по итогам 2010 г.): препринт НИУ-ВШЭ. – М.: НИУ-ВШЭ, 2012. – 92 с.
10. Габдуалиев М. К вопросу об определении понятий «функции», «компетенция», «полномочия» государственного органа // Юрист, 2013. – № 9 (сентябрь) [Электронный ресурс] // <http://www.zakon.kz>

Дата поступления статьи в редакцию 30.09.2016