КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АЛЬ-ФАРАБИ

На правах рукописи

БАТТАЛОВ НАЗЫМ НУРЛАНОВИЧ

УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

8D04103 - Государственное и местное управление

Диссертация на соискание степени
доктора философии (PhD)

Отечественный научный консультант:
PhD, ассоциированный профессор
Кангалакова Д.М.

Зарубежный научный консультант:
PhD, профессор Кар М.

Республика Казахстан
Алматы, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....5
ВВЕДЕНИЕ.....6
1. ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ.....12
1.1. Эволюция концепции управления эффективностью.....12
1.2. Анализ международного опыта управления эффективностью в государственном секторе.....24
1.3. Изучение тенденций развития управления эффективностью государственных органов Республики Казахстан на современном этапе.....27
1.4. Обзор методологий в сфере исследования систем и практик управления эффективностью.....36
1.5. Методология и методы исследования 39
2. ДИАГНОСТИКА УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РК.....73
2.1. Анализ системы планирования в государственных органах.....75
2.2. Исследование процессов и подходов управления эффективностью МИО.....95
2.3. Метаоценка практики оценки эффективности МИО.....125
3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ И СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РК.....143
3.1. Разработка новых подходов к управлению эффективностью МИО.....143
3.2. Направления развития системы оценки эффективности.....154
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....171
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....176
ПРИЛОЖЕНИЯ.....198

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы следующие документы:

Стратегия развития Казахстана до 2050 года;

Национальный план развития Республики Казахстан до 2029 года;

Закон о государственной службе Республики Казахстан;

Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года;

Концепция развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы;

Система государственного планирования в Республике Казахстан от 29 апреля 2024 года;

Методика разработки, реализации, проведения мониторинга и корректировки Национального плана развития Республики Казахстан, планов развития государственных органов, планов развития областей, городов республиканского значения, столицы, утвержденная приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 октября 2021 года №93;

Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 года № 13 "О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих";

Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;

Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №954;

Методика операционной оценки по блоку достижения целей, утвержденная совместными приказами от 26 февраля 2020 года;

Методика операционной оценки взаимодействия государственного органа с физическими и юридическими лицами, утвержденная совместными приказами от 19 апреля 2021 года;

Методика операционной оценки деятельности государственных органов по блоку "Организационное развитие государственного органа", утвержденная совместными приказами от 27 января 2020 года;

Процедурные стандарты внешнего государственного аудита и финансового контроля, утвержденные нормативным постановлением Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 31 марта 2016 года № 5-НҚ;

Правила проведения оценки документов Системы государственного планирования Республики Казахстан, планов развития национальных компаний, утвержденные нормативным постановлением Счетного комитета

по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 ноября 2015 года № 16-НҚ;

Правила премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников органов Республики Казахстан за счет средств государственного бюджета, а также выплаты бонусов административным государственным служащим, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2001 года N 1127;

Правила подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, требований к организациям образования, осуществляющим повышение квалификации государственных служащих, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 марта 2018 года №125;

Правила и условия прохождения испытательного срока и порядка закрепления наставников, утвержденные Приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 октября 2016 года № 21.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

РК	Республика Казахстан
МИО	Местные исполнительные органы
ЦГО	Центральные исполнительные органы
СГП	Система государственного планирования
КГУ	Коммунальное государственное учреждение
РГУ	Республиканское государственное учреждение
МНЭ	Министерство национальной экономики
АДГС	Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы
АСПИР	Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан
ОЭСР	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
ЭАМ	Экспертно-аналитическое мероприятие
КЦИ	Ключевые целевые индикаторы
ИПР	Индивидуальный план работы
ВКО	Восточно-Казахстанская область
ЗКО	Западно-Казахстанская область
СКО	Северо-Казахстанская область

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

За годы независимости Казахстану удалось пережить серьезную экономическую и политическую трансформацию. При этом, на фоне построения рыночной экономики государство остается одним из драйверов, реализуя целый спектр социально-экономических программ. В этой связи, возлагается огромная ответственность на государственное управление, от эффективности которого зависит успешность реформ и политик. Неслучайно, вопрос совершенствования государственного управления входит в число приоритетных задач согласно Стратегии Казахстан-2050 и Национальному плану развития РК до 2029 года [1; 2].

Как подчеркивается в Концепции развития государственного управления РК до 2030 года, в настоящее время "устойчиво формируется запрос на более эффективное государственное управление… при этом, действующая модель не в полной мере отвечает ожиданиям населения" [3]. Действительно, в сегодняшних реалиях государственный аппарат сталкивается с двойным вызовом, когда, с одной стороны, сужаются бюджетные возможности, а с другой, возрастают ожидания общества.

Несмотря на принятие пакета административных реформ, внедрение новой системы государственного планирования, совершенствование сферы государственной службы, цифровизацию государственного сектора и иные институциональные решения, качество государственного управления остается низким. Так, только за 2023 год государственные органы страны неэффективно израсходовали свыше 1 трлн тенге [4]. Многочисленные государственные программы и инициативы были признаны провальными, так и не став факторами экономики [5]. В результате хронической неэффективности государственных институтов в стране ухудшается качество жизни, непрофессионализм государственных органов становится причиной срыва сроков реализации объектов жизненной важности и возникновения чрезвычайных ситуаций в регионах [6; 7]. О стагнирующем характере качества и эффективности государственного управления в стране свидетельствуют также данные известных международных рейтингов Всемирного банка и Фонда Bertelsmann [8; 9].

Данная ситуация обуславливает необходимость коренного переосмысления действующих подходов управления в государственных органах, включая процессы планирования, мониторинга, оценки, управления персоналом, в целях выявления системных барьеров и проблем. В этой связи Глава государства неоднократно призывал к комплексному реформированию государственного управления на основе современных технологий и управленческих систем. Так, Президент подчеркивал, что государственные органы "должны кардинально пересмотреть свое отношение к работе, нужна результативность, а не бюрократия" [10].

В этой связи, на передний план выходят вопросы исследования управления эффективностью государственных органов. Данный термин подразумевает совокупность подходов, направленных на достижение стратегических целей путем синхронизации всех ключевых аспектов организации, включая планирование, мониторинг, стимулирование и развитие сотрудников, оценку эффективности.

При обсуждении вопросов повышения эффективности государственного управления акцент, как правило, делается на республиканский уровень, а регионы несправедливо остаются в тени и рассматриваются в фарватере центральных государственных органов. Между тем, местные исполнительные органы, будучи основными исполнителями и проводниками государственной политики на местах, играют не менее важную роль. МИО напрямую взаимодействуют с населением, отвечают за повышение стандартов жизни путем развития инфраструктуры жизнеобеспечения, координируют деятельность социальных учреждений в сфере медицины, образования, безопасности, выступают местными операторами государственных программ поддержки бизнеса.

Данные факторы определили актуальность и значимость анализа управления эффективностью именно на уровне МИО страны. В научной литературе наблюдается явная нехватка комплексных и глубинных трудов на данную тему. Диагностика позволит выявить проблемы и барьеры управления эффективностью в МИО, на основе которых будут выработаны конкретные рекомендации и механизмы совершенствования их деятельности.

Степень научной разработанности темы. Концепция управления эффективностью организаций стала ответом на многие вызовы, стоящие перед государственными институтами в мире, и получила значительное внимание в научной среде начиная с 80-х годов прошлого столетия. Среди пионеров, исследовавших данную концепцию, можно выделить Warren [11], Beer и Ruh [12], Placy и Plachy [13]. Между тем, следует признать, что на развитие управления эффективностью существенное влияние оказали теории и труды Drucker [14], Latham и Locke [15], Bandura [16], Taylor [17], McGregor [18; 19]. Вопросы управления эффективностью в государственном секторе стали предметом трудов Van Dooren, Bouckaert, Halligan [20], Verbeeten [21], Kearny [22], Latham, Borgogni и Petitta [23]. Большой интерес с точки зрения изучения систем управления эффективностью представляют работы, посвященные методологическим подходам к концепции управления эффективностью [24; 25; 26].

В Казахстане исследование данной темы имеет фрагментированный характер. Так, вопросам планирования, оценки эффективности, внедрения современных форм менеджмента посвящены работы Дауранова И.Н. и Кожумова А.С. [27; 28], Кожумова А.С. [29], Джунусбековой Г.А. [30], Байменова А.М. [31], Сембиевой Л.М. и Аликуловой Л.Б.[32], Молдагуловой С.А. [33], Астанинского хаба государственной службы [34], Капогузова Е.А. и Сулейменовой Г.К. [35], Капогузова Е.А. и Кабижан Н. [36] и др. Вместе с тем,

данные исследования не дают комплексного понимания о проблемах управления эффективностью. Наблюдается дефицит системных подходов к изучению данной концепции, в особенности на уровне МИО. Более того, за последние годы в системе государственного управления произошел ряд важных изменений в части обновления системы планирования, внедрения методологий оценки, методов проектного управления и др. Поэтому, возникает потребность анализа управления эффективностью МИО в свете данных нововведений. Данные факторы обусловили выбор темы исследования.

Объектом исследования определены местные исполнительные органы Республики Казахстан.

Предметом исследования является совокупность подходов, мер, практик, инструментов и методов, направленных на управление эффективностью деятельности местных исполнительных органов Республики Казахстан.

Целью диссертационной работы выступает комплексная диагностика практики управления эффективностью деятельности МИО и разработка мер по ее совершенствованию.

Данная цель предопределила выполнение **следующих задач**:

- изучить концептуальные и теоретические аспекты управления эффективностью;

- проанализировать практику управления эффективностью работы местных исполнительных органов Республики Казахстан, в том числе систему планирования, мониторинга и оценки эффективности деятельности;

- оценить реформу по внедрению проектного управления в местных исполнительных органах г. Алматы;

- на основе выявленных проблем и с учетом современных подходов менеджмента разработать системные рекомендации по совершенствованию управления эффективностью МИО.

Теоретическая и методологическая база диссертационной работы основывается на научных трудах зарубежных и казахстанских исследователей в сфере управления эффективностью, планирования и оценки эффективности, развития проектного управления в государственных органах. Методологическую основу исследования составили инструменты и подходы по изучению управления эффективностью в организациях Ferreira & Otley [24], Armstrong [37], методы метаоценки Scriven [38], Davidson [39]. Диссертация сфокусирована на глубинном изучении проблем управления эффективностью, поэтому была избрана качественная стратегия исследования, которая была дополнена также количественными методами.

Наряду с общефилосовскими методами, такими как синтез, обобщение, сравнение, абстрагирование, в данном исследовании в качестве основного инструмента анализа данных применен тематический анализ на основе кодирования эмпирических данных. Для достижения цели и задач проведены глубинные индивидуальные интервью с государственными служащими МИО

г. Алматы и Алматинской области, проанализированы акты и методологии в сфере управления эффективностью. Другими важными источниками являются документы государственного планирования, в том числе планы развития регионов, отчеты об их исполнении, публикации по итогам оценки эффективности деятельности государственных органов, результаты экспертно-аналитической и оценочной деятельности региональных Ревизионных комиссий.

Научная новизна диссертационного исследования. Следующие результаты характеризуют новизну настоящей работы.

Основные теоретические результаты:

- определены основные тенденции в области управления эффективностью;
- выявлены институциональные и системные рамки, ограничивающие потенциал МИО в РК;
- исследованы риски и барьеры при внедрении подходов проектного управления в местном государственном управлении.

Основные практические результаты:

- даны рекомендации по разработке руководств по управлению эффективностью МИО;
- выдвинуты предложения по оптимизации системы планирования, дальнейшей синхронизации стратегического и бюджетного планирования, повышению самостоятельности МИО;
- разработаны пути совершенствования мер стимулирования в контексте повышения эффективности государственных служащих;
- впервые в казахстанском контексте применен инструмент метаоценки для анализа практики оценки эффективности программ и деятельности МИО;
- рекомендовано кардинально пересмотреть практику оценки эффективности путем обновления методологии и гармонизации всех видов оценки эффективности.

Основные научные положения, выносимые на защиту.

1. На основе анализа практик целеполагания, планирования, мониторинга и оценки эффективности деятельности местных исполнительных органов, определен комплекс контекстных, институциональных и организационных проблем, оказывающих влияние на управление эффективностью в МИО.
2. Рекомендовано принятие мер по оптимизации системы государственного планирования, усилению самостоятельности и результатоориентированности МИО;
3. Предложено применение интегрированного подхода путем разработки Руководства по управлению эффективностью с использованием логики Сбалансированной карты показателей. Наряду с этим, выносится вопрос о коренном пересмотре практики оценки, который включает методологическое обновление оценки, принятие профессиональных стандартов и усиление мандата Ревизионной комиссии;

Теоретическое и практическое значение полученных результатов диссертационной работы заключается в разработке новых подходов к управлению эффективностью в местных исполнительных органах Казахстана, учитывающих организационные и индивидуальные аспекты и основывающихся на современных теориях менеджмента.

Рекомендации, выработанные на основе выявленных институциональных и практических проблем, могут придать толчок дальнейшей реализации Концепции развития государственного управления Республики Казахстан, посредством совершенствования системы планирования, мониторинга и оценки эффективности.

Рекомендации могут также заложить основу для принципиального пересмотра механизмов менеджмента путем принятия единого Руководства по управлению эффективностью, которое будет включать в себя четкие ориентиры по целеполаганию, мотивации, развитию. Другое методологическое предложение состоит в модернизации методик оценки в соответствии с признанными стандартами оценки. Результаты исследования, связанные с реформой проектного управления, могут быть также полезны при внедрении аналогичных практик в регионах страны. В совокупности разработанные рекомендации должны способствовать формированию в МИО культуры высокой эффективности, тем самым способствуя более качественной реализации государственной политики.

Теоретико-прикладное значение работы также заключается в выработке адаптированного инструмента метаоценки, который может быть применен для анализа практик оценки на страновом уровне либо в других контекстах.

Апробация результатов диссертационной работы.

Отдельные результаты исследования докладывались на международных и казахстанских научно-практических конференциях: Международной научно-теоретической конференции "Местное самоуправление: достижения, проблемы и перспективы развития" (11-12 ноября 2022 г., г. Душанбе), Международной научно-практической конференции "Экономическое переустройство Казахстана в условиях мирового геополитического кризиса", посвященной 70-летию Института экономики Комитета науки Министерства науки и высшего образования РК (25 ноября 2022 г., г. Алматы), Международной научно-практической конференции "Новый Казахстан: перспективы развития и вызовы современности" (13 декабря 2022 г., г. Алматы).

Публикации.

Основные научные результаты исследования опубликованы в виде трех статей (единолично и в соавторстве) в научных изданиях, включенных в Перечень научных изданий, рекомендуемых для публикации основных результатов научной деятельности, одной статьи в соавторстве в международном рецензируемом научном журнале, имеющим показатель процентиль по CiteScore не менее двадцати пяти в базе данных Scopus.

Структура и объем диссертационной работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников. Полный объем работы 211 страниц. Диссертация включает 46 таблиц, 26 рисунков и 6 приложений. Список источников содержит 278 наименований.

1. ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

1.1. Эволюция концепции управления эффективностью

Понятие эффективности носит многогранный и многоаспектный характер, тем не менее ее теоретическое осмысление имеет практическое значение. Без понимания того, что представляет собой эффективность, невозможно влиять на нее и управлять ею [37]. Говоря о важности понятийного аппарата, Latham, Sulsky и Macdonald [40] полагают, что дефиниция эффективности служит неотъемлемым условием для целеполагания и установления качественного взаимодействия с сотрудниками.

В классическом понимании эффективность подразумевает соотношение результатов и затрат, то есть эффективность рассматривается прежде всего, как экономическая категория. В этом контексте следует подчеркнуть мнение Drucker, который полагает, что важно не просто "делать вещи правильно", но и "делать правильные вещи" [41]. Тем самым, подразумевая, что первичными выступают выбор правильной стратегии и целей, что, в дальнейшем, должно дополняться умением достигать данных установок наиболее оптимальным и полезным путем.

Концепция управления эффективностью, которая является фокусом данного исследования, происходит от английского термина "Performance management". Поэтому для более полного понимания сути управления эффективностью важно рассмотрение сущности слова "Performance" и его соотношения с "эффективностью". Согласно Оксфордскому английскому словарю слово "performance" означает "исполнение игры, музыки и т.д. перед аудиторией; событие, где представляется подобная работа; публичное выступление", в то же время — это "достижение, исполнение, выполнение, завершение чего-либо порученного" [42]. Тогда как Кэмбриджский словарь, в числе прочего, интерпретирует "performance" как "степень того, насколько хорошо человек, машина и т.д. выполняет определенную работу или деятельность" [43]. Слово "Performance" не имеет однозначного русскоязычного аналога, к примеру, Новый большой англо-русский словарь трактует "Performance" как "выполнение, исполнение, действие, поступок, реальное исполнение" [44].

Сложность сущности понятия "performance" признает Dubnick, выделяя несколько категорий и смыслов данного термина (Рисунок 1), при этом подчеркивая, что "performance" - это не просто действие, а преднамеренное поведение или акт, имеющий определенную цель [45]. В первую очередь, Dubnick полагает, что "performance" можно рассматривать как производительность конкретных услуг либо продуктов. Подобное строгое понимание "performance" характерно научному менеджменту Taylor, где работа рассматривается как механизм либо совокупность четко взаимосвязанных между собой задач и подзадач. Другим смыслом термина

"performance" по мнению Dubnick является качество деятельности или работы, то есть степень качественного применения знаний и навыков для выполнения задачи.

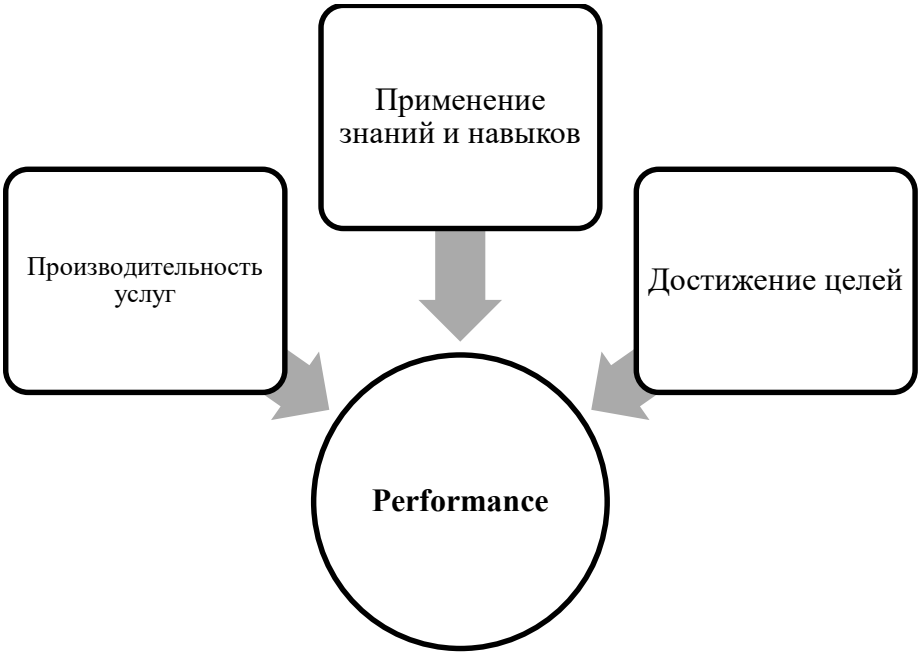


Рисунок 1 - Измерения понятия "Performance".
Примечание: Составлено автором на основе источника [45].

Третье измерение "performance" ориентировано на результаты, выражаемые, как правило, в измеримых показателях, тогда как первые два значения, главным образом, были связаны с процессом деятельности. Такое понимание "performance" получило особое распространение в литературе, посвященной концепции нового государственного менеджмента [46]. Подобная точка зрения поддерживается Bernardin et al., которые полагают, что "performance" следует понимать как результаты работы, так как "результаты формируют взаимоувязку со стратегическими целями организации, удовлетворением клиентов и экономическим вкладом" [47].

С другой стороны, Campbell рассматривает "performance", прежде всего, как поведение, то есть все, что предшествует достижению целей и характеризует пути выполнения работы [48]. Среди теоретиков имеется также контекстуальное понимание термина "performance", так по мнению Fletcher "performance" подразумевает характеристики, не ограничивающиеся функциональными компетенциями, но способствующие улучшению поведения, что в свою очередь приводит к повышению результативности организации [49]. В этом контексте, представляет интерес более комплексный подход Brumbach, который понимает под "performance" как поведение, так и результаты [50]. По его мнению, поведение - не просто набор средств или методов, способствующих получению результата, само по себе поведение является продуктом деятельности, то есть результатом усилий, направленных

на выполнение задачи. С учетом этого, Brumbach полагает, что поведение также может быть подвергнуто изучению и анализу, наряду с результатами [50].



Рисунок 2 - Аспекты эффективности (сверху) и понятия "performance". Примечание: Составлено автором.

Таким образом термин "performance", имеет более широкий фокус по сравнению с классическим пониманием эффективности и характеризует как достижение целей, так и все процессы, а также поведение, необходимое для этого (Рисунок 2). Следовательно, в рамках настоящего исследования, под эффективностью будет пониматься смысл, заложенный в термине "performance", то есть способность мобилизации всех внутренних процессов и поведения для достижения заданных целей.

Говоря об эффективности государственного управления, следует отметить, что и в отношении данного вопроса существуют различные точки зрения в литературе. Ранние теории и подходы государственного управления ставили во главу угла осуществление процедур и норм. Так, Wilson отмечал, что "государственное управление - есть детальное и систематическое исполнение законов" [51]. С развитием более современных концепций государственного управления центр притяжения стал смещаться от процедур к людям, что способствовало распространению принципов человекоцентричности.

Несмотря на это, эффективность государственных органов остается дискутируемой темой [20]. Прежде всего, это связано с природой государственного управления, где по сравнению с частным сектором, задействовано множество целей, ценностей и заинтересованных сторон, что подразумевает неоднородные взгляды в отношении параметров эффективности (Рисунок 3) [52]. К примеру, Boyne выделяет шестьнадцать измерений эффективности, включая экономическую и финансовую эффективность, эффективность государственных услуг, эффективность с

точки зрения удовлетворения потребностей граждан и расширения участия граждан в решениях, и т.д [53].

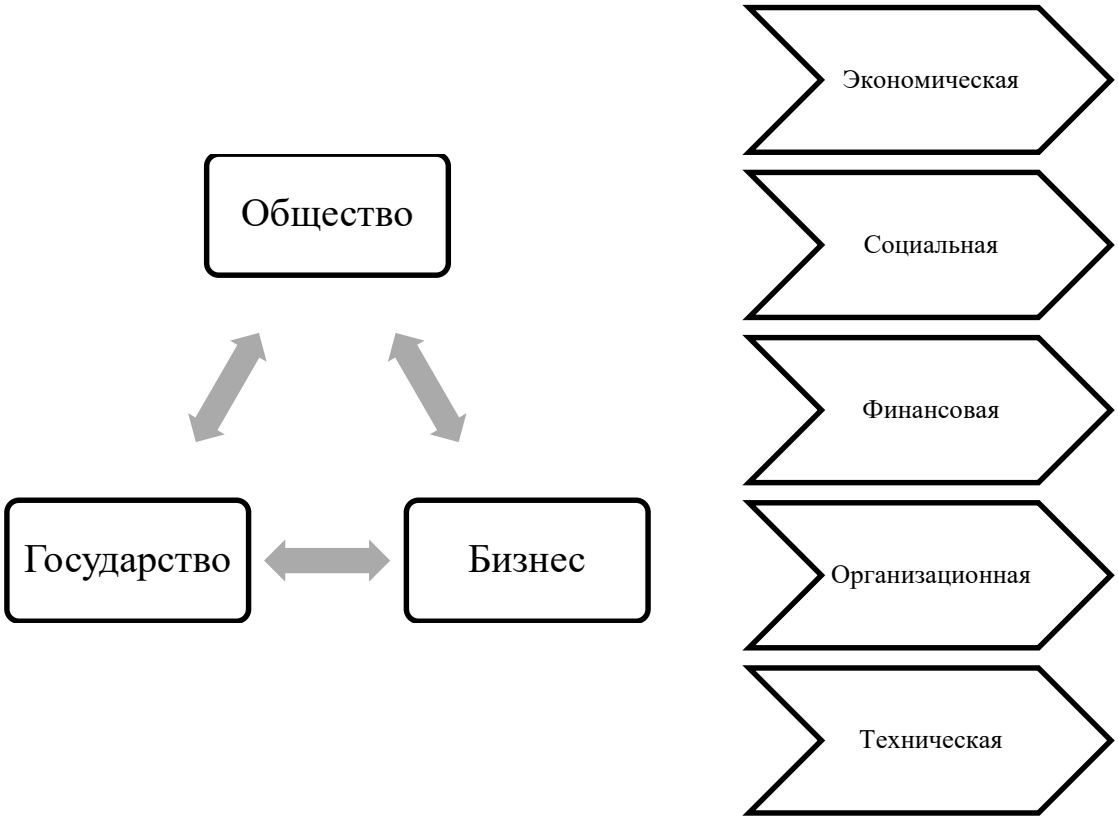


Рисунок 3 - Заинтересованные стороны (слева) и некоторые измерения эффективности (справа). Примечание: Составлено автором на основе источника [53].

Из этого следует, что эффективность априори является субъективным, так как ее сущность привязана к определенному контексту. К примеру, Brewer описывает деятельность государственных органов как социальный конструкт, где показатель отражает внутреннее понимание эффективности в организации, а также ожидания заинтересованных сторон [54]. Более того, на осмысление эффективности влияют ценности. Hood выделяет три категории ценностей, влияющих на государственные органы: достижение нормативных целей и задач; обеспечение справедливости и равного отношения в организации, а также устойчивость к влиянию внешних факторов [46]. Как правило, в организационном поведении доминирует первый тип ценности, что стало предметом критики со стороны Piotrowski и Rosenbloom, которые заключают, что при таком сценарии уходят из внимания ценности, не связанные с непосредственной целью или миссии государственного органа [55].

Аналогичного мнения придерживается Radin, который считает, что так называемое "движение эффективности", продвижение группой академиков, экспертов и представителей правительств ценностей результативности и

отчетности, аполитично и не уделяет должного внимания контексту и справедливости [56]. Иными словами, при обозначении ценностей чрезмерный акцент, выражаясь терминологией Hood [46], отдается "продукту" в ущерб ценностям обеспечения должных процессов и устойчивости режима.

Таким образом, эффективность, будучи социальным конструктом, зависит от контекста и имеет множество выражений. Между тем, в свете реализации Концепции развития государственного управления в РК, где главным принципом обозначается "человекоцентричность" [3], в центре внимания должно быть именно социальное измерение эффективности государственных органов.

Анализ эволюции концепции управления эффективностью показывает, что ее становление происходило на фоне политических и социально-экономических вызовов, а также развития наук об администрировании, менеджменте, социологии. Van Dooren et.al. в этом плане характеризуют двадцатый век периодом расцвета так называемого "движения эффективности", то есть поступательного развития мысли, практик и подходов к повышению эффективности организаций [20]. В данном контексте можно выделить несколько этапов данного движения (Таблица 1).

Развитию форм и содержания концепции управления эффективностью способствовали в различной степени все этапы движений эффективности. В этом контексте особую роль сыграли практики оценки, а также управления по целям. Поэтому, представляется важным проанализировать данные практики путем сопоставления с управлением эффективностью.

Механизмы оценки значительно эволюционировали и остаются одними из важных аспектов менеджмента, между тем, уже с середины двадцатого века, доминирование оценки качеств как формы управления начало подвергаться критике. Так, McGregor в своей статье, посвященной переосмыслению практики оценки качеств, подчеркивал, что акцент должен быть смещен с оценки личности на анализ действий и поведения, необходимого для достижения результатов [18]. Оцениваемый должен быть активной частью данного процесса, а не объектом односторонней критики [18]. Иными словами, руководящему лицу следует стать фасилитатором, способствующим эффективности сотрудников, а не, как выражался McGregor, "психологом либо терапевтом" [18].

Таблица 1 - Развитие основных концепций, способствовавших появлению управления эффективностью

Движение эффективности	**Период**	**Описание**	**Труды, посвященные данному направлению**
Движение социальных опросов Оценка качеств Наука об администрировании/ Научный менеджмент	Конец 19 века - первая половина 20 века	Увеличение показателей бедности и обострение социальной обстановки подтолкнуло к распространению практики социальных опросов как средства замера эффективности политик. В основу данных концепций легло стремление теоретиков решить хронические проблемы непотизма и персонификации в государственном управлении. Государственная служба стала рассматриваться как профессиональная область, нуждающаяся в стандартизации и рационализации. На данный период пришлось активное развитие систем оценки (рейтинга) индивидуальных качеств работников, оказавших значительное влияние на развитие менеджмента.	Linsley & Linsley [57], Bulmer [58], Wilson [51], Taylor [17], Scott [59]
Бюджетирование ориентированное на результат Управление по целям Результато-ориентированная оценка	1950-1970 гг.	С развитием социологии и статистики, а также на фоне восстановления экономик в послевоенный период актуализировался вопрос о связывании бюджета с показателями эффективности. Данный фон способствовал появлению концепции управления по целям, использованию сложной системы целей (индикаторов) как рычагов управления. Управление по целям оказало влияние на развитие новых форм оценки, интегрировавшей в себя как оценку качеств, так и оценку критериев, связанных с деятельностью.	Williams [60], Novick [61], Drucker [14], Robinson [62], Cardona [63], Dunnette [64], Levinson [65]
Новый государственный менеджмент	1980-2010	Финансово-экономические проблемы стали главным фактором в становлении концепции Нового государственного менеджмента (New Public Management), ряд стран выдвинули идею об адаптации инструментов и положений менеджмента в государственном секторе. Практически это нашло отражение в применении рыночных механизмов, повсеместном использовании показателей эффективности в государственных органах.	Kaboolian [66], Lapuente [67], Hughes [68], Mathiasen [69], Lynn [70], Biglan [71], Kogan [72], Oliver [73], Baron [74], Williams [60]

Доказательная политика		Развитие доказательной медицины, увеличение финансирования научных исследований, стремление отойти от идеологического принятия решений к научно-обоснованной политике, привели к популяризации идей доказательной политики в Великобритании, а затем и в других контекстах	
Пересмотр и ревизия концепций управления эффективностью	2010-е - по настоящее время	С учетом возросших социально-политических и экономических вызовов в государственном управлении, сложившиеся подходы управления эффективностью подвергаются критике и дальнейшей эволюции.	Cangiano [75], Pulakos et.al. [76], Virtaen [77], Bouckaert & Van Dooen [78]

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [20].

Критические мнения также включают риски предвзятости, субъективизма и дискреции при оценке качеств, в особенности если она влияют на профессиональную карьеру работников, а также изменчивости поведения в зависимости от конкретных обстоятельств и факторов [79; 80]. Следовательно, рассмотрение оцениваемых качеств как незыблемых, независящих от организационного контекста, выглядит необоснованным.

Другим аспектом, получившим критическое осмысление, является ретроспективная природа оценки эффективности деятельности. Murchy, к примеру, отмечает, что сложные и ретроспективные оценки, практикуемые организациями, могут быть не релевантны для развития и повышения эффективности персонала [81]. Аналогичной позиции придерживается Levinson, который подчеркивал, что запоздалая обратная связь о достижениях либо упущениях сотрудника может не стимулировать его производительность, а наоборот может оказать негативное влияние на морально-психологическое состояние сотрудников [65]. Но что более важно, оценка эффективности организации традиционно считается прерогативой кадрового подразделения. Отчеты об оценке, как правило, служат неотъемлемой частью системы оплаты по результатам. Armstrong и Murlis по этому поводу считают, что оценки превратились "в несправедливый ежегодный ритуал", не оказывающий влияния на эффективность и качество организаций [82].

Критика в адрес ранних форм оценки как главенствующих инструментов менеджмента, способствовала выработке иных концепций. Так, еще в 1954 году Drucker выдвинул концепцию "управления по целям" (management by objectives), которая оказала существенное влияние на развитие науки менеджмента [14]. Управление по целям представляет собой систему процессов, в рамках которых управление осуществляется посредством установления общих целей и их дальнейшего каскадирования, и декомпозиции на все ее структурные единицы. В отличие от традиционных стилей администрирования, где контроль и управление осуществляется строго по вертикали "сверху-вниз", управление по целям подразумевает более инклюзивный процесс, в ходе которого цели организации обсуждаются и согласовываются совместно.

Представляет интерес также система управления по целям, предложенная Humble [83]. Сам Humble описал ее в качестве "динамичной системы по объединению нужд компании по определению и достижению целей получения прибыли и развития с нуждами менеджера по саморазвитию и привнесению определенного вклада" [83]. Цикл Humble, состоящий из таких мероприятий, как выработка стратегического и тактического плана, согласование целей и приоритетов развития, мониторинг и обсуждение прогресса, извлечение уроков для развития организации, во многом применим в современных системах управления эффективностью.

Другим автором оказавшись значительное влияние на теорию и практику управления по целям является McGregor, чья модель с использованием Теории X и Теории Y не потеряла актуальности и в настоящее

время [84]. Данная модель выдвигает два разных стиля управления и достижения эффективности в организации. Согласно первому, то есть Теории X, на первый план выдвигается негативное предположение о характере типичного работника, как о лице с низким интересом и мотивацией трудиться, что в свою очередь, обуславливает необходимость применения систем прямых взысканий за уклонение от стандартов либо поощрений за выполнение ожидаемых результатов. Теория Y, с другой стороны, рассматривает работников в более позитивном ключе, как внутренне мотивированных сотрудников, которые нуждаются не столько в командовании, а сколько в мягком подталкивании и создании условий для самореализации.

Концепция управления по целям, несмотря на широкое распространение в различных областях, не была лишена недостатков. Одним из первых критических трудов является статья Levinson, где приводятся аргументы о малоперспективности управления по целям в долгосрочном плане [85]. Это связано с тем, что данный процесс "основан на психологии награждения и наказания", ставя перед сотрудниками ограниченный набор целей со всеми последствиями, при этом их личные нужды и цели не принимаются во внимание, тогда как они могут быть существенным мотивирующим фактором [85]. Наряду с этим, Schaffer предостерегает о том, что чрезмерная систематизация и приведение деятельности к количественным характеристикам может отрицательно сказаться на качественной стороне работы, распыляя внимание и ставя на первый план процессы, нежели результаты [86].

На данном фоне важным представляется рассмотрение подхода Сбалансированной карты показателей (Balanced Scorecard или BSC), разработанной Kaplan & Norton [87]. BSC представляет собой инструмент реализации организационной стратегии путем разработки и отслеживания показателей эффективности по четырем направлениям (финансы, бизнес-процессы, клиенты, организационный потенциал). Данный подход получил широкое распространение благодаря своей комплексности, а также способности синхронизировать индивидуальные усилия с организационными целями. Сегодня BSC воспринимается не просто как методика измерения эффективности, но и как полноценный подход к управлению эффективностью. Вместе с тем, ее адаптация в государственном управлении вызывает определенные трудности ввиду их специфики, в частности в отношении компонентов, связанных с финансами и клиентами.

Как отмечал Kaplan, само по себе освоение либо экономия средств вовсе не демонстрирует эффективность государственного органа, поэтому данное измерение следует рассматривать через призму выгод и издержек [88]. Что касается клиентов, понимание получателей государственных услуг в качестве клиентов в казахстанском контексте будет иметь очень узкий фокус, так как государственные услуги составляют лишь малую часть функционала государственного органа. К тому же, ряд местных органов могут по своему функционалу напрямую не взаимодействовать с гражданами.

Тем не менее, интересы общества в более широком понимании должны быть в центре внимания государственного органа, поэтому "клиентская перспектива" с оригинальной версии сбалансированной карты может быть трансформирована в перспективу "потребностей общества". Оставшиеся перспективы по бизнес-процессам и развитию организационного потенциала релевантны как для частного, так и государственного сектора.

Системы оценки качеств и деятельности, а также управления по целям оказали существенное влияние на становление и развитие концепции управления эффективностью, при этом между ними имеются различия (Таблица 2). Первое упоминание и описание управления эффективностью приводится в статье Warren, где отмечается, что оно должно стать альтернативным стилем управления взамен классическим механизмам контроля в организациях [11]. Первым крупным трудом, посвященным исключительно управлению эффективностью стала книга Plachy и Plachy, где авторы понимают под данным термином не процесс измерения эффективности, а прежде всего, процесс коммуникации, подразумевающий планирование, обзор и оценку эффективности [13].

Таблица 2 - Сравнительная таблица управления эффективностью с другими концепциями

<table>
<tr><th></th><th>Оценка качеств и эффективности</th><th>Управление по целям</th><th>Управление эффективностью</th></tr>
<tr><td>Цель</td><td>Определение уровня эффективности, принятие кадровых и финансовых решений</td><td>Декомпозиция и достижение установленных целей</td><td>Достижение целей и повышение потенциала организаций</td></tr>
<tr><td>Фокус</td><td colspan="2">Ретроспективный</td><td>Перспективный</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Структура и стиль применения</td><td colspan="2">"Сверху-вниз"</td><td>Двусторонний процесс</td></tr>
<tr><td colspan="2">Систематизированность</td><td>Гибкость</td></tr>
<tr><td colspan="2">Сложность и документирование</td><td>Минимальное документирование</td></tr>
<tr><td>Периодичность</td><td colspan="2">Раз в год</td><td>Постоянно</td></tr>
<tr><td>Распространение</td><td>Все сотрудники</td><td>Руководители</td><td>Все сотрудники</td></tr>
<tr><td>Привязка к оплате</td><td>Строгая привязка к оплате</td><td>Может не иметь прямую привязку к оплате</td><td>Может быть привязано к оплате, однако это не является основной целью</td></tr>
<tr><td>Исполнение</td><td>Кадровые подразделения</td><td>Кадровые подразделения и руководители</td><td>Руководители</td></tr>
</table>

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [37].

Эти и другие ранние труды способствовали повышению научного и профессионального интереса к практике управления эффективностью. Armstrong полагает, что управление эффективностью как одно из направлений

менеджмента полное признание получило после публикации исследования Института управления персоналом, одной из старейших и наиболее авторитетных профессиональных ассоциаций в области развития человеческих ресурсов [37]. Среди примечательных выводов исследования следует отметить тезис о том, что зачастую организации уделяют чрезмерное внимание достижению целевых показателей, при этом игнорируя вопрос о том, как осуществляется достижение данных целей, что в долгосрочном плане может отрицательно сказаться на развитии организации [89].

Аналогичную позицию озвучивает Fowler, который интерпретирует управление эффективностью как организацию работы с целью достижения лучших результатов, при этом называя управление эффективностью не системой, а совокупностью мер и процессов [90]. Дальнейшие исследования в данном направлении показали, что управление эффективностью все чаще стало рассматриваться не как одноразовое мероприятие, а как постоянный процесс [20]. Более того организации стали делать акцент именно на развитии, нежели на оплате труда при управлении эффективностью [91]. Другая тенденция в развитии концепции управления эффективностью была связана с более широким применением стратегического подхода. Стало часто признаваться, что само по себе улучшение индивидуальной эффективности, не приводит к повышению организационной эффективности, что обуславливает актуальность стратегического подхода, интегрирующей тактику управления эффективностью с контекстом, целями организации, бизнес-процессами и стратегией по развитию персонала [92]. Таким образом, управление эффективностью можно определить как комплексный и системный подход по достижению целей организации, путем обеспечения органичного взаимодействия всех процессов управления на основе постоянного развития потенциала государственных органов и адаптации к контексту.

Повышение интереса к концепции управления эффективностью привело к его распространению и в государственном секторе. При этом повсеместное стремление к применению процессов управления эффективностью не стало панацеей по решению хронических проблем эффективности. Одна из причин заключается в унификации и усложнении процессов без должной адаптации элементов управления эффективностью [76]. Pulakos & O'Leary, считают, что скорый перенос новых трендов менеджмента к примеру, в виде оплаты по результатам часто оказывается малоэффективным [93]. На современном этапе системы управления эффективностью, переняв компоненты оценки качеств и управления по целям, превратились в сложный бюрократический элемент, включающий многочисленные процессы в виде ранжирования сотрудников, каскадирования комплекса целевых индикаторов, заполнения форм оценки и др. Более того, управление эффективностью часто продолжает ассоциироваться с оценкой эффективности, либо служит синонимом управления персонала, несмотря на существенные отличия и особенности управления эффективностью [37]. Pulakos в этом плане считает, что управление эффективностью еще не стало интегральной частью

организационной культуры и что часто ее активная фаза приходится на начало года при разработке планов и на конец года, когда осуществляется оценка для принятия решений по финансовому вознаграждению [76]. Тогда как управление эффективностью должно осуществляться органично и постоянно (Рисунок 4).

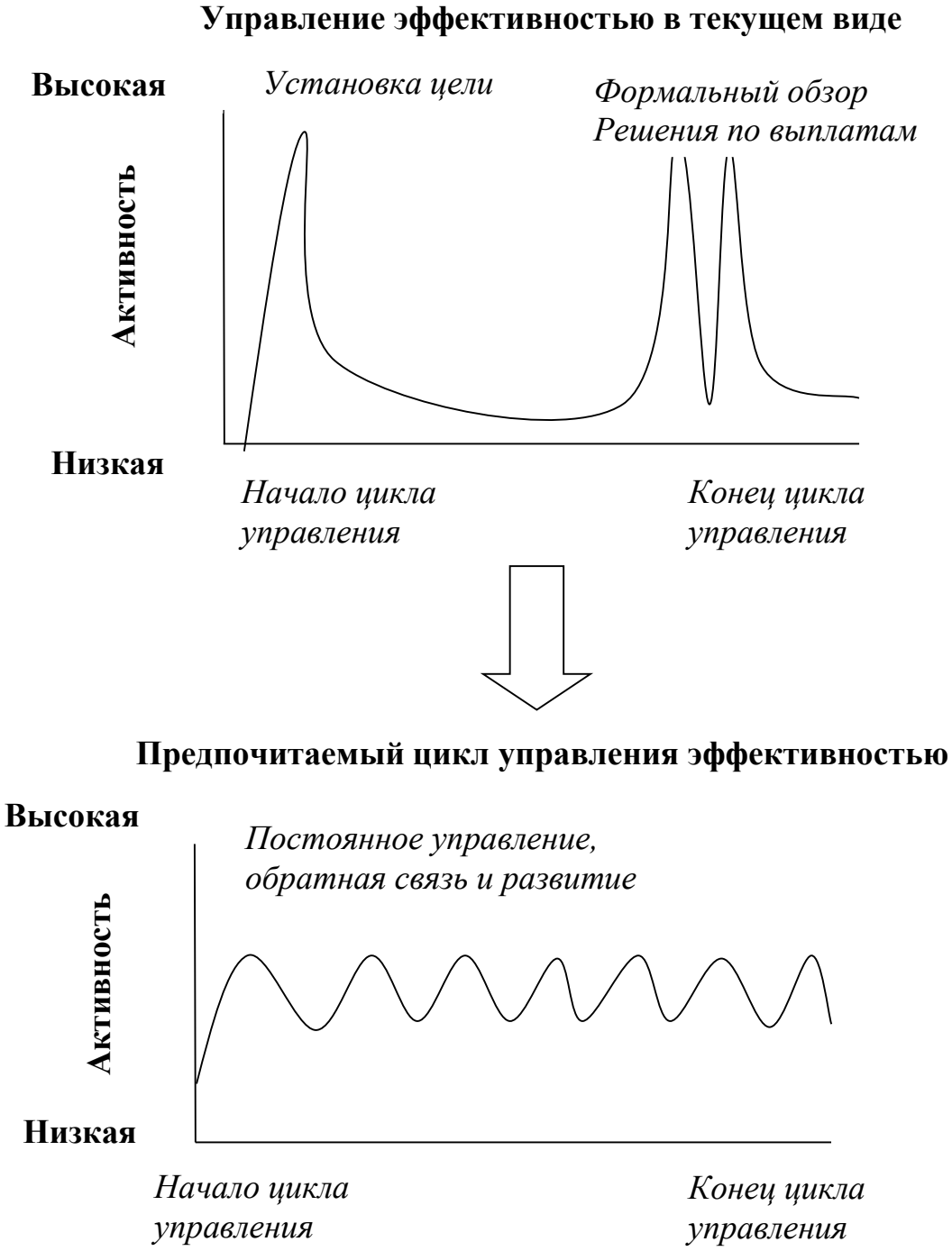


Рисунок 4 - Цикл управления эффективностью в сегодняшнем виде и предпочитаемый цикл управления эффективностью. Адаптировано автором на основе источника [76]

Анализ показывает, что концепция управления эффективностью из узкоориентированной оценки качеств превратилась в комплексный подход менеджмента. Вместе с тем, одним из важных вызовов остаются риски механизации, бюрократизации и излишней систематизации данного процесса, что вступает в противоречие с реалиями и потребностями современных организаций, стремящихся к открытости, гибкости и оптимизации процесса принятия решений, к более неформальным формам менеджмента.

1.2. Анализ международного опыта управления эффективностью в государственном секторе

Ряд стран, в том числе Соединенные штаты Америки, Великобритания, Канада, Австралия, стали площадками для активного экспериментирования и применения подходов управления эффективностью. Анализ международного опыта показывает, что управление эффективностью достаточно институционализировано и рассматривается комплексно, однако и в данных странах данная практика подвергается эволюции с учетом малоэффективности традиционных подходов.

Правительством Канады были разработаны Программы управления эффективностью для разных категорий государственных служащих [94]. Данные программы представляют собой руководства, включающие основные процессы управления эффективностью, среди которых центральное место занимает составление Соглашений об эффективности (Performance agreements). Данный документ содержит не только согласованные показатели деятельности работников, но и потребности в их развитии. Значительное внимание в указанных Программах уделяется обзору и оценке эффективности, постоянной обратной связи, а также финансовым вознаграждениям за результативность, коучинг и работе с низкоэффективными сотрудниками.

Вместе с тем, в канадском опыте, несмотря на федеративное устройство страны, отмечается стремление федеральных властей к унификации процессов управления эффективностью, что выражается в шаблонном характере используемых форм планирования и управления эффективностью. Так, по мнению Goh воздействие управления эффективностью как инструмента менеджмента в государственных органах Канады ограничивается из-за недостаточного внимания контекстным факторам, таким как масштаб организаций, география деятельности и др. [95]. Следовательно, сохраняется необходимость дальнейшего исследования влияния контекстных и иных факторов на управление эффективностью [95].

Похожая практика имеет место в Великобритании, которая была пионером ряда инициатив в контексте реформирования государственного сектора. В рамках управления эффективностью Британское правительство разработало Рамочные параметры управления эффективностью, комплексный документ, содержащий ориентиры и методы повышения эффективности государственных органов [96]. Вместе с тем, британская практика характеризуется постоянным поиском оптимальной схемы управления,

вызванной стремлением к контролю местных властей с одной стороны, и тенденциями к более децентрализованному поведению, с другой. Как отмечал один из членов британского правительства, "со стороны центра наблюдается много попыток к микроменеджменту путем индикаторов, соглашений о качестве государственных услуг, мониторинга, аудита, бесконечных указаний и регулирования. Это неправильно и обречено на провал" [96]. Принятие в 2016 году очередного закона о расширении полномочий местных властей может служить одним из признаков тенденции отхода от жесткого подхода "сверху-вниз" [97].

Вместе с тем, как показывает австралийский опыт высокая институционализация управления эффективностью лишь один из шагов на пути построения высокоэффективной культуры в государственных органах. Так, несмотря на принятие комплексных и системных процедур управления эффективностью, в ряде организаций констатируется низкое вовлечение сотрудников в данные процессы ввиду слабых навыков руководителей, высокой нагрузки, особенностей работы государственных органов, что может говорить о недостаточной интеграции управления эффективностью в культуру организаций [98]. Интересен также опыт Новой Зеландии, считающейся одной из образцовых стран в плане реформирования системы государственного управления. По аналогии с вышеназванными странами, Новая Зеландия также располагает утвержденными документами в сфере управления эффективностью, но новозеландская практика примечательна гибкостью в управлении и акцентированием на постоянной обратной связи, а также развитии сотрудников, нежели в обычной постановке формальных индикаторов и жестком контроле их исполнения [99].

Анализ опыта вышеописанных стран иллюстрирует наличие ряда схожих черт, важных для изучения опыта управления эффективностью. В первую очередь, в данных странах местные органы имеют развитые горизонтальные связи, выраженные в функционировании негосударственных платформ и ассоциаций, которые служат перспективными площадками для бенчмаркинга. Так, в Великобритании действует Ассоциация местных правительств (local.gov.uk), одной из задач которой является способствование эффективности местных государственных органов посредством обмена опытом, разработки руководств и новых форм управлению эффективностью. Вторая особенность заключается в сильных традициях оценки эффективности деятельности и программ в государственном управлении. Это выражается в рассмотрении оценки как неотъемлемого элемента в процессе принятия решений, а также в обширной методологической базе оценки. К примеру, в Канаде действует комплекс правовых актов в виде детальных методик и руководств оценки программ, а также стандартов оценки [100]. Высокий уровень институционализации отмечается также в Великобритании, где министерством финансов наряду с методологиями были разработаны и инструкции по развитию навыков оценки, применению результатов оценки, адаптации оценки к особенностям программ [101].

В этом контексте следует отметить широко распространенную практику применения стандартов качества. Как и любая профессиональная область, сфера оценки программ нуждается в стандартах для обеспечения качественной и обоснованной оценки. Как отмечал Stufflebeam и Coryn стандарты предохраняют от "вредных и затратных" практик и способствуют выработке надежных результатов оценки и принятию более рациональных решений в политике [102].

Одним из наиболее известных и авторитетных наборов стандартов оценки являются Стандарты оценки качества (Program Evaluation Standards или PES), разработанные в США ассоциацией "Совместный комитет стандартов для образовательной оценки" (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation) [103]. Данный набор состоит из тридцати стандартов и пяти категорий: полезность, реалистичность, приемлемость, достоверность и отчетность оценки. Несмотря на то, что PES были изначально ориентированы на образовательную сферу, их применение получило распространение и в других секторах. Вместе с тем, проблемным аспектом PES может быть их использование вне региона Северной Америки. Так, некоторые авторы считают, что трансфер PES в другие страны ограничивается из-за заложенных в них ценностей, таких как приватность и права человека, а также др. Так, Smith et al. [104], Jang [105] подчеркивают, что ряд положений PES, связанные, с обеспечением норм пристойности и этичности, инклюзивности при проведении оценки, могут быть ограничивающими факторами при их применении в других странах. С таким мнением согласны и Rossi et al., которые полагают, что понимание качества оценки, а также используемые подходы к оценке могут отличаться, что сдерживает распространение стандартов [106]. Тем не менее, PES, хоть и не являются универсальными, но соответствуют базовым принципам оценки и могут значительно укрепить практику оценки. Тем более, в ряде стран уже имеется опыт адаптации PES к особенностям и специфике государственного управления [107; 108; 109].

Опыт ряда зарубежных стран демонстрирует, что управление эффективностью находится на стадии постоянной модификации. На фоне подобных вызовов, Pulakos et.al. предлагают сосредоточиться на дальнейшем изучении влияния и устойчивости новых подходов в управлении эффективностью, предполагающих оптимизацию управления путем отказа от процессов с низкой добавленной стоимостью, излишней регламентации поведения, смещения акцента с рейтингов на постоянное развитие, более регулярного применения обратной связи в реальном времени [76]. Так, следует отметить особую роль обеспечения как обратной связи ("feed back"), так и "feed forward", то есть двухцикловой связи. Этот термин, предложенный Goldsmith, обозначает положительную обратную связь, которая привязана к перспективной стороне деятельности, то есть будущем, нежели на прошлом [110]. Практически это подразумевает ориентацию на зонах дальнейшего развития посредством представления ясных мер для улучшения и повышения производительности, нежели на оценочных и персональных суждениях и

критике. Другими словами, в случае с одноцикловой связью анализируется был ли результативен тот или иной метод, тогда как в двухцикловой связи сам метод ставится под вопрос. При двухцикловом подходе обратная связь имеет более глубинный фокус, стремясь диагностировать рамки управления, предопределяющие действия, поведение и ценности служащих. Другим важным направлением исследования остается выявление контекстных факторов, влияющих на успешное применение управления эффективностью [111; 112; 113].

1.3. Изучение тенденций развития управления эффективностью государственных органов Республики Казахстан на современном этапе

Повышение эффективности является важным приоритетом для системы государственного управления Казахстана. Для более полного понимания практики управления эффективностью государственных органов страны интерес представляют исследования, связанные с развитием менеджмента в государственных органах, государственным планированием, процессами управления и оценкой эффективности деятельности государственных органов и документов планирования. Отдельное внимание получили также труды в области внедрения новых подходов реализации программ в виде проектного управления.

Проведенный обзор литературы свидетельствует о нехватке комплексных и глубинных исследований о проблемных аспектах управления эффективностью. В Таблице 3 представлены основные характеристики трудов в данной области, а также пробелы в науке, обусловившие актуальность данной диссертации.

Хорошим ориентиром при исследовании практики управления эффективностью в стране может служить труд Байменова [31], в котором рассматривается роль таких факторов, как профессионализм государственного аппарата, четкость институциональных основ, оптимальность информационных потоков, организационная культура и лидерство в обеспечении эффективности. Кроме того, призывая к осторожности при применении международного опыта, Байменов отмечает недостаточную изученность государственного управления с точки зрения менеджмента [31].

В другой статье под авторством Ермекова подчеркивается роль лидерских качеств руководителей государственных органов в обеспечении эффективности [114]. Так, отмечая значимость внедрения современных инструментов менеджмента и подходов корпоративного управления на государственной службе, Ермеков заключает, что лидеры должны обладать сильными коммуникационными качествами, уметь креативно подходить к работе, стимулировать сотрудников применять нестандартные подходы в выполнении задач [114].

С другой стороны, Халикова рассматривает дальнейшую децентрализацию как меру усиления подотчетности государства и укрепления связи с обществом, и как следствие, повышения эффективности принятия

решений [115]. Аналогично, Сембаев рассматривая эффективность государственных услуг, приходит к выводу, что вопросы четкого разграничения функций между государственными органами, а также децентрализация ряда функций, требуют дальнейшего решения для улучшения эффективности государственного аппарата на местах [116].

Таблица 3 - Основные выводы по обзору литературы

Фокус	**Основные выводы**	**Труды**	**Пробелы в науке**
Менеджмент в государственном управлении и повышение эффективности государственных органов	Определение факторов эффективности в государственном управлении	Байменов А.М. [31], Ермеков М. [114], Халикова Ш. [115], Есберген Р. и Шамишева Н. [117], Мухамеджанулы М. [118], Искендирова С., Жаров Е. и Жуламанова Д. [119], Раимбердиев Т., Нысанбаева А. и Носаненко Г. [120], Ювица Н.В. [121]	Констатируется недостаток комплексных критических трудов, связанных с проблемами эффективности государственных органов и использовавших подходы управления эффективностью
Мотивация труда государственных служащих	Пересмотр мотивационного механизма (форм и инструментов мотивации) в государственных органах, определение факторов мотивации	Молдагулова С.А. [33], Джунусбекова Г. и Габдуллина Г. [122], Шаймерденова Т. и Жетписбаева М. [123; 124], Астанинский хаб [34]	Мотивация труда служащих рассмотрена изолированно в разрыве от процессов планирования и оценки эффективности, и без должного учета контекста
Система государственного планирования	Недостаточная методологическая проработка СГП несмотря на институциональное оформление (посредством принятия концепций и систем); перспективы нового формата СГП, принятого в 2021 году	Дауранов И.Н. и Кожумов А.С. [27; 28], Кожумов А.С. [29] Ювица Н.В. [121], Джунусбекова Г.А. [30], Смирнова О. [125], Джунусбекова Г. и Кадырова М. [125], Искаков А. [127], Кенжебаева А.А. [128], Сембиева Л.М. и Аликулова Л.Б. [32]	Версии СГП, принятые в 2021 и 2024 годах, не были подвержены глубинному анализу, в особенности в отношении МИО

Применение проектного управления для повышения эффективности государственного аппарата	Тенденция "проектификации" (популяризация проектного подхода в управлении) и проблемы; определение уровня зрелости (готовности) к принятию проектного управления в РК; изучение нормативной стороны проектного управления (методологии и др.)	Olausson & Svensson [129], Fred [130], Ballesteros-Sanchez et al. [131], Lappi et al. [132], Amoah et al. [133], Lawani & Moore [134], Pulmanis [135], Narbaev [136], Jensen et al. [137], Оналбаев У. [138], Исенова [139], Абдрасилов Б. [140]	Отмечается дефицит эмпирических трудов, исследовавших особенности и проблемы практического внедрения проектного управления в МИО
Оценка эффективности в государственном управлении	Проблемы становления оценки в качестве элемента государственного управления; частичное влияние оценки на деятельность государственных органов; некоторые методологические недостатки системы оценки программ	Бейсенова Л., Алибекова Б. и Шахарова А. [141], Исаков К. и Ташенов К. [142], Kadyrova [143], Капогузов Е. и Сулейменова Г. [35], Зейнельгабдин А. и Джунусбекова Г. [144], Капогузов Е. и Кабижан Н. [36], Сулейменова Г. и Жолдыбалина А. [145], Нигметов К. [146], Кари М. [147], Калдияров Д. и Тургамбекова Ж. [148], Мурзалиева А. и Каршалова А. [149], Рахматуллаева Д., Жатканбаев Е. и Бобков Е. [150], Бопиева Ж. и Казакова Т. [151], ОЭСР [152]	Система оценки эффективности деятельности и программ остается малоизученной, нет трудов, использовавших критерии метаоценки для более системного и глубинного анализа практики оценки

Примечание: Составлено автором.

Значительный интерес представляет диссертационное исследование Молдагуловой, посвященное проблемам мотивации на государственной службе РК, где автором был выдвинут термин "мотивационный механизм", обозначающий совокупность инструментов и мер для повышения мотивации государственных служащих [33]. В данной работе, на основе выявленных

проблем мотивации, делается ряд важных предложений о совершенствовании системы оплаты труда путем ее привязки к результатам, адаптации к социально-экономическим условиям регионов. Вместе с тем, в диссертации мотивационный механизм рассмотрен в разрыве от иных системных аспектов, таких как планирование, оценка, несмотря на их тесную взаимосвязь.

Джунусбекова и Габдуллина, отмечая важность мотивации для повышения эффективности государственного управления, призывают к серьезному пересмотру подходов мотивации, путем дальнейшего развития результатоориентированной оплаты труда, учитывающей социальные и психологические аспекты на государственной службе [122]. Аналогичная позиция содержится в труде Шаймерденовой и Жетписбаевой, которые подчеркивают значимость комплексного подхода к мотивации, включающей материальные и нематериальные стимулы [123; 124]. В целом, вопрос оплаты труда сам по себе является достаточно сложным. К примеру, в исследовании Астанинского хаба государственной службы на тему "Оплата труда в государственном секторе: сравнительный обзор" приводится целый спектр факторов, обуславливающих форму и структуры вознаграждения в государственном управлении [34]. Поэтому глубинное изучение систем оплаты труда требует отдельного исследования и не входит в сферу настоящего исследования.

Вместе с тем, вопрос функционирования практики бонусов и премирования в контексте управления эффективностью государственных органов РК остается малоизученным. Это особенно актуально в отношении МИО, которые несмотря на руководствование вышестоящими документами, имеют определенную свободу действий в данных вопросах. Более того, за последние годы ряд регулирующих документов претерпел изменения, что актуализирует значимость изучения потенциала подходов вознаграждения государственных служащих как инструментов стимулирования эффективности. Наряду с этим, многочисленные исследования в сфере менеджмента показывают, что внутренняя мотивация может обладать таким же значимым потенциалом в повышении продуктивности работника и обеспечении устойчивой мотивации [37; 76].

В управлении эффективностью государственных органов одно из центральных мест занимают вопросы планирования. Казахстан имеет давние традиции государственного планирования, которое оказывает прямое влияние на деятельность как ЦГО, так и МИО. Планирование стало предметом исследований многих отечественных авторов. Так, Смирнова оценивает казахстанскую практику в качестве наиболее прогрессивной среди постсоветских стран [125]. Проблемы методологического и реализационного характера в планировании способствовали принятию Концепции, а в дальнейшем и Системы государственного планирования. По мнению Казаковой, первый вариант СГП отличался гибкостью к контексту и возникающим проблемам [153]. Тогда как другие авторы полагают, что несмотря на правовое и институциональное формирование СГП, все же

наблюдаются проблемы со слабой разработкой программ [126; 127]. Наряду с этим, ряд авторов отмечают проблему низкой методологической проработки СГП, что ограничило ее потенциал как фактора развития страны. В этом контексте следует отметить статью Кенжебаевой, где наряду с методологическими недостатками, выдвигается тезис о важности стратегического мышления в государственных органах, а также синхронизации планирования с организационным менеджментом [128]. Дауранов и Кожумов, анализируя развитие стратегического планирования в стране, полагают, что само по себе использование передовых методов планирования не гарантирует достижение целей развития страны ввиду динамичности и сложности социально-экономических процессов, из-за чего важным выступает реформирование СГП для повышения ее гибкости, открытости и устойчивости [27].

СГП была обновлена в 2021 и 2024 годах [154]. При этом данные версии СГП позиционировались качественно и концептуально новыми. Так, Сембиева и Аликулова, изучив СГП 2021 года, признают лаконичность новых документов планирования, гибкость в подходах, персонификацию ответственности [32]. Вместе с тем, указанные версии СГП, ввиду новизны, не были подвержены углубленному критическому анализу. Более того, не получил достаточного внимания в литературе вопрос планирования на уровне организаций и индивидуальных служащих. С учетом важности синхронизации всех уровней планирования, настоящее диссертационное исследование нацелено на комплексное изучение данного аспекта.

Таким образом, отмечается нехватка комплексных трудов, исследовавших процессы государственного планирования в свете последних изменений в данной сфере. Более того, в трудах по СГП не затрагивается региональный уровень, несмотря на то, что в исполнении документов ключевая роль ложится именно на местные власти.

Одним из нововведений в последних двух версиях СГП является использование методов и подходов управления проектами при реализации программных документов [154]. Ввиду этого, а также с учетом повышения актуальности проектного управления, на правительственном уровне были приняты регламент и правила проектного управления, обязательные для всех исполнительных органов [155].

Проектное управление все чаще рассматривается государственными институтами как ответная мера бюрократизации и снижению эффективности, а также возросшим ожиданиям общества. На этом фоне наблюдается тенденция "проектификации", что обозначает широкое распространение подходов проектного управление на многие сферы [156]. При этом, влияние данной тенденции на эффективность государственного управления остается неоднозначным. Так, Olausson & Svensson полагают, что проектное управление способствует изменению сознания и поведения государственных служащих, что выражается в возросшем политическом предпринимательстве и инновациях [129]. С другой стороны, проектификация не приводит

автоматически к трансформации традиционных бюрократических рамок. Fred, к примеру, в своем исследовании продемонстрировал, что проектификация и традиционные системы не обязательно являются взаимоисключающими [130]. Hodgson называет это явление "ребюрократизацией", подразумевая усиление бюрократии и контроля в результате распространения проектного управления [157]. Данное явление может оказать негативное влияние на психологическую атмосферу в организации, о чем предостерегает также Ballesteros-Sanchez et al. [131]. Говоря о трудностях внедрения проектного управления в государственном секторе, нередко упоминаются недостаточные компетенции служащих, нецелесообразные методологии, неразвитые ИТ-системы, слабое вовлечение [132; 158].

В дискурсе о развитии проектного управления в государственных органах, основное внимание отводится на более развитые в административном плане страны. Отчасти это объясняется тем, что проектное управление находится еще на начальной стадии в развивающихся странах. В этом контексте, Zakaria подчеркивает, что большинство работ на тему управления эффективностью в местном государственном управлении сконцентрированы на Европейском и Американском контексте, где местные власти более автономны, нежели в развивающихся странах с сильной вертикалью власти [52]. Казахстан имеет унитарное устройство государства, однако за последние годы намечаются тенденции усиления потенциала и самостоятельности МИО, поэтому изучение функционирования проектного управления в государственных органах в данных условиях представляет практический интерес.

Литература, посвященная внедрению инструментов проектного управления в развивающихся странах достаточно ограничена [133]. Так, многие труды в этой сфере сконцентрированы на механической стороне проектного управления. Например, Lawani & Moore подчеркивают, что подобным исследованиям присущ позитивизм, то есть центральную роль в политике проектного управления занимают инструменты и механизмы контроля проектного управления, нежели его человеческие аспекты [134].

Для оценки внедрения проектного управления в организациях часто используются модели определения зрелости, то есть готовности к проектному управлению [135; 136]. Однако, как правило, такие способы, будучи основанными на установленных критериях, не способны охватить неформальные аспекты проектного управления. Поэтому Lawani & Moore призывают к анализу развития проектного управления через призму критического реализма, взяв во внимание организационную культуру, традиции, взаимоотношения в организации и другие человеческие, неформальные элементы [134]. Данное замечание уместно и в отношении Казахстана, ввиду того, что ряд трудов в области проектного управления в государственных органах сфокусированы на его нормативных сторонах либо исследовали данный вопрос лишь частично [159; 160].

Таким образом, констатируется неоднозначность так называемой проектификации в государственном управлении. Jensen et al. полагают, что подобные сложности неизбежны, что актуализирует необходимость их дальнейшего исследования [137]. Имеющиеся труды по проектному управлению в государственном секторе Казахстана носят более общий характер, акцентируя внимание на изучении его динамики развития и потенциала, при этом констатируется явный недостаток прикладных работ, охватывающих региональный уровень. Между тем, ввиду относительно недавнего появления проектного управления в системе планирования страны, становится важным проанализировать практическое внедрение проектного управления в МИО и выявить его потенциал для повышения эффективности государственных органов.

Неотъемлемым элементом управления эффективностью является оценка эффективности. Бейсенова, Алибекова и Шахарова рассматривают внедренную в 2010 году систему оценки эффективности государственных органов в качестве значимой части реформы государственного управления [141]. С этим мнением согласны Исаков и Ташенов, которые утверждают, что система оценки - «не очередной надзорно-карательный инструмент», а призван стать механизмом развития государственного управления [142]. При этом, Kadyrova [143], Капогузов и Сулейменова [35] отмечают, что практически, оценка еще не стала управленческим инструментом и по-прежнему воспринимается как дополнительная административная процедура. Также выделяются проблемы в системе оценки, связанные с методологическими упущениями, закрытостью процессов, низким вовлечением общества, рисками конфликта интересов [35; 144].

Более того, недостаточно изученным остается влияние оценки на эффективность государственных органов. Так, Капогузов и Кабижан считают, что оценка не стала драйвером развития, превратившись в средство контроля [36]. Сулейменова и Жолдыбалина признают, что влияние оценки фрагментарно и имеет частичный характер [145]. Следовательно, актуально более глубинное изучение причин и факторов слабого влияния результатов оценки на принятие решений и деятельность государственных органов.

Говоря о роли оценки, следует отметить сложившуюся тенденцию привязки оценки к принятию решений о вознаграждении сотрудников, тогда как конечной целью оценки должно выступать развитие персонала и организации. Данная тема стала предметом дебатов и дискуссий [37; 161]. Так, по мнению некоторых исследователей, разграничение оценки эффективности и процесса принятия решений по бонусам практически невыполнимо [162], тогда как другие отмечают перспективность проведения оценки в разрыве от кадровых либо финансовых решений, и предлагают гибридные подходы, учитывающие как потребности развития, так и мотивации сотрудников [163]. Оценка результатов и бонусные решения остаются взаимосвязанными мероприятиями. Однако, тренды менеджмента и многие исследования свидетельствуют, что разделение обсуждения эффективности и бонусов

полезно для организации, так как это позволяет сфокусироваться на развитии и росте [164, 165; 166].

Следующий аспект оценки - оценка эффективности программ. Несмотря на то, что в Системе государственного планирования РК государственные программы позиционируются в качестве отдельных документов в дополнение к стратегиям, доктринам, концепциям и др., в рамках настоящей диссертации в целях единообразного толкования термин "программа" будет иметь собирательный смысл, обозначая все документы, реализуемые МИО, в том числе планы развития регионов, национальные проекты, региональные программы.

Несмотря на наличие различных трудов в этом контексте, отмечается дефицит исследований, использовавших системные подходы в виде инструментов метаоценки для изучения проблем практики оценки. Нигметов утверждает, что, хотя было приложено много усилий для создания системы оценки, их эффективность остается неудовлетворительной, поскольку оценка воспринимается как форма контроля и мониторинга, следовательно, не направлена на оценку реального воздействия программы [146]. Кари также считает, что потенциал оценки еще нереализован, и отмечает несоответствия между действующими методологиями, что препятствует проведению оценки на системной основе [147]. Авторы солидарны в том, что текущая практика оценки делает акцент на оценке краткосрочных результатов, в то время как оценка воздействия недостаточно развита. Ряд авторов исследовали практику оценки на основе определенных государственных инициатив и указали на отдельные методологические недостатки в виде несовершенства индикаторов оценки, слабой адаптации оценки к контексту [148; 149; 150]. Более того, в дискурсе об оценке программ центральное место занимает республиканский уровень, тогда как оценка программ на местном уровне не получила должного внимания [151; 152; 148]. Обзор литературы в данном направлении указывает, что практика оценки эффективности программ не была подвергнута анализу с использованием системных подходов либо стандартов оценки.

При изучении литературы, посвященной оценке эффективности программ, важным представляется разграничение практики оценки от практики аудита. Chelimsky по этому вопросу отмечает, что оценка, как правило, имеет три измерения (описательное, нормативное и причинно-следственное), тогда как аудит больше сконцентрирован на нормативном аспекте, путем проверки соответствия заданным параметрам либо стандартам [167]. Между тем, оценка и аудит не являются взаимоисключающими понятиями, а наоборот могут взаимодополнять друг друга. Понимание концепции оценки и аудита позволит обеспечить более глубинный анализ.

Изучение концептуальных и практических аспектов управления эффективностью позволило получить следующие результаты:

- Понятие эффективности государственных органов имеет множество измерений и может быть рассмотрено через призму различных подходов.

Эффективность является ценностным концептом и его содержание зависит от конкретного контекста;

- В рамках данной диссертации под эффективностью понимается способность достигать человекоцентричных (релевантных и значимых с социальной точки зрения) целей, путем мобилизации имеющихся ресурсов и перестроения поведения государственных служащих;

- Становлению концепции управления эффективностью (performance management) способствовал ряд других подходов менеджмента, при этом управление эффективностью не заменяет собой другие инструменты (управление по целям, оценка), а предлагает более совершенный, интегральный и системный подход к обеспечению эффективности организации;

- Содержание и подходы управления эффективностью претерпевают изменения ввиду вызовов, связанных с бюрократизацией и усложнением процессов управления, а также с чрезмерным акцентом на рейтингах и измерениях эффективности.

Вместе с тем, в рамках обзора литературы был выявлен ряд направлений, требующих дальнейшего исследования:

- В дискурсе об управлении эффективностью в государственном управлении, как правило, затрагивается страновой уровень, тогда как местные государственные органы могут иметь свои особенности и играют не менее важную роль наряду с центральными властями. Поэтому изучение факторов и проблем управления эффективностью на местном уровне остается актуальной задачей;

- В Казахстане за последние годы произошел ряд важных изменений, затрагивающих систему управления эффективностью (в том числе в сфере государственного планирования, оценки эффективности государственных программ и органов и др.). Ввиду относительной новизны данных направлений, в литературе отмечается явный дефицит комплексных трудов по исследованию систем и практик управления эффективностью, в особенности на местном уровне.

- Одним из трендов развития государственного управления страны является внедрение современных подходов, в том числе проектного управления как инструмента повышения эффективности деятельности государственных органов в реализации программ. Труды в сфере проектного управления сфокусированы на страновом уровне. Остается крайне малоизученным практическая реализация проектного управления в местных исполнительных органах;

- Оценка эффективности программ в Казахстане заслужила определенное внимание в литературе, однако был выявлен недостаток глубинных и комплексных трудов, исследовавших систему оценки с применением признанных стандартов оценки. Данный процесс, именуемый метаоценкой, важен для понимания сильных и слабых сторон методологий оценки.

1.4. Обзор методологий в сфере исследования систем и практик управления эффективностью

За последние декады в литературе был сформирован целый ряд подходов к изучению систем управления эффективностью в организациях, в том числе в государственных органах. В целях теоретического обоснования использованной в диссертации методологии, автором был проведен обзор методологий в данной сфере.

Armstrong определяет систему управления эффективностью как "совокупность взаимосвязанных мер и процессов, воспринимаемых комплексно в качестве интегрированных и ключевых элементов организационного подхода по управлению эффективностью посредством людей и развития навыков человеческого капитала, укрепления организационного потенциала и достижения устойчивых конкурентных преимуществ" [37].

К основным компонентам управления эффективностью Armstrong относит:

- планирование эффективности и развития (то есть обсуждение и определение целей, стоящих перед сотрудниками, а также аспектов, демонстрирующих его эффективность в привязке с развитием необходимых навыков);
- определение показателей эффективности (разработка и согласование количественных и качественных показателей);
- заключение соглашений об эффективности (Соглашение охватывает показатели эффективности, ключевые области результативности, прямые и конечные результаты (как в виде количественных показателей, так и в форме качественно изложенных стандартов эффективности), описание требуемых/ожидаемых знаний, навыков, компетенций (общего характера либо специфичных), процесс и порядок обзора эффективности);
- управление эффективностью в течение всего года (постоянный процесс, охватывающий предоставление обратной связи, поддержки, регулярный диалог, мониторинг и обновление целей, работу с менее продуктивными работниками, постоянное развитие);
- обзор, анализ и оценку эффективности (изучение текущего прогресса и результатов с целью предоставления операционных и более концептуальных предложений по развитию деятельности организации).

В своем концептуальном труде Armstrong детально рассматривает каждый из этих аспектов и предлагает меры по их практической реализации [37]. Подход Armstrong имеет простую и понятную структуру, при этом все процессы носят итеративный и взаимовлияющий характер. Компоненты Armstrong, определяя наиболее важные аспекты, могут стать базой при диагностике практики управления эффективностью. Следует отметить, что положения Armstrong сами по себе не являются аналитическим инструментом,

однако они представляют собой точки опоры для построения исследовательской стратегии.

Особый интерес вызывает подход Ferreira и Otley, именуемый Расширенной рамкой анализа систем управления эффективностью (Performance management systems framework) (Таблица 4) [24].

Таблица 4 - Содержание Расширенной рамки анализа систем управления эффективностью Ferreira и Otley.

Аспект	**Вопросы**
1. Видение и миссия	Каково видение и миссия организации, как они доводятся до руководителей и сотрудников? Какие механизмы, процессы и меры используются для выражения основных целей и задач организации?
2. Ключевые факторы	Какие факторы являются наиболее значимыми для общего успеха организации и как они доводятся до руководителей и сотрудников?
3. Структура организации	Какова организационная структура и как она влияет на содержание и использование систем управления эффективностью? Как она влияет, а также как на нее влияет процесс стратегического менеджмента?
4. Стратегии и планы	Какие стратегии и планы приняла организация, какие процессы и меры необходимы для их успешного исполнения? Как разрабатываются, утверждаются и доводятся до сотрудников стратегии и планы?
5. Ключевые показатели эффективности	Какие имеются ключевые показатели эффективности организации, исходящие от ее целей, факторов успеха, стратегий и планов? Как они определяются и какую роль они играют при оценке эффективности? Значительны ли отклонения?
6. Значения эффективности	Какую степень эффективности организация должна достичь по каждому показателю, как определяются приемлемые значения эффективности, и насколько сложно достижение данных значений?
7. Оценка индивидуальной, командной и организационной эффективности	Какие процессы применяются для оценки индивидуальной, командной и организационной эффективности? Оценка более объективна, субъективна либо ей присущи обе характеристики? Насколько важна формальная и неформальная информация, а также какую роль играют рычаги управления в оценке?
8. Вознаграждения	Какие вознаграждения (финансовые и нефинансовые) руководители и сотрудники могут получить при достижении показателей эффективности, либо какого рода санкции предусмотрены при их не достижении?
9. Информационные потоки	Какие конкретные информационные потоки (обратная связь, превентивная связь), системы и сети имеются в организации для поддержки работы системы управления эффективностью?
10. Использование информации, вытекающей от результатов управления	Как используется информация, вытекающая от результатов управления? Как использование данной информации меняется в зависимости от уровней иерархии?

11. Изменения системы управления эффективностью	Как системы управления эффективностью изменились со временем, в зависимости от среды и динамики организации?
12. Сила и целостность системы управления эффективностью	Насколько последовательны и сильны связи между элементами системы управления эффективностью?

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [24].

Данная рамка содержит ключевые аспекты управления эффективностью в виде вопросов. Главной задачей Расширенной рамки выступает сбор данных, на основе которых может осуществляться дальнейший анализ. Глубокая теоретическая и практическая проработанность делает Рамку достаточно действенным подходом для комплексного изучения систем управления эффективностью. Более того, данный инструмент не носит исчерпывающий и нормативный характер и, как заявляют сами авторы, открыт для дальнейшего совершенствования либо адаптации [24]. Обзор эмпирических трудов аналогичных настоящей диссертации демонстрирует возможность широкого применения Рамки Ferreira и Otley в государстенных органах различных стран [168; 169].

Таким образом, подходы Armstrong, Ferreira и Otley отвечают задачам данного исследования и могут стать основой методологии. Данные стратегии в равной степени уделяют внимание как формальным сторонам, таким как структура, планирование эффективности, анализ, так и неформальным аспектам, включая коммуникации и связи внутри организации и т.д.

Как утверждал Simon соблюдение баланса между системными и поведенческими аспектами имеет критическое значение для достижения стратегических целей организации [170]. О важности баланса говорит и De Waal, который предложил метод Анализа управления эффективностью (Performance Management Analysis), учитывающий структурные и поведенческие измерения организаций [26]. Первый тип подразумевает "физические" аспекты (структура и распределение задач, выработка индикаторов, подготовка отчетов и др.), тогда как второй - пути практического применения сотрудниками управления эффективностью (стиль менеджмента, коммуникации, культура, обратная связь и др.).

Между тем, применение Анализа управления эффективностью может быть нецелесообразно при стремлении более глубинного исследования проблем управления, так как данный инструмент основывается на количественном скоринге путем измерения степени реализации каждого аспекта.

С другой стороны, ряд авторов использовали открытый индуктивный подход, без привязки к определенным инструментам, а лишь обозначая общие исследовательские вопросы [95; 171; 172]. Zakaria взял за основу своего исследования практику управления эффективностью в местных органах власти Ганы и в качестве методологии использовал кейс-стади посредством

интервью, фокус-групп и анализа документации [52]. Несмотря на это, автор настоящей диссертации полагает важным базирование исследования на определенных подходах для обеспечения системности и последовательности.

Обзор литературы демонстрирует, что за последние декады был сформирован целый набор подходов к исследованию управления эффективностью. Стратегии Armstrong, Ferreira и Otley, не ограничиваясь формальными аспектами, равное внимание уделяют менее заметным, однако значимым сторонам, включающим в себя эффективность коммуникаций, стиль управления, культуру. Управление эффективностью не имеет стандартизированной формы, и как правило, его использование требует адаптации к особенностям организации и контексту. В следующем подразделе более подробно описана адаптированная методология диссертации.

1.5. Методология и методы исследования

В данном подразделе представлено обоснование методологии, методов сбора и анализа данных. Вместе с тем, одним из стержней научной работы служит философия исследования. В этой связи, в целях более глубокого и качественного понимания методологии диссертации автором был взят подход так называемой исследовательской луковицы, предложенной Saunders [173]. Луковица позволяет системно и логически подойти к выработке методологии и состоит из шести слоев (этапов), начиная от определения философской ориентации работы и завершая выбором методов сбора и анализа информации (Рисунок 5). Данный подход широко применяется в социальных науках и признается достаточно сильной моделью при построении дизайна методологии [174].

С точки зрения философского основания, наиболее концептуального и первого элемента луковицы, парадигму настоящего исследования следует отнести к интерпретивизму. Эффективность - достаточно сложное понятие, в особенности в контексте государственного управления. Многообразие измерений, а также точек зрения о ее содержании, формах и проявлении позволяет охарактеризовать эффективность в качестве социального конструкта [52]. К тому же, при формулировании эффективности задействован большой круг заинтересованных сторон.

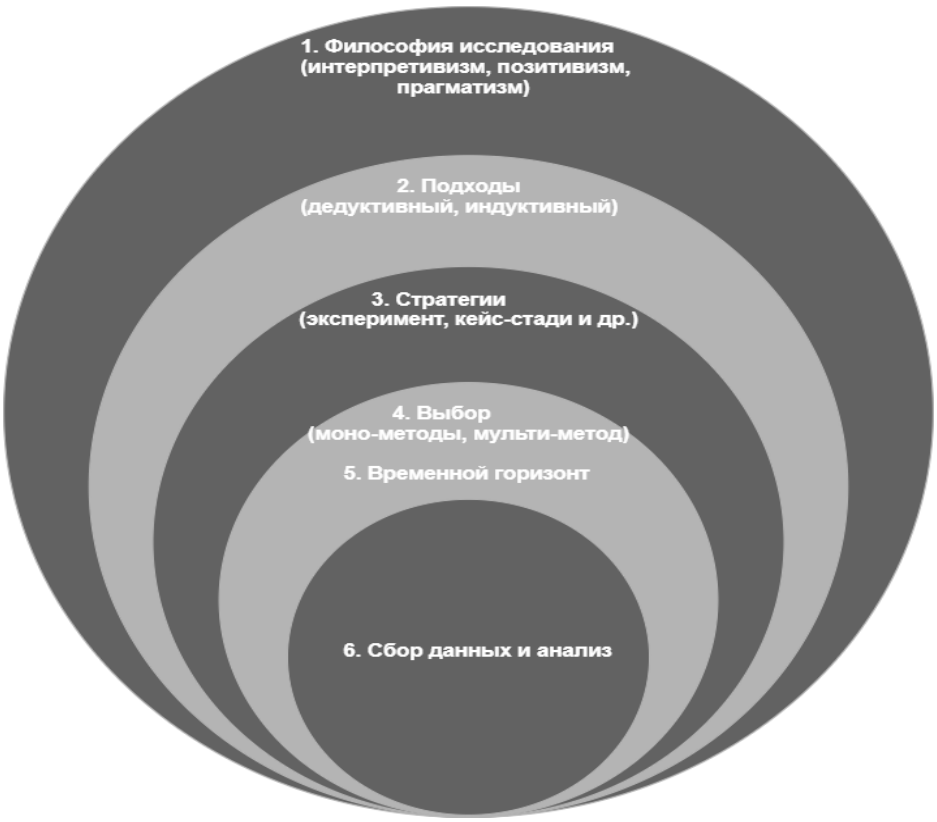


Рисунок 5 - Исследовательская луковица.
Составлено автором на основе источника [173]

В случае с МИО Казахстана, значимую роль в их работе играют центральные органы, маслихаты, а также в определенной степени представители общественности. Следовательно, процесс познания раскрывается посредством социальных конструктов и придания значения разного рода явлениям. Реальность в контексте данного исследования познается путем взаимодействия исследователя с респондентами, документами в ходе которого происходит поиск смыслов, а полученные знания подвергаются толкованию, сравнению, сопоставлению. Это свидетельствует об интерпретивистской ориентации исследования.

Следующим элементом луковицы является определение познавательного подхода. Здесь, как правило, понимаются дедуктивный и индуктивный подходы. Настоящее исследование не преследует цель тестирования определенной теории либо гипотезы, что является предметом дедукции. Ключевой задачей диссертации служит выявление проблем в практике и системе управления эффективностью в работе местных органов посредством изучения документов и интервьювирования государственных служащих. Определенно, подобному исследовательскому сценарию присущ индуктивный метод познания. Однако, подход настоящей работы назвать исключительно индуктивным также не приходится, так как в основе ее методологии лежат теории и модели в сфере диагностики систем управления эффективностью, которые служат ориентиром в достижении ее цели и задач.

Исследование априори не может быть полностью индуктивным либо дедуктивным, так как исследователь всегда располагает определенными фоновыми знаниями и опытом, которые могут влиять на содержание исследования и интерпретацию его результатов [175]. С учетом этого, целесообразным видится абдуктивный метод рассуждения и умозаключения. Как отмечал Peirce, "Абдукция состоит в исследовании фактов и построении теории, объясняющей их" [176]. Аналогично индукции, абдуктивное познание берет начало с изучения и анализа отдельных фактов по траектории "от частного к общему", однако оно не ограничивается гипотетическими заключениями, а имеет цель дальнейшего поиска наиболее вероятных гипотез, на основе имеющихся неполных данных, для более глубокого познания феномена и явлений.

Стратегия исследования

Третий компонент луковицы представляет собой описание стратегии исследования, являющейся по сути его основной конструкцией. Исследование преследует несколько сложных задач по комплексному анализу практики и системы управления эффективностью МИО. Поэтому, в работе использованы две отдельные, но взаимосвязанные методологии (Рисунок 6):

1. Диагностическая рамка для исследования практики планирования, процессов управления эффективностью путем адаптации подходов Armstrong и Ferreira & Otley [24; 37];

2. Метаоценка для анализа качества практики оценки эффективности деятельности и программ, реализуемых МИО, путем адаптации инструментов метаоценки Scriven и Davidson [38; 39].

Основным методом диссертации является анализ документации (методологий, документов планирования, отчетов). Казахстан имеет унитарное устройство и официальные документы, регламентирующие сферу управления эффективностью, распространяются на деятельность всех МИО. Поэтому итоги анализа документации могут быть репрезентативны.



Рисунок 6 - Общая характеристика методологической стратегии. Примечание: составлено автором.

Вместе с тем, для изучения практических аспектов управления эффективностью, были использованы глубинные интервью с государственными служащими МИО двух крупных регионов страны. При этом, для анализа внедрения проектного управления в г. Алматы были проведены отдельные интервью с лицами, задействованными в данном процессе. Наряду с этим, автором были применены количественные методы на основе ведомственных отчетных данных. Комбинация данных методов позволила добиться более комплексного и глубинного анализа.

Диагностическая рамка

Далее следует описание процесса адаптации выбранных методологий. Первая была сформирована путем адаптации подходов Armstrong и Ferreira & Otley [37; 24]. Данная стратегия была названа Диагностической рамкой.

Общая характеристика итоговой адаптированной Диагностической рамки представлена в Таблице 5. Рамка содержит два базовых аспекта из стратегии Armstrong, которые раскрываются путем вопросов Расширенной рамки Ferreira & Otley.

Таблица 5 - Общая характеристика сформулированной Диагностической рамки

Аспекты	**Ключевые вопросы для анализа**	**Ожидаемые результаты**
Планирование эффективности	Процесс планирования документов, планирования на уровне МИО и государственных служащих, выработки целевых индикаторов и их плановых значений	Диагностирование практики управления эффективностью путем определения его особенностей и слабых сторон Выявление контекстных, институциональных и организационных факторов
Процесс управления эффективностью	Процессы мониторинга достижения эффективности (в том числе использование методов и практик проектного менеджмента), коммуникации и обратная связь, взаимодействие сотрудников, меры стимулирования и вознаграждения, профессиональное развитие сотрудников	

Примечание: Составлено автором

В первоначальном виде подход Armstrong содержит пять компонентов:

1. планирование эффективности и развития;
2. определение показателей эффективности;
3. заключение соглашений об эффективности;

4. процесс управления эффективностью в течение года;
5. обзор, анализ и оценка эффективности.

Последний был изучен в рамках отдельной методологии Метаоценки. Компоненты 2 и 3 были объединены с первым ввиду тесной связи. В результате, были выдвинуты два компонента (Рисунок 7), которые дают общий ориентир в понимании практики управления эффективностью, однако нуждаются в детализации и усилении.

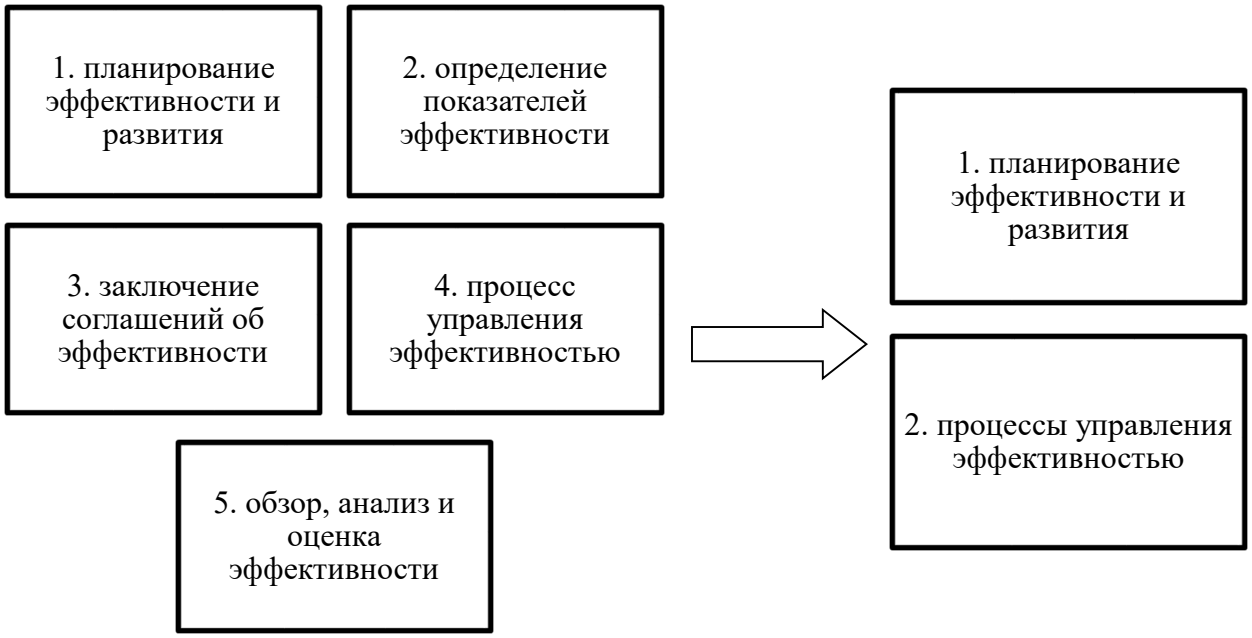


Рисунок 7 - Компоненты подхода Armstrong в первоначальном виде (слева) и после адаптации для данного исследования (справа). Примечание: составлено автором.

Для этого была взята Расширенная рамка Ferreira и Otley, состоящая из двенадцати вопросов. В ходе адаптации ряд вопросов был исключен либо объединен (Таблица 6). Вопрос 2 (Ключевые факторы успеха) был исключен, так как диссертация имеет более проблемно-ориентированный фокус. Применение вопроса 3 (Структура организации и ее влияние на управление) целесообразно при изучении отдельных кейсов, тогда как диссертация стремится диагностировать управление эффективностью в МИО, в целом, без привязки к конкретным структурам.

Таблица 6 - Двенадцать вопросов Расширенной рамки Ferreira & Otley (слева) и вопросы после адаптации для данного исследования (справа).



Примечание: Составлено автором.

Что касается вопросов 1, 5 и 6 (видение и миссия, ключевые показатели эффективности; установление целевых значений), данные аспекты рассматриваются в диссертации не по отдельности, а в качестве единого процесса, так как в казахстанской практике выработка показателей с плановыми значениями осуществляется неразрывно, поэтому данные вопросы были интегрированы в вопрос 4 (Стратегии и планы). Вопрос 7 был исключен ввиду изучения в рамках метаоценки. Вопросы 9 и 10 были объединены для комплексного рассмотрения.

Исследование вопросов 11-12 (изменения в системе управления эффективностью; сила и целостность системы управления эффективностью) затрудняется ввиду того, что управление эффективностью в государственных органах страны происходит разрозненно, то есть не в качестве единой и целостной системы, а как совокупность процессов планирования, индивидуальной и организационной оценки.

Таким образом, остаются следующие вопросы Расширенной рамки:

1. Стратегии и планы
2. Вознаграждение
3. Информационные потоки (обратная связь и коммуникации)

Следующим этапом в построении исследовательской стратегии стала синхронизация двух ранее адаптированных компонентов по Armstrong (Рисунок 7) с оставшимися вопросами Расширенной рамки Ferreira и Otley (Таблица 6). Для этого, последние были сгруппированы в зависимости от принадлежности к двум компонентам (Рисунок 8).

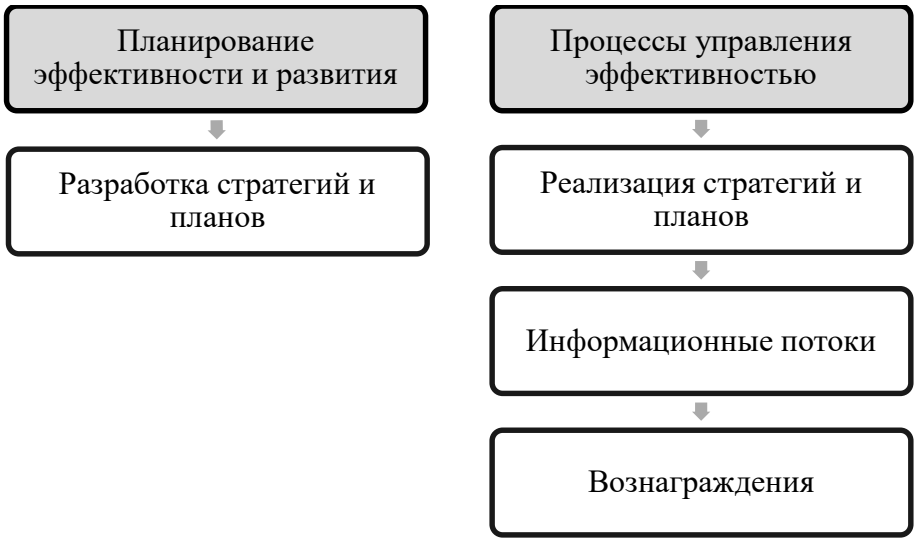


Рисунок 8 - Группирование полученных в результате адаптации компонентов управления эффективностью по Armstrong и Ferreira и Otley. Примечание: Составлено автором.

Таким образом, первая методология исследования представляет собой адаптированную и интегрированную аналитическую рамку, которая охватывает критические аспекты управления эффективностью (Таблица 5).

Автором намеренно была избрана более индуктивная и открытая тактика для выявления новых идей и точек зрений, которые могут быть полезны в достижении задач работы.

Взятые за основу параметры управления эффективностью широко описаны в трудах многих авторов, имеют теоретические основания, апробированы в различных контекстах и форматах [24; 177; 178]. Полученная рамка созвучна также с концепцией Simon, так как отражает элементы всех Рычагов управления [170].

Метаоценка

Практика и система оценки была исследована в рамках отдельной методологии метаоценки. Деятельность государственных органов неразрывно связана с реализацией программ, планов и других документов. Поэтому, фокус метаоценки был в первую очередь направлен на оценку эффективности программ, реализуемых МИО, а затем на практику оценки эффективности деятельности.

Метаоценка представляет собой анализ качества процессов и результатов оценочных мероприятий [179; 180]. Метаоценка впервые была представлена Scriven, который определял ее как "оценку оценки" [180]. Аналогично этому, Davidson, понимает под метаоценкой "определение качества и/или ценности оценки" [39].

В области оценки эффективности существует множество методик метаоценки. В рамках данного исследования была использована метаоценка посредством адаптации Контрольного перечня метаоценки (Metaevaluation Checklist или MEC) Scriven [38] и Стратегии метаоценки Davidson [39] (Рисунок 9). Полученный инструмент метаоценки состоит из трех критериев, на основе которых была проанализирована практика оценки на уровне МИО.

Далее следует описание и обоснование процесса адаптации. MEC, разработанный Scriven широко признаваемое и ценное руководство к метаоценке (Таблица 7) [38]. Данный перечень по сравнению с другими подобными инструментами лаконичнее, а также отличается тем, что рассматриваемые им критерии носят более высокоуровневый, общий характер. При этом Scriven считает, что более обобщенные критерии могут служить ориентиром для более специфичных индикаторов [38].

MEC включает в себя пять основных критериев: (i) валидность; (ii) ясность; (iii) достоверность; (iv) этичность; и (v) соотношение затрат и выгод (экономичность), а также дополнительный критерий - обобщаемость (Таблица 7). Поскольку MEC не предполагает начисления баллов или рейтинговой оценки, его применение уместно для проведения общей и качественной экспертизы практики оценки.

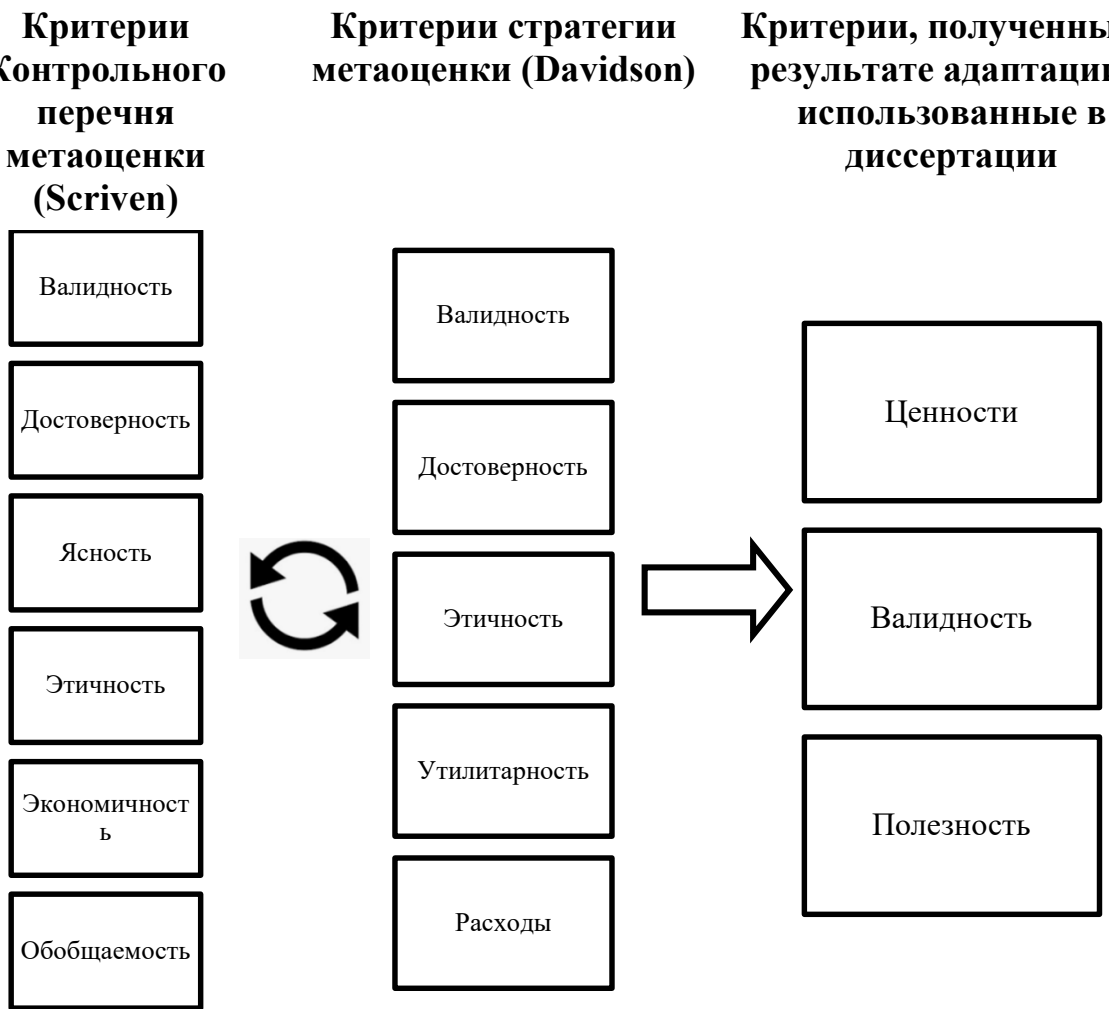


Рисунок 9 - Базовые инструменты метаоценки и адаптированные критерии
Составлено автором на основе источников [38; 39].

Таблица 7 - Контрольный перечень метаоценки (Metaevaluation Checklist или MEC)

Критерии MEC	**Основные положения**
Валидность	□ Оценка должна соответствовать общепринятым научным стандартам. Выводы должны быть подкреплены достаточными доказательствами, быть надежными и последовательными. □ Оценка должна быть подтверждаемой. Одним из способов достижения подтверждаемости является триангуляция источников и методов анализа. □ Все соответствующие значения должны быть определены, уточнены, измерены и обобщены надлежащим образом □ Оценка учитывает как предполагаемые, так и непреднамеренные (побочные эффекты) воздействия
Ясность	□ Оценка должна быть понятна заинтересованным сторонам (пользователям результатов оценки) □ Этот критерий также подразумевает предоставление заинтересованным сторонам "помощи после составления отчета"

	[181], чтобы помочь внедрить результаты оценки и избежать неправильного толкования
Достоверность	□ Необходимо избегать конфликта интересов □ Специалисты по оценке должны обладать компетенциями, позволяющими продемонстрировать доверие
Этичность	□ При оценке следует надлежащим образом учитывать этические, правовые и культурные аспекты. В частности, следует уделять должное внимание таким вопросам, как договорные обязательства, конфиденциальность, информированное согласие.
Соотношение затрат и выгод (экономичность)	□ Оценка должна быть экономически эффективной не только с финансовой точки зрения, но и с точки зрения "прироста и потери экологического/личного/социального капитала" [38]. □ Метаоценка должна учитывать потенциальные потери, вызванные процессом оценки: затраты на прерывание работы или стресс, вызванный деятельностью по оценке, и их влияние на производительность труда, время, альтернативные издержки. □ Преимущества, которые следует проанализировать, - это повышение производительности труда, экономия финансовых средств, полученная в результате оценки, положительное влияние отчетов на командный дух, расширение знаний, совершенствование программ или процесса принятия решений и другие выгоды.
Обобщаемость *(дополнительный критерий)*	□ Обобщаемость оценки подразумевает полезность проекта или процедур оценки (i) при оценке той же программы в другой период ("возможность повторного использования") или (ii) при оценке других программ ("экспортируемость"). □ Этот критерий также оценивает надежность результатов оценки: их устойчивость к изменениям в контексте программы или вариациям в программе .

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [38].

Стратегия метаоценки Davidson имеет схожую логику с MEC. Данная метаоценка содержит пять измерений, через которые оценка программ должна быть подвергнута анализу (валидность, полезность, этичность, достоверность, экономичность) [39]. Хорошая и качественная оценка должна выводить надежные и обоснованные выводы, быть полезной для заказчика и других заинтересованных сторон, должна осуществляться этически, юридически и профессионально приемлемым образом, внушать доверие заинтересованным сторонам, быть экономичной [39]. Преимуществом данного подхода является широкая применимость в различных секторах, сфокусированность на качественном анализе, ограниченность используемых критериев.

Поскольку сущность качества может варьироваться, критерии метаоценки должны быть "адаптированы" к контексту, чтобы качество отражало реальное положение дел и было практичным [179].

Оба инструмента метаоценки имеют схожую логику и поэтому являются взаимодополняемыми. Оценка стандартов этичности и достоверности, имеющих место в обоих подходах, была неосуществима, поскольку для этого потребовалась бы информация, касающаяся квалификации оценщиков (в

данном случае сотрудников Ревизионных комиссий регионов), о соблюдении прав человека и многих других вопросов. Эта информация не отражена в отчетах об оценке и их исследование не регламентировано методологическими документами.

Что касается стандарта экономичности (соотношение затрат и выгод), который предполагает изучение обоснованности затрат, понесенных при проведении оценки, то оценить этот аспект также не представлялось возможным. Бюджеты ревизионных комиссий носят общий характер и не имеют разбивки в разрезе конкретных оценочных мероприятий. Стандарт обобщаемости был объединен со стандартом полезности (либо утилитарности), также, как и критерий ясности ввиду содержательной близости стал частью валидности.

Таким образом, в распоряжении остаются два стандарта: валидность и полезность. Валидность состоит из множества аспектов, одним из которых являются анализ самих критериев, по которым определяется качество программы и ее исполнения. Критерии играют центральную роль в выработке оценочных суждений [182]. Обоснованные критерии могут обеспечить качественные результаты, тогда как при слабых критериях теряется ценность оценки, тем самым критерии напрямую влияют на валидность суждений [183].

Учитывая значительный вклад критериев, было решено изучить этот аспект более детально и вывести его в качестве отдельного стандарта метаоценки под названием "ценности". Следовательно, итоговый контрольный список состоял из трех стандартов: ценности, валидность и полезности (Рисунок 9). Каждый из данных критериев либо стандартов был усилен за счет добавления соответствующих положений Стандартов оценки программ (Program Evaluation Standards), в частности положения по точности, утилитарности оценки [103].

Одной из задач данного исследования является определение недостатков практики оценки эффективности на местном уровне. Поэтому оно больше заинтересовано в глубинном анализе практики оценки и предоставлении качественных выводов в отношении всей системы, нежели в ранжировании либо сравнении отчетов об оценке. Поэтому, применение более общих, но системообразующих стандартов более целесообразно. Автор полагает, что использование рейтинговых и количественных подходов не позволит получить существенных и полезных результатов. К примеру, понимание того, в каком регионе практика оценки больше или меньше соответствует стандартам имеет низкую практическую значимость, тогда как качественный анализ дает возможность определить глубинные проблемы, для дальнейшего совершенствования оценки.

Далее следует описание всех трех критериев (ценности, валидность, полезность) адаптированного инструмента метаоценки.

Ценности

Отличие оценки от классического исследования заключается в том, что в первом случае к анализируемым данным применяются определенные

ценности, позволяющие сделать обоснованные выводы о качестве и ценности программ либо планов [39]. Под ценностью понимается критерий общего качества оценки. Хорошая оценка выявляет все соответствующие источники ценности, которые позволят оценить качество программы [102; 181]. Оценки должны объяснять и обосновывать их актуальность, значимость и целесообразность [103; 38].

Основными критериями при оценке программ, как правило, являются потребности населения как ключевой заинтересованной стороны, без учета которых функционирование программ становится неудовлетворительным. Тщательная оценка должна быть направлена на выявление этих потребностей и глубинных причин их неудовлетворения, а также на изучение того, насколько программа, реализуемая МИО, способствовала их решению [39]. Настоящие причины неудовлетворенности потребностей могут отличаться от предполагаемых, также и решение потребности может быть связано с несколькими факторами. Соответственно, это требует множества решений. Этого можно достичь, проведя оценку потребностей и построив логическую модель, которая связывает программу с потребностями [38]. Еще одним важным этапом является обоснование и измерение значений и критериев, для обеспечения более реалистичных и справедливых выводов.

Валидность

Существует множество важных аспектов, которые необходимо учитывать в соответствии с этим стандартом. Первый аспект заключается в необходимости наличия оценочного суждения и логики (Таблица 8). Это ключевой элемент качества оценки, без которого невозможно достичь качественных результатов [103; 182; 38]. Оценка, по сути, больше связана с суждениями, чем с методами [184]. Для оценки этого аспекта необходимо найти доказательства наличия компонентов логики оценки [183]. Автор руководствовался пониманием того, что хорошая оценка должна четко описывать логическую основу, предположения и доказательства, используемые для суждений, определять критерии и стандарты их эффективности. Эти данные необходимо систематизировать для получения обоснованных оценочных выводов [103; 183; 38]. Строгая оценка дает ясное разъяснение того, как именно были получены выводы, и позволяет минимизировать субъективизм, предвзятость и манипуляции в управлении данными [39].

Таблица 8 - Принципы логики оценки.

Первый принцип	Разработка и определение критериев
Второй принцип	Разработка стандартов эффективности (значений, демонстрирующих уровни эффективности)
Третий принцип	Измерение эффективности на основе стандартов
Четвертый принцип	Синтез данных для получения выводов о полезности и значимости оцениваемого объекта (программ, проекта и др.)

Примечание: Адаптировано автором на основе источника. [183]

Другой важной частью стандарта валидности является надежность. Для повышения надежности оценок используемая информация должна быть достаточно обширной и глубокой [38; 103; 181]. Также важно обеспечить триангуляцию, то есть перекрестную проверку на основе нескольких методов оценки и источников данных, чтобы обеспечить всестороннее понимание результатов программы и повысить обоснованность суждений.

Следующий аспект критерия валидности - компонент причинно-следственной связи. Davidson утверждает, что это одна из самых сложных, но в то же время важных тем в оценке [39]. Хорошая оценка должна предпринимать разумные шаги для демонстрации причинно-следственной связи между деятельностью и результатами программы, используя одну или несколько стратегий, в том числе экспериментальные или квазиэкспериментальные методы, изучение мнений лиц, подвергшихся воздействию, исследование и верификацию основных причинно-следственных механизмов и других методов. Наконец, при качественной оценке обязательно следует учитывать, были ли затраты на программу оправданы по отношению к полученным результатам [38; 39; 181]. Некоторые стратегии для решения этой проблемы включают анализ затрат и эффективности.

Полезность

Наряду с вышеназванными признаками, безусловным свойством оценки должна быть ее полезность и утилитарность [39; 181]. Это выражается в способствовании принятию соответствующих мер, на основе сильных и слабых сторон деятельности и программ, в целях повышения эффективности [103]. Несмотря на наличие мнений о неуместности использования элемента полезности в виде критерия качества оценки по причине того, что это входит в компетенцию и зависит от пользователей оценки, то есть самих оцениваемых органов, использование результатов должно оставаться важным стандартом качественной оценки [38], поскольку конечной целью оценки является совершенствование политики и "улучшение социального положения" [185]. Хорошая оценка должна содержать четкие, понятные и ориентированные на конкретные действия рекомендации, которые могут быть использованы для исправления и совершенствования программы или ее компонентов, или послужить основой для принятия будущих решений относительно продолжения, масштабирования или прекращения программ, а также улучшения деятельности [103; 38; 39].

Методы сбора информации

Данное исследование нацелено на диагностику практики управления эффективностью работы МИО путем глубинного анализа его основных аспектов. Эта задача обусловила выбор именно качественных методов сбора и анализа данных. В частности, были использованы анализ документации, касающейся управления эффективностью МИО и индивидуальные глубинные

интервью. Вместе с тем, качественные методы были дополнены количественными методами, включая корреляционный анализ и натурный квазиэксперимент для определения воздействия процессов управления эффективностью на деятельность МИО.

Далее описан процесс сбора данных с использованием указанных методов. При этом, для анализа внедрения проектного управления в МИО была использована отдельная выборка интервью и документов, поэтому методы сбора в отношении проектного управления представлены в отдельном пункте на странице 59.

Bowen определяет анализ документации как "систематическую процедуру для обзора и оценки документов" [186]. В целях данного исследования были использованы следующие виды документов: постановления правительства и другие правовые акты государственных органов, регулирующие сферу управления эффективностью, официальные методологии и методики, отчетная информация государственных органов, документы государственного планирования и иные программные документы регионов, отчеты об оценке, итоги экспертно-аналитических мероприятий Ревизионных комиссий, как уполномоченных органов по оценке программ. Государственное управление в Казахстане характеризуется высоким уровнем регламентированности, поэтому изучение документации позволяет понять глубже процессы и механику управления, а интервью помогают раскрыть их практическое измерение.

Выбор интервью обосновывается тем, что данный метод позволяет получить более насыщенную информацию в отличие от методов опроса и анкетирования. Интервью, имея более открытый и индуктивный характер, предоставляют возможность познания ценных нюансов и особенностей явлений, которые могут быть недоступны при использовании иных методов [187].

В исследовании был использован полуструктурированный вид интервью, который представляет собой оптимальный баланс между сохранением траектории исследования и предоставлением свободы интервьюируемому для конструирования реальности [187]. В отличие от более строгих структурированных интервью, данный формат имеет бóльший потенциал для сбора информации, так как в рамках полуструктурированных интервью участники имеют возможность подойти к обсуждаемым темам с разных углов, которые они посчитают значимыми, и выразить таким образом свое отношение к предмету исследования.

Выбор количественных методов обосновывается тем, что данный способ позволит сопоставить и определить взаимосвязь различных компонентов управления на протяжении определенного периода времени.

Подобная триангуляция данных и методов способствует надежности и достоверности получаемых выводов. Благодаря сопоставлению информации из разных источников исследователь способен получить более комплексную интерпретацию изучаемых явлений и событий. Кроме того, триангуляция

минимизирует риски предвзятости при обработке данных, которая присуща исследованиям, использующим единичный либо крайне ограниченный круг данных.

Разработка вопросов интервью.

С учетом выбора полуструктурированной модели, вопросы для интервью были сформулированы в виде направлений и кратких тематик, исходящих из целей и задач исследования. Это предоставило интервьюируемым возможность раскрыть их по своему усмотрению, не ограничиваясь определенными рамками, при этом интервьюверам могли задаваться уточняющие либо направляющие реплики и вопросы. До этапа проведения интервью, первоначально разработанные вопросы были обсуждены с научным консультантом, также были проведены три предварительных неформальных интервью с государственными служащими МИО посредством личных профессиональных связей автора. Данное апробирование вопросов позволило определить приемлемость, целесообразность и ясность вопросов. После проведения предварительных интервью и последующей сессии обсуждения с научным консультантом, форма интервью была откорректирована и оптимизирована для обеспечения функциональности и полезности вопросов (Приложение А). Дизайн и содержание интервью были одобрены решением Локального этического комитета КазНУ имени Аль-Фараби № IRB-A643 от 29.06.2023 (Приложение Б).

Выборка для интервью

Данное исследование использовало целенаправленную выборку, так как оно было заинтересовано в выборке, обладающей определенными характеристиками. Наиболее подходящей и целесообразной выборкой явились государственные служащие местных органов. Непосредственно занимаясь реализацией государственной политики, программ, а также будучи частью государственного аппарата, государственные служащие могут быть ценным источников знаний по вопросам деятельности МИО.

Среди государственных служащих МИО, основной фокус был сделан на служащих, занимающих исполнительские должности (ведущие и главные специалисты), так как именно данная категория служащих является ядром и обеспечивает операционную деятельность МИО. Ряд исследований в области управления эффективностью, использовавших интервью в качестве инструмента сбора данных, концентрируют свое внимание на руководящем звене, тогда как слабо представлены интересы и мнения низовых сотрудников, хотя они являются системообразующей категорией на государственной службе [35; 95].

Для обеспечения триангуляции были также привлечены руководители среднего звена, то есть руководители отделов, подразделений, заместители первого руководителя. В целях определения подходящей выборки был выдвинут единственный критерий по опыту работы (Таблица 9).

Таблица 9 - Критерий включения в выборку для интервью.

Критерий отбора	**Описание**
Стаж работы	Государственный служащий должен обладать непрерывным стажем работы в МИО с 2021 года. Так как в 2021-2023 гг. в системе государственного управления произошел ряд изменений в части управления эффективностью (обновилась СГП, Методика СГП, Методика оценки административных государственных служащих). Наличие опыта работы в период действия более ранних регулирующих документов, позволяет эмпирически сравнить развитие практики и системы управления эффективностью, что важно для достижения задач исследования

Примечание: Составлено автором.

В качестве выборки среди самих государственных органов были выбраны местные исполнительные органы города Алматы и Алматинской области. Данные административно-территориальные единицы являются наиболее густонаселенными регионами в стране (первое и третье место, соответственно) [188]. Алматы являясь центром экономической и деловой активности, формирует пятую часть валового внутреннего продукта страны и остается крупнейшим донором республиканского бюджета. Алматы, по праву, считается драйвером экономики Казахстана, где сконцентрированы крупные корпорации, индустриальные зоны.

Также, и Алматинская область демонстрирует динамические темпы социально-экономического роста. Будучи аграрно-индустриальным регионом, а также обладая существенными земельными и производственными ресурсами, Алматинская область стала привлекательной для инвестиций. Город Алматы и Алматинская область, будучи тесно взаимосвязанными в социально-экономическом измерении, за последние десятилетия сформировали крупнейшую в Казахстане урбанизированную зону, то есть Алматинскую агломерацию. Алматы, как ядро данной агломерации, способствовал развитию экономического каркаса области, благодаря расширению доступа к трудовым, торговым и другим ресурсам. Вместе с тем, на фоне бурного роста экономик регионов сохраняются проблемы по повышению качества жизни, улучшения инфраструктуры, базовых услуг, а также созданию возможностей для реализации бизнес-идей [189]. Все эти факторы накладывают особую ответственность и создают существенную нагрузку на акиматы регионов, как на исполнителей государственной политики и программ на местах. Поэтому, исследование практики управления эффективности деятельности МИО при таких нагрузках и условиях позволит наилучшим образом продиагностировать узловые проблемы управления.

Процесс сбора данных интервью

В рамках данного исследования был выбран офлайн (лицом к лицу) формат интервью. Несмотря на широкое распространение интервью, проводимых посредством компьютерных приложений и программ, офлайн

формат не теряет своей актуальности [190]. Данная форма, благодаря личному присутствию интервьювера и респондентов, способствует более быстрому и эффективному установлению взаимопонимания и контакта между ними, что является важнейшим условием для получения более развернутых и искренних ответов. Другим аргументом в пользу выбора офлайн формата является тот факт, что здания многих государственных органов считаются режимными объектами и часть компьютерной техники не поддерживает сторонние коммуникационные приложения из-за использования правительственного шлюза.

Для организации интервью в МИО города Алматы и Алматинской области были направлены письма (запросы) на государственном и русском языках посредством официального портала (пример в Приложении В) E-Otinish (eotinish.kz) от имени самого автора либо научного консультанта. Сотрудники четырех МИО (город Алматы) были привлечены посредством профессиональных связей автора. Процесс сбора данных в рамках интервью длился в период с июля 2023 года по июнь 2024 года. Всем государственным органам в письменном и устном виде была предоставлена вся информация об исследовании, его целях и задачах, методах сбора и анализа данных, а также вопросы интервью (Приложение А).

В интервью были задействованы сотрудники двадцати одного МИО города Алматы и Алматинской области. Тремя государственными органами было отказано в проведении интервью по организационным и другим причинам. Со стороны остальных органов были получены официальные письменные ответы о согласии в проведении интервью (пример в Приложении Г). Всего было проведено интервью с 52 государственными служащими МИО (в данное число не включены участники интервью по анализу внедрения проектного управления). В Таблице 10 представлен перечень МИО. Средний возраст участников интервью составил 33,4 года. Гендерный состав был сопоставимым (женщины - 44%, мужчины - 56%).

Все интервью проводились в офлайн формате в согласованное время в зданиях МИО. Перед началом интервью, автор предоставил государственным служащим заново всю информацию о проводимом исследовании, сообщил о полной конфиденциальности интервью, а также согласовал язык, удобный для общения. Практически средняя продолжительность каждого интервью составила 50-60 минут.

Таблица 10 - Информация о МИО, сотрудники которых были задействованы в интервью

	МИО, участвовавшие в интервью	**Количество госслужащих (участников интервью)**	**В т.ч. занимающие руководящие должности**
Алматинская область	Управление цифровых технологий Алматинской области	2	1
	Управление по делам религий Алматинской области	3	2
	Управление физической культуры и спорта Алматинской области	3	1
	Управление туризма Алматинской области	1	1
	Управление экономики и бюджетного планирования Алматинской области	2	2
	Аппарат акима Раимбекского района	4	
	Аппарат акима Кегенского района	4	1
	Аппарат акима Уйгурского района	5	2
	Аппарат акима Талгарского района	4	1
	Аппарат акима Енбекшиказахского района	2	2
	Аппарат акима Гулдалинского сельского округа	1	1
	Аппарат акима Туздыбастауского сельского округа	3	1
Всего	12	34	15
город Алматы	Аппарат акима города Алматы	4	1
	Управление экономики города Алматы	2	
	Управление финансов города Алматы	1	
	Управление экологии и окружающей среды города Алматы	2	
	Управление цифровизации города Алматы	2	1
	Управление спорта города Алматы	2	
	Управление молодежной политики города Алматы	2	1
	Аппарат акима Алатауского района	1	
	Аппарат акима Медеуского района	2	
Всего	9	18	3
ИТОГО	**21**	**52**	**18**

Примечание: Составлено автором

Обоснование размера выборки интервью

Данное исследование является качественным, поэтому оно стремилось, к углубленному изучению и познанию темы, нежели в тестировании

определенной теории. Поэтому, исследование не предполагало вовлечение репрезентативной выборки, как в случае с количественными исследованиями. Между тем, для обеспечения комплексного подхода, учитывающего мнения и опыт государственных служащих, работающих в различных направлениях государственного управления, было важным охватить как минимум несколько государственных органов. В сфере качественных исследований еще нет научно-обоснованных стандартов по определению и оценке размера выборки, данное направление остается актуальным и требует дальнейшего изучения [191].

Однако, в этом плане наиболее известным подходом служит принцип сатурации, то есть насыщения, который исходит из концепция теоретической сатурации, разработанной Glaser и Strauss [192]. Сатурация подразумевает достижение такого этапа в исследовании, когда продолжающийся сбор данных о теоретическом конструкте не раскрывает его новые, ранее неизвестные свойства. Другими словами, при сатурации получаемые выводы повторяются и во многом схожи с ранее полученными данными, что обозначает достаточность выборки для раскрытия исследовательских вопросов.

Данное явление имело место и в данном исследовании, когда в ходе последних интервью автор начал сталкиваться с аналогичными проблемами управления эффективностью, которые были выявлены в более ранних интервью с другими служащими. С учетом этого, было принято решение о достаточности выборки и прекращении интервью с МИО.

Сбор документации

В Казахстане не существует отдельного документа по управлению эффективностью работы ЦГО либо МИО, однако его аспекты описаны в различных официальных документах. На странице 3 представлены основные документы, представляющие интерес для данного исследования. Данные документы в той или иной степени регламентируют процессы управления эффективностью в МИО, описывают подходы, процедуры и практики, которые были подвергнуты детальному анализу исходя из задач исследования.

Одним из ключевых элементов управления эффективностью является оценка. Исследованием был предпринят комплексный подход к изучению оценки, который охватил как практику оценки программ, реализуемых МИО, так и оценку эффективности деятельности государственных органов и служащих.

Для исследования оценки программ были использованы отчеты Ревизионных комиссий регионов, являющихся уполномоченными органами в сфере оценки МИО. Ревизионные комиссии являются местными органами, однако подконтрольны представительному органу маслихату, а не акимату.
Данные государственные органы проводят как аудиторские, так и оценочные мероприятия, поэтому для релевантности были использованы критерии включения в выборку (Таблица 11).

Первый критерий обосновывается тем, что 2020 год стал началом действия новых государственных программ, планов развития регионов, в 2021 году была утверждена очередная система государственного планирования. Поэтому было целесообразным проанализировать более актуальные отчеты об оценке в контексте данных изменений.

Что касается второго критерия, наличие развернутой и детальной информации в отчетах позволяет осуществить более полноценный анализ. Во-вторых, для исследования интерес представляют именно отчеты по оценке эффективности, а не аудиторские заключения (аудиты финансовой отчетности, аудиты соответствия и др.).

Таблица 11 - Критерии выбора документов по оценке

Критерий	**Описание**
Временной диапазон	Период проведения оценки должен быть не ранее 2020 года
Оценочный характер отчетов	В выборку включаются отчеты экспертно-аналитических мероприятий, оценок эффективности исполнения местного бюджета, заключения к отчету об исполнении бюджета, разделы по оценке эффективности программ в отчетах по аудиту эффективности. Отчеты должны: 1) содержать развернутый анализ 2) быть нацелены на определение эффективности 3) иметь выводы и рекомендации

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [193]

Отчеты Ревизионных комиссий регионов публикуются на официальных сайтах и находятся в открытом доступе. Первоначальный поиск выявил свыше 200 документов. Однако, после применения критериев было выбрано 53 отчета, которые составили выборку документации в сфере оценки программ (Приложение Д).

Следующий вид документации - количественные данные по итогам оценки эффективности деятельности МИО. Данная информация содержится в ежегодных сборниках об оценке, которые официально публикуются на сайте государственного органа, ответственного за методологическое сопровождение оценки (bagalau.kz). Доступные сборники охватывают период с 2017 по 2022 годы. Количественные данные были использованы для корреляционного анализа для определения воздействия процессов управления на эффективность МИО, анализа эффективности бонусной системы и внедрения подходов проектного управления в МИО г. Алматы.

Методы сбора данных в рамках изучения внедрения проектного управления в МИО

В рамках изучения практики проектного управления в МИО были организованы отдельные интервью с лицами, непосредственно задействованными в данной инициативе.

Внедрение проектного управления в МИО было изучено в виде кейс-исследования на основе опыта города Алматы. Здесь автором ставилась цель выявления практических барьеров и проблем внедрения проектного управления в местных органах. Соответственно, автор был заинтересован в более глубинном понимании проблем внедрения проектного управления. Поэтому были использованы полуструктурированные интервью, однако была вовлечена отдельная выборка и другие источники данных.

Перед описанием методов сбора данных, важно представить контекстную информацию об инициативе по внедрению проектного управления в МИО г. Алматы. В Таблице 12 содержатся основные данные о целях, формах и механизмах реализации инициативы.

Таблица 12 - Информация о реформе по внедрению проектного управления в МИО г. Алматы

Цель реформы: Реформирование существующей практики управления проектами путем внедрения новых методов управления проектами в акимате города Алматы. В целом реформа охватила 32 местных исполнительных органа и территориальных подразделения центральных государственных органов, частично финансируемых из местного бюджета. **Контекстная информация:** В 2021 году Правительство Казахстана приняло правила и процедуры управления проектами. Центральным и местным государственным органам также было поручено использовать инструменты управления проектами при реализации государственных программ и проектов. **Период проведения реформы:** Формально длилась с июня 2021 по 31 декабря 2021 года. Но офис управления проектами продолжил свою деятельность в 2022-2024 годах. **Бюджет реформы:** из местного бюджета было выделено 90,2 млн тенге на оплату услуг подрядной организации YCG Ltd (консалтинговой фирмы, Казахстан) **Ключевые заинтересованные стороны:** Акимат города Алматы (в лице руководства) - главный орган управления. Управление стратегии и бюджета города Алматы (структурное подразделение акимата Алматы) - автор и спонсор Реформы, осуществляет надзор и мониторинг за реализацией Реформы YCG Ltd - частная консалтинговая компания, специализирующаяся на стратегическом управлении. Эта фирма была нанята для проведения Реформы путем предоставления консалтинговых услуг, продвижения методов управления проектами и т.д. Проектный офис - неформальная команда, состоящая из представителей структур Акимата. Она выполняла функции оперативного штаба, руководилась сотрудниками акимата и экспертами Консалтинговой компании. **Организация работы:** Управление стратегии и бюджета сохранило за собой контрольные функции. Фактически Реформа проводилась Проектным офисом совместно с консалтинговой компанией. Членами Проектного офиса были сотрудники МИО. Консультанты взаимодействовали в основном с сотрудниками офиса, в чьи дальнейшие задачи входило распространение и внедрение новых практик в своих подразделениях.

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [194]

В целом, предложение принять участие в интервью было направлено посредством профессиональных связей автора сотрудникам Проектного офиса и МИО г. Алматы, непосредственно занимавшимся вопросами проектного управления. Из пятнадцати человек, восемь согласились принять участие, включая самих консультантов консалтинговой компании. Более подробная информация представлена в Таблице 13. Для отнесения к выборке были использованы 2 критерия (Таблица 14).

Таблица 13 - Информация об участниках интервью

	Название МИО или организации	**Категория**	**Пол**	**Возраст**	**Должность**
1	YCG Ltd	Поставщик услуг	5 мужчин 3 женщины	Средний возраст 31.3	Консультант
2		Поставщик услуг			Консультант
3	Управление стратегии и бюджета	Государственные служащие			Главные специалисты Руководители отделов Заместители руководителей Управления
4	Управление зеленой экономики				
5	Управление строительства				
6	Управление образования				
7	Управление энергетики				
8	Управление предпринимательства				

Адаптировано автором на основе источника [195].

Таблица 14 - Критерии для включения в выборку интервью

Критерий	**Описание**
Наличие опыта на государственной службе от 2 лет и выше (касается государственных служащих)	Имея определенный опыт, государственные служащие будут иметь более развернутое представление о механизмах работы государственного аппарата, в т.ч. при реализации проектов. Это важно для получения более полной информации при интервью
Непосредственное участие в работе Проектного офиса	Участвуя в Проектном офисе служащие будут иметь детальное и глубинное представление о его деятельности, проблемах внедрения проектных методов. Также, тесное взаимодействие с МИО позволяет лучше понять проблемы, с которыми они сталкиваются при внедрении проектного управления

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [195].

Разработанный список вопросов был обсужден с научным консультантом и подвергнут корректировкам. Скорректированный список содержит три общих вопроса (Приложение Е). В данный список был включен вопрос о предоставлении общей оценки итогам внедрения проектного

управления в МИО Алматы на основе четырех качественных показателей (Таблица 15). Оценочные суждения участников позволили лучше понять степень и масштаб данной инициативы.

Таблица 15 - Форма оценки реформы по внедрению проектного управления

Оценка	Описание
Превосходно	Комплексная и глубинная трансформация практики планирования и управления проектами в МИО г. Алматы. МИО на всех этапах активно используют современные методы и техники проектного управления, соответствующие международным стандартам (Prince2, IPM, etc.). Данные изменения способствовали более эффективному достижению целей программ и проектов. МИО удалось сделать смещение с традиционной к проектно-сетевой модели управления.
Хорошо	Переход к новым формам проектного управления в МИО г. Алматы имел частичный характер. Однако, некоторые важные инструменты, такие как Agile, составление анализа рисков при реализации проектов и др., стали неотъемлемым компонентом операционной работы МИО. Это в определенной степени помогло повысить эффективность при осуществлении проектов.
Плохо	Внедрение новых форм проектного управления было очень ограниченным. Лишь некоторые подходы были приняты во внимание. Однако данный процесс был непоследовательным, также он имел незначительное влияние на текущий порядок реализации проектов, следовательно и на их эффективность.
Крайне плохо	МИО г. Алматы полностью сохранили прежние формы управления, какие-либо изменения не наблюдаются. Техники и методы проектного управления не были приняты местными органами.

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [195].

Интервью проходили в офлайн формате в четвертом квартале 2022 года. Интервью целенаправленно были проведены по происшествии определенного времени после официального завершения сотрудничества с частной консалтинговой компанией, чтобы дать возможность участникам переосмыслить и оценить данный опыт в ретроспективе. Наряду с данными интервью, автором были активно использованы ежеквартальные отчеты консалтинговой компании о ходе внедрения методов проектного управления в МИО. Данные отчеты содержат детальную, качественную информацию и поэтому представляли явный интерес для исследования. Отчеты находятся в открытом доступе на официальном сайте государственных закупок и были размещены компанией YCG как поставщиком данной услуги.

Методы анализа информации

В качестве главной стратегии при обработке и анализе данных был использован тематический анализ (thematic analysis). Данный вид анализа является методом качественных исследований, предполагающий выявление и осмысление определенных паттернов либо тематик в массиве данных [196]. Говоря о полезности данного метода, Braun & Clarke отмечают его гибкость,

адаптируемость, а также возможность применения в широком спектре направлений науки [197].

Данное исследование основывается на модели тематического анализа, состоящего из шести шагов (Рисунок 10) [197]. Данная модель является системной, следуя определенной структуре и последовательности, а также обеспечивая организованный подход к исследованию. Более того, данный формат тематического анализа способствует повышению надежности и достоверности результатов исследования, благодаря построению "четкой взаимосвязи между данными, их интерпретацией и конечными выводами" [196].

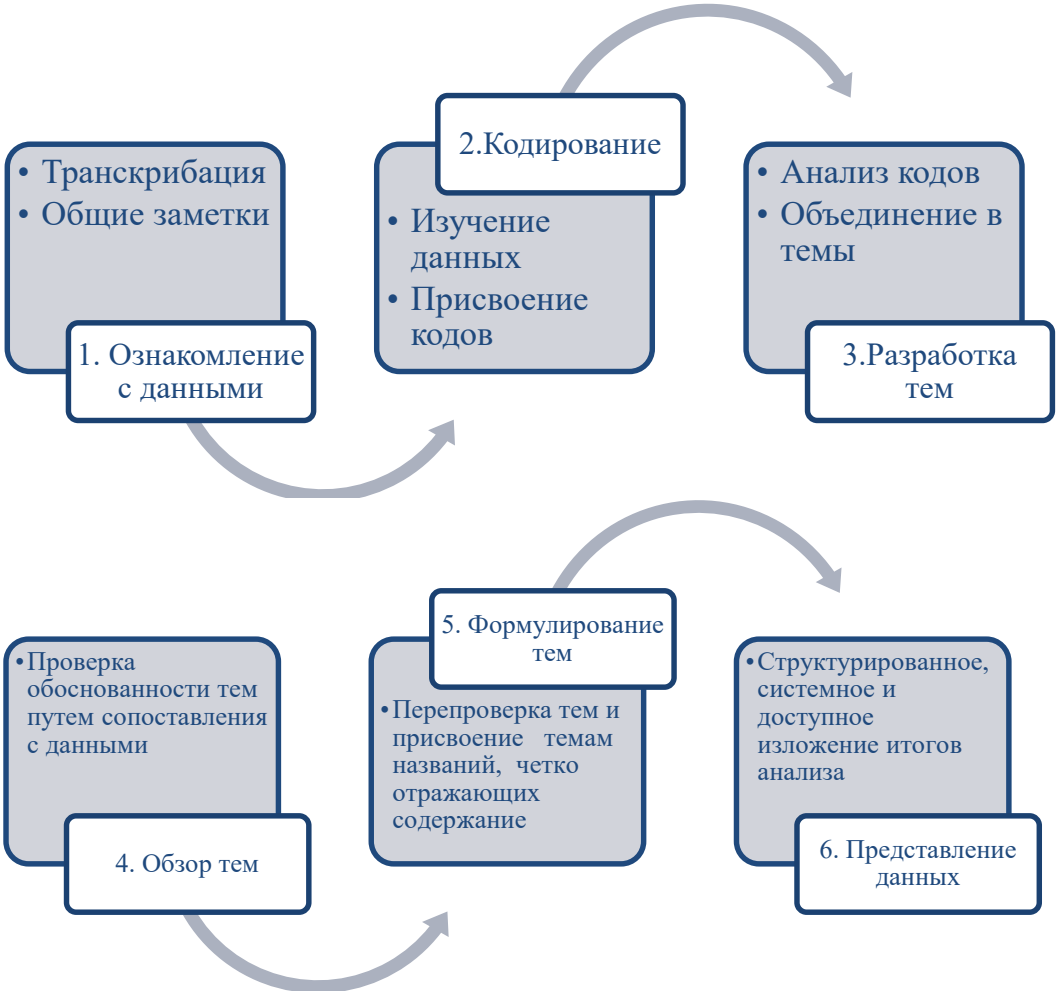


Рисунок 10 - Этапы тематического анализа
Примечание: Составлено автором на основе источника [197]

Первый этап тематического анализа заключается в первичном ознакомлении с данными и обработке. В рамках него был сделан обзор всех имеющихся данных для формирования представления о сфере управления эффективностью. На данном этапе важно зафиксировать свои "ранние впечатления" о проблемах изучаемой области путем заметок [198]. Все аудиозаписи интервью были транскрибированы, то есть преобразованы в

стенограмму при помощи программного обеспечения автоматической транскрипции Sonix (sonix.ai). Данный способ касался интервью, проведенных на русском языке. Транскрибация интервью на казахском либо смешанном казахско-русском языках происходила вручную ввиду дефицита профессионального программного обеспечения, поддерживающего казахский язык.

Транскрибации были подвергнуты наиболее релевантные и полезные части ответов. То есть транскрипция не носила дословный формат. Ещё в 1979 году Ochs отмечал важность выборочности при транскрибации [199]. Данное мнение нашло поддержку у ряда других теоретиков, которые полагают, что фокусирование внимания на наиболее важных частях интервью позволяет сформировать более точные транскрипты, что облегчает процесс анализа [200; 201]. Как автоматически, так и механически сформированные транскрипты были вычитаны на предмет обнаружения смысловых пробелов, логических противоречий, неоднозначных либо неясных утверждений.

В качестве основного инструмента для управления данными и проведения тематического анализа было использовано программное обеспечение NVIVO. NVIVO является одним из наиболее известных инструментов в сфере CAQDAS (Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software либо Автоматизированное Программное обеспечение анализа качественных данных). Многие исследователи, использовавшие NVIVO для управления анализом, признают его гибкость, удобность, высокую функциональность [202].

Следующий этап тематического анализа заключается в кодировании. Кодирование обозначает присвоение кода либо названия определённым частям данных, включая предложения, фразы либо целые абзацы. Практический смысл кодирования заключается в организации и системной обработке массива данных. Коды делают собранные данные более управляемыми разбивая информацию на мелкие смысловые части, которые в дальнейшем могут быть систематизированы для формирования более крупных тем. В Таблице 16 приведен пример кодирования с использованием данных интервью.

Таблица 16 - Примеры формулирования кодов на основе транскриптов интервью

Отрывок транскрипта интервью	**Сформулированный код**
...назначается ментор, после спецпроверки. наставник точнее. Но реально наставлять, учить, что-то делать, на это времени нет. Он просто, приказ выходит, что он наставник, но работу он не может же оставить.	Роль наставника в развитии
говоря о развитии, каждые 3 года мы ездим на курсы при Агентстве. Так вот иногда о тебе забывают и никуда не едешь. они еще не учитывают твои функции, ты можешь поехать на любое направление. если пытаешься поступать на магистратуру, докторантуру, президентский	Несистемность обучения

резерв, вопросы начинают возникать, зачем поступил, кто будет за тебя работать и т.д.	
...у нас нет стабильности на работе. приходишь, планируешь определенный порядок такого нет. этого не происходит, различные вопросы возникают. начинаешь заниматься ими, в стороне остаются другие дела. Есть еще такое. например в нашем ауле 25 тыс. жителей, есть местности где 3 тыс. человек. но зарплаты у всех одинаковые. Здесь аким получает 300 тыс. и там получает 300 тыс. хотя разница в объеме работе огромная.	Отсутствие системности Унифицированные зарплаты
...ну в каждом госоргане есть свое положение, в нем указана миссия отдела, его задачи, и выполнение этой задачи в пределах своей нормы, я считаю эффективный госорган, выполнение задач, той же политики Президента, исполнение обозначает эффективность госоргана, на соответственном уровне исполнение поставленных задач - это и есть эффективность. Государство состоит из госслужащих, и у каждого есть свои функциональные обязанности, и выполнение в соответствии с ними - будет считаться эффективностью	Понимание эффективности
Каждый квартал делается и в конце года выносится решение. Среди главных критериев - отсутствие взысканий, своевременные ответы на письма других органов, не должно быть предупреждений, просрочек. Это как бы отражает эффективность.	Критерии оценки
...Мне кажется оценка усложнила работу, в плане бюрократии. Заполнение и т.д. Еще в е кызмете... говорят друг друга будут оценивать что ли. Сложно сделали. Надо по моему мнению оптимизировать. Потому что каждый раз меняется эта система. Насколько знаю, Агенство в мае вносило изменения и до конца планируется что-то внедрять. То есть они сами еще толком не определились.	Влияние оценки Неустойчивая система оценки
...сам процесс в теории такой. например, мы указываем 5 показателей минимально, но можно больше. скажем выпуск книги, второе - мониторинг рекламных щитов, объявлений с соблюдением правил госязыка. и в конце года делаем справку и смотрим выполнение. Но на самом деле, по другому. Это связано с бонусами как вы знаете. оплата делается в том случае если выполняется на 100%. но наш отдел когда собирает и суммирует, заставляет ставить 80-90%, чтобы полностью не оплачивать. или чтобы не выглядело слишком подозрительно, если 100%	Субъективизм при оценке

будут проверять и все такое. Хотя то, что мы указали - мы выполнили.	

Примечание: Составлено автором

Аналогично данным интервью, кодированию подлежали и документы. В Таблице 17 представлены отрывки выведения кодов из содержания документов.

Таблица 17 - Примеры формулирования кодов на основе документов

По инициативе местного исполнительного органа в качестве целевых индикаторов реализации плана развития области, города республиканского значения, столицы включаются дополнительные индикаторы, учитывающие специфику региона в количестве не более 20% от индикаторов, закрепленных за регионом в вышестоящих документах СГП.	Высокая зависимость регионов от Центра в рамках государственного планирования
План развития области, города республиканского значения, столицы в обязательном порядке включает закрепленные за соответствующим регионом показатели, предусмотренные в Карте стратегических показателей и национальных проектах.	
Целевые индикаторы реализации плана развития области, города республиканского значения, столицы ориентируются на достижение закрепленных за соответствующим регионом целей, целевых индикаторов, задач и показателей результатов в вышестоящих документах СГП.	
Разработанный проект плана развития области, города республиканского значения, столицы соответствует следующим требованиям: 1) определять приоритетные направления развития региона во взаимоувязке с направлениями, обозначенными вышестоящими документами СГП;	

Примечание: Составлено автором

Дальнейшие шаги тематического включают формирование и обзор тем. Под темой понимается паттерн, который отражает существенные особенности и аспекты данных в отношении исследовательских вопросов. Все коды, сформированные в ходе анализа данных, были сопоставлены между собой для выявления тенденций и взаимосвязи.

Некоторые коды сами по себе претендовали на выведение в качестве отдельной темы, а некоторые легли в основу тем. Данный этап заключался не просто в группировке схожих кодов, но и подразумевал активную роль автора, путем абстрагирования, интерпретации и концептуализации кодов. В этом отношении Braun & Clarke неоднократно подчеркивали, что темы не раскрываются сами по себе словно физические открытия, а подлежат конструированию со стороны исследователей, которые должны придать интерпретации и суждению взаимоотношения между кодами [197].

Таблица 18 содержит примеры разработки тем на основе анализа кодов и данных. После конструирования тем, наступил этап их более детального обзора. Все темы были подвергнуты анализу для проверки их логичности, органичности, взаимосвязанности, а также обоснованности и наличия данных, поддерживающих смысл темы. К примеру, если анализ показывал недостаточность доказательств, подобные темы исключались либо были интегрированы в другие темы как составляющие элементы. А в случае, если тема оказывалась широкой, для обеспечения ее функциональности она разделялась на подтемы. После тщательной ревизии тем следовал этап формулирования тем. Braun & Clarke называют целью данного шага "определение сути каждой темы" [197].

Таблица 18 - Пример формулирования тем на основе кодов

Сформулированные коды	**Темы**
Слабая применимость итогов обучения	Слабая связь практики обучения с эффективностью органов
Низкая адаптация содержания обучения под нужды госслужащих	
Эффект от обучения	
Общая направленность курсов повышения квалификации	
Обязательный характер повышения квалификации	Низкая культура обучения и развития
Влияние рабочей нагрузки на обучение	
Низкая мотивация к саморазвитию и обучению	
Влияние проверяющих государственных органов	Несистемность в работе и высокое влияние вышестоящих органов как барьеры эффективности
Запросы от вышестоящих инстанций	
Контроль и взыскания за истечение срока поручений	
Волатильность поручений	
Подготовка ответов требует много времени	
Срочные поручения влияют на другие задачи	
Разные информационные платформы	

Примечание: Составлено автором

В целом, тематический анализ носил итеративный характер, на каждом этапе все получаемые результаты непрерывно анализировались и корректировались. Из практических соображений сбор и анализ данных происходил параллельно, то есть уже сразу после сбора первоначальных эмпирических данных производилось детальное изучение разных источников, кодирование и выработка будущих тем. К примеру, при анализе аспектов управления эффективностью МИО на основе данных интервью, изучались также соответствующие регулирующие документы.

Наряду с качественными методами, в исследовании был также применен количественный метод в виде корреляционного анализа с выведением коэффициента корреляции. Для этого были использованы количественные результаты оценки эффективности МИО по первому и третьему направлениям за 2017-2022 годы (Таблица 19).

В целом, данная оценка проводится по трем направлениям [203]:

1. достижение целей (степень достижения целей стратегических и бюджетных программ МИО);

2. взаимодействие с физическими и юридическими лицами (качество выполнения государственных услуг, работа с обращениями, заявлениями);

3. организационное развитие (степень реализации мер, направленных на развитие сотрудников, организационной культуры, улучшения бизнес-процессов, применение информационных технологий для повышения эффективности работы органа).

МИО оцениваются по каждому направлению и получают балл в процентном выражении (из 100%) (Таблица 19). В качестве первой переменной были взяты итоги по направлению "достижение целей",а второй - результаты по "организационному развитию". Направление "Организационное развитие" в определенной степени отражает содержание управления эффективностью, как совокупности процессов по развитию сотрудников и повышению эффективности организаций, так как в рамках него оцениваются усилия государственного органа по развитию внутренних бизнес-процессов, усилению потенциала сотрудников, созданию благоприятной среды и культуры (Рисунок 11).

Таблица 19 - Результаты оценки эффективности деятельности МИО за 2017-2022 годы

	2017		2018		2019		2020	
	Достижение целей	Организац. развитие	Достижение целей	Организац. развитие	Достижение целей	Организац. развитие	Достижение целей	Организац. развитие
Акимат г. Алматы	85,3	85,1	87,2	96,2	87,8	86,05	91,69	85,08
Акимат Костанайской области	73,5	54	79	56,8	77,36	87,14	79,4	86,89
Акимат г. Астана	73,5	73,3	85,7	66,3	81,65	70,57	79,57	61,96
Акимат ЮКО	70,8	84,1						
Акимат Павлодарской области	70,8	50	79,6	50,7	79,43	69,5	83,88	69,2
Акимат Алматинской области	70,6	73,9	74,3	41,1	80,37	92,22	72,59	90,50
Акимат ВКО	70,6	83,2	82,8	89,8	84,2	89,3	88,3	84,43
Акимат Актюбинской области	70,5	46	82,9	64,8	81,43	67,91	79,96	61,42
Акимат Атырауской области	70,4	76,6	84,8	85,1	63,56	78,79	77	83,75
Акимат Жамбылской области	68,3	52	77,7	64,9	74,1	75,83	73,05	61,50
Акимат СКО	65,5	70	65,6	79,9	64,74	78,6	55,69	77,37
Акимат ЗКО	65,4	61,3	77,3	64,8	76,43	70,64	74,67	84,82
Акимат Карагандинской области	65,1	80,1	72,1	80,5	74,74	82,1	67,43	88,68
Акимат Мангистауской области	64,4	56,9	68,6	49,2	67,69	47,12	73,27	62,94
Акимат Акмолинской области	63,4	63	66,1	43,1	65,15	63,77	64,77	78,45
Акимат Кызылординской области	63,3	83,3	77,7	91,6	77,57	84,89	70,14	82,41
Акимат г. Шымкент			83,1	75,2	79,66	45,04	84,64	66,36
Акимат Туркестанской области			78,1	59,5	78,39	72,41	70,53	84,62

	2021		2022	
	Достижение целей	Организац. развитие	Достижение целей	Организац. развитие
Акимат г. Алматы	77,91	82,4	66,8	63,2
Акимат Костанайской области	70,19	89,5	66,5	93,1
Акимат г. Астана	74,48	86,5	70,4	61,4
Акимат ЮКО				
Акимат Павлодарской области	73,65	49,8	68,9	51,3
Акимат Алматинской области	69,09	90,4	67,1	83,8
Акимат ВКО	75,63	85,9	76,1	90,9
Акимат Актюбинской области	76,23	80	64	79,3
Акимат Атырауской области	73,32	79,3	61,4	84,5
Акимат Жамбылской области	73,03	64,6	61,6	64,6
Акимат СКО	64,77	90,8	56,4	89,4
Акимат ЗКО	71,04	66,2	54,2	89,7
Акимат Карагандинской области	64,27	84,9	61,8	88,6
Акимат Мангистауской области	69,18	65,9	55,2	65,3
Акимат Акмолинской области	68,01	64,5	58,5	79,4
Акимат Кызылординской области	64,68	87,7	61,1	88,6
Акимат г. Шымкент	70,41	63	58,2	86,8
Акимат Туркестанской области	75,12	68,5	59,1	80,5
Акимат области Абай			56,7	43,1
Акимат области Жетису			55,6	85,6
Акимат области Ұлытау			43,9	41,6

Примечание: Составлено автором на основе источника [204]

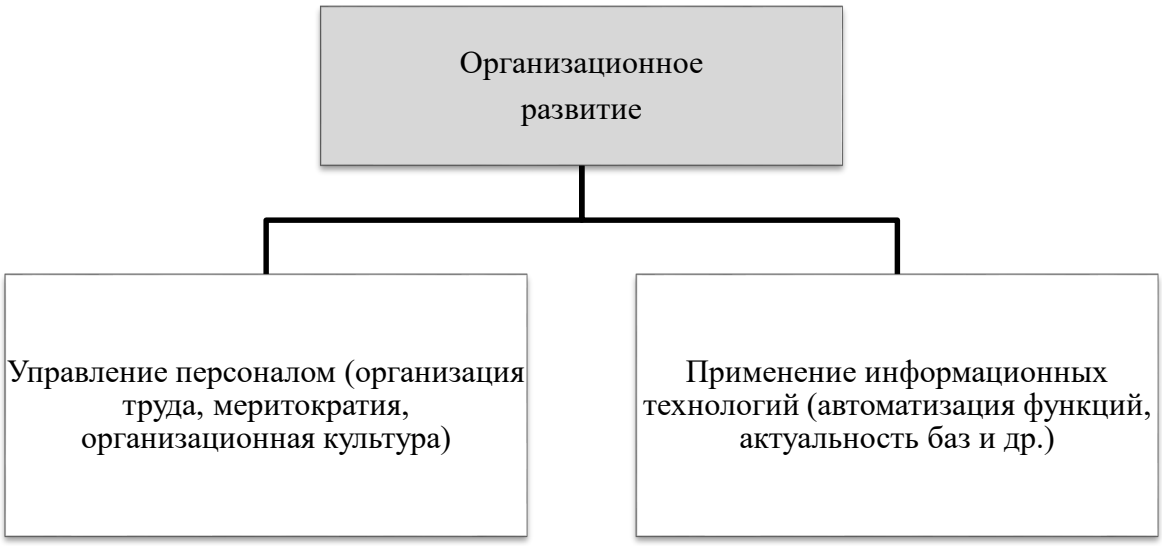


Рисунок 11 - Компоненты оценки эффективности по направлению "Организационное развитие". Примечание: составлено автором на основе источника [203].

А "Достижение целей" имеет наибольший вес по сравнению с другими направлениями и иллюстрирует способность достижения реализации целевых индикаторов Планов развития регионов и бюджетных программ.

Следовательно, сравнение результатов по "Организационному развитию" с результатами по "Достижению целей" может характеризовать степень влияния мер управления на эффективность государственных органов. Посредством функции корреляционного анализа в Microsoft Excel был проведен корреляционный анализ в разрезе каждого МИО с 2017 по 2022 годы. Пример с использованием данных по акимату г. Астана представлен в Таблице 20.

Таблица 20 - Данные по акимату г. Астана

	Первая переменная (Достижение целей, в %) X	**Вторая переменная (Организационное развитие, в %) Y**
2017	73,5	73,3
2018	85,7	66,3
2019	81,65	70,57
2020	79,57	61,96
2021	74,48	86,5
2022	70,4	61,4
Коэффициент корреляции	$Correl(X,Y)=\frac{\sum(x-\bar{x})(y-\bar{y})}{\sqrt{\sum(x-\bar{x})^2\sum(y-\bar{y})^2}}$ Коррел (X, Y) = -0,174	

Примечание: Составлено автором на основе источника [204]

Количественный анализ был применен также для изучения воздействия практики выплаты бонусов на эффективность МИО путем использования подхода натурного квазиэксперимента. В системе государственного управления страны бонусная система в пилотном режиме заработала 1 января 2018 года с постепенным вовлечением ряда других МИО (Таблица 21) [205].

Таблица 21 - Хронология вовлечения МИО в пилотный проект.

МИО, в которых была введена бонусная система оплаты в пилотном режиме	**Начало действия бонусной системы**
Акимат г. Астана Акимат Мангистауской области	1.01.2018
Акимат г. Шымкент Акимат г. Алматы	12.12.2018
Акимат Атырауской области Акимат Павлодарской области Акимат Карагандинской области	**18.02.2020**
Все МИО	20.12.2022

Примечание: Составлено автором на основе источника [205]

Пилотные МИО, где заработала бонусная система, выступили в качестве экспериментальной группы, а в виде контрольной были взяты другие МИО, сопоставимые по результатам оценки эффективности согласно Таблице 22, а также численности населения представленного региона. Численность населения была выбрана в качестве критерия подбора, так как данный параметр напрямую влияет на бюджет, штатную численность, рабочую нагрузку МИО. В результате подбора контрольных МИО, были сформированы 3 экспериментальные группы.

Таблица 22 - Перечень МИО, выступивших в качестве экспериментальных и контрольных групп

Группа №1		
Экспериментальная группа	**Контрольная группа**	**Период анализа**
Акимат Мангистауской области	Акимат ЗКО Акимат Кызылординской области Акимат СКО Акимат Актюбинской области	2018-2022
Группа №2		
Экспериментальная группа	**Контрольная группа**	**Период анализа**
Акимат Атырауской области Акимат Павлодарской области	Акимат Актюбинской области Акимат ЗКО Акимат Кызылординской области Акимат СКО Акимат Костанайской области Акимат Акмолинской области	2020-2022

Группа №3		
Экспериментальная группа	**Контрольная группа**	**Период анализа**
Акимат Карагандинской области	Акимат ВКО Акимат Жамбылской области	2020-2022

Примечание: Составлено автором.

Показатели эффективности экспериментальной группы, то есть пилотных МИО, были сравнены с показателями контрольной группы (других сопоставимых МИО) начиная с года введения бонусной системы до времени, когда бонусная система была распространена на все МИО, то есть конец 2022 года. Сравнение показателей МИО крупнейших городов (Алматы, Астана, Шымкент) не представилось возможным, так как все данные МИО стали участниками бонусной системы в пилотном режиме с промежутком в один год. Задача данного анализа заключалась в поиске заметных изменений и различий в показателях МИО. Таким образом было изучено воздействие бонусной системы на повышение эффективности деятельности МИО.

Выводы

Таким образом, для достижения цели и задач исследования была сформирована соответствующая методология:

- для анализа практики и системы управления эффективностью МИО сформулирована Диагностическая рамка путем адаптации подходов Armstrong и Ferreira & Otley;
- для исследования практики оценки использована отдельная методология метаоценки, базирующаяся на инструментах Scriven и Davidson;
- основными методами явились анализ документации и интервью с государственными служащими, которые были дополнены количественным анализом;
- для обработки и анализа данных применен метод тематического анализа с использованием программного обеспечения анализа качественных данных NVIVO.

2. ДИАГНОСТИКА УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РК

В настоящей Главе приведены результаты анализа в соответствии с обозначенными задачами исследования и составленной методологией.

Прежде всего, важно обратить внимание на итоги корреляционного анализа. Цель данного анализа состояла в определении воздействия мер по организационному развитию на эффективность органа по достижению целей стратегических и бюджетных программ. Итоги анализа представлены в Таблице 23.

Таблица 23 - Результаты корреляционного анализа.

МИО	**Коэффициент корреляции**
Акимат г. Алматы	0,851
Акимат Костанайской области	-0,375
Акимат г. Астана	-0,174
Акимат Павлодарской области	0,738
Акимат Алматинской области	-0,040
Акимат ВКО	0,212
Акимат СКО	-0,248
Акимат Актюбинской области	-0,134
Акимат Атырауской области	0,344
Акимат Жамбылской области	0,306
Акимат ЗКО	-0,463
Акимат Карагандинской области	-0,523
Акимат Мангистауской области	-0,224
Акимат Акмолинской области	-0,550
Акимат Кызылординской области	0,176
Акимат г. Шымкент*	-0,797
Акимат Туркестанской области*	-0,674
Среднее значение по всем МИО	**-0,013**

Примечание: *По акиматам г. Шымкент и Туркестанской области данные представлены за 2018-2022 год. Анализ по новым областям Абай, Жетiсу, Ұлытау не проводился, так как доступны данные лишь на 2022 год. Составлено автором на основе источника [204].

Среднее значение коэффициента по МИО составило около -0,013, что означает отсутствие какой-либо существенной зависимости между переменными. Другими словами, меры МИО по улучшению управления и бизнес-процессов в организации не оказывали влияния на эффективность данных органов в плане результативности по программам. К примеру, показатель "Организационного развития" акимата Акмолинской области в 2019 году повысился с 43,1% до 63,77% по сравнению с 2018 годом, однако это не сказалось на показателе по "Достижению целей", который показал снижение до 65,15% (в 2018 году - 66,1%) [204].

С другой стороны, более успешное достижение целей МИО происходило невзирая на степень реализации мер по организационному развитию, то есть имела место отрицательная корреляция. Так, акимат Карагандинской области продемонстрировал рост по "Организационному развитию" с 80,1% в 2017 году до 88,68% в 2020, и продержался практически на этом уровне до 2022 года, при этом, результаты по "Достижению целей" были отмечены стремительным падением до 61,8% в 2022 году [204].

Выводы свидетельствуют о низкой эффективности управления организацией, а также оторванности процессов планирования целей от возможностей и ресурсов МИО. Поиск причин и факторов данных обстоятельств требует более глубинного анализа, для чего были применены качественные методы для изучения ключевых параметров управления

эффективностью, включая практику планирования, мониторинга, взаимодействия государственных органов, стимулирования служащих.

2.1. Анализ системы планирования в государственных органах

Планирование на уровне страны и государственных органов

Отправной точкой концепции управления эффективностью служит планирование, в том числе формулирование и установка целей перед организациями и работниками. Данное исследование, сфокусировано на деятельности МИО, однако в вопросах планирования МИО ориентируются на общестрановые документы. Следовательно, для обеспечения целостности и последовательности при изучении данного аспекта, целесообразно проанализировать взаимосвязь всех ступеней планирования, включая планирование на уровне страны, МИО и индивидуальных служащих.

Еще в 2002 году в стране была введена практика разработки паспорта бюджетных программ для более эффективного расходования бюджета посредством постановки показателей и индикаторов исполнения бюджетных программ [206]. Однако подобное нововведение не смогло оказать существенное влияние на планирование в государственных органах ввиду слабой методологической проработки документов. В последующие декады в РК была сформирована система государственного планирования. СГП устанавливает рамочные положения планирования и представляет собой "комплекс взаимосвязанных компонентов, состоящих из документов на долгосрочный (свыше 5 лет) и среднесрочный (от года до 5 лет включительно) периоды, участников, принципов и элементов управления процессами и данными" (Рисунок 11) [154].

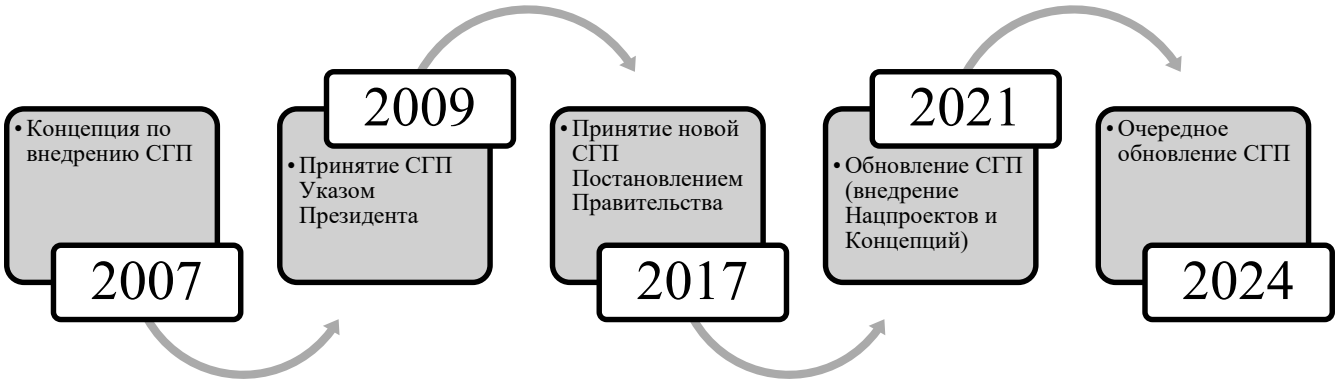


Рисунок 11 - Эволюция СГП в РК.

Составлено автором на основе источника [206; 154].



Рисунок 12 -. Элементы действующей СГП.
Примечание: Составлено автором на основе источника [154]

Тогда как более детальное описание процедур и методик осуществления данных процессов регламентируется МНЭ как уполномоченным органом в области государственного планирования по согласованию с АСПИР.

С 2017 года СГП была обновлена дважды (в 2021 и 2024 г.). В Таблице 24 представлено сравнение всех версий СГП с 2017 года с акцентом на планировании на уровне МИО. В 2021 году СГП была подвергнута значительным изменениям, направленным на оптимизацию программных документов, укрепление человекоцентричности планирования и повышение эффективности государственного управления.

Таблица 24 - Сравнительная таблица версий СГП 2017-2024 гг.

Аспекты	**СГП от 29.11.2017 г.**	**СГП от 26.02.2021 г.**	**СГП от 29.04.2024 г. (с поправками и изменениями на 01.01.2025) (актуальная версия)**
Документы	1. Стратегия Казахстан 2050 2. Стратегический план развития РК 3. Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны	1. Стратегия Казахстан 2050 2. Общенациональные приоритеты 3. Национальный план развития РК	**Документы целеполагания:** Стратегия Казахстан 2050 Стратегия углеродной нейтральности РК до 2060 года

	4. Стратегия национальной безопасности РК 5. Прогноз социально-экономического развития 6. Государственные программы 7. Стратегические планы государственных органов 8. Программы развития территорий (Программы развития областей, столицы, республиканских городов и Программы развития районов областей) 9. Стратегии развития национальных компаний	4. Стратегия национальной безопасности 5. План территориального развития страны 6. Концепция развития отрасли 7. Национальные проекты 8. Планы развития государственных органов 9. Планы развития области, столицы, республиканских городов 10. Планы развития национальных компаний	**Документы СГП:** 1. Национальный план развития РК 2. Стратегия национальной безопасности 3. План развития государственных органов 4. Планы развития области, столицы, республиканских городов 5. Планы развития национальных компаний **Иные документы планирования:** Концепции, Национальные проекты, государственные программы, доктрины (стратегии), комплексные планы, Национальнй инфраструктурный план
Разработка и реализация Плана развития МИО	Процесс разработки регламентирован посредством требований к структуре, содержанию, целевым индикаторам. Целевые индикаторы программ развития территорий устанавливаются базовым перечнем показателей. Данный перечень утверждается МНЭ РК и включает 16 индикаторов, обязательных всех МИО. Допускается включение МИО самостоятельно без согласования с ЦГО до десяти индикаторов	Процесс разработки детально регламентирован приказом МНЭ РК №93 от 25.10.2021. При этом в рамках данной СГП даются инструкции по проведению анализа при разработке Плана. План развития обязательно должен включать целевые индикаторы, закрепленные за соответствующим регионом в вышестоящих документах. МИО по своей инициативе могут включать в План развития целевые индикаторы в объеме не более 20% от общего числа индикаторов,	Процесс разработки Плана развития регионов аналогичен. Вместе с тем, в СГП в части процесса разработки включены этапы, в дополнение к действующим (этап анализа, определение целевых индикаторов, задач), этап проектирования, моделирования, выстраивания коммуникаций. При \том, данные этапы не детализированы. Реализация осуществляется также посредством принятия Плана мероприятий и

	Реализация осуществляется посредством Плана мероприятий, в котором закрепляются плановые значения, ответственные исполнители, сроки	закрепленных за регионом. Реализация аналогично прежнему порядку ведется посредством Плана мероприятий. При этом, на МИО налагается требование об использовании правил проектного управления при реализации Плана мероприятий	использованием методов проектного управления.
Мониторинг	Мониторинг проводится раз в год по итогам года на основе отчета о реализации Программы. По итогам мониторинга проводится коррективрока.	Периодичность мониторинга и корректировки сохраняется, однако при мониторинге должно быть использованы подходы проектного управления.	Мониторинг предусматривает не просто сбор информации, но и оценку реализации документов СГП. При этом данный процесс не детализирован.

Примечание: Составлено автором на основе источника [154]

В результате новшеств в 2021 году СГП была значительно оптимизирована. Так, количество документов СГП сократилось со 285 до 90. Однако анализ показывает, что данная оптимизация была достигнута из-за упразднения планов развития районов областей, которые были включены в вышестоящий документ, то есть план развития области [207]. Вместе с тем, архитектура планирования сохранила свою сложность и комплексность [207]. Это будет продемонстрировано на примере принятых в 2021 году Национальных проектов, которые заменили собой ранее действовавшие государственные программы.

Мотивацией к принятию данных документов стала необходимость отхода от громоздких и многочисленных программ к лаконичным документам [32]. Однако, сравнительный анализ предназначения и характера национального проекта и государственной программы не выявил принципиальных отличий. Оба документа являлись документами, направленными на обеспечение межотраслевого взаимодействия для решения общенациональных задач.

При разработке обоих типов документов используется линейная логика с разработкой цели, целевых индикаторов, мероприятий и закреплением ответственных лиц и государственных органов [207]. При этом, следует признать, что национальные проекты гораздо лаконичнее в отличие от государственных программ, и включали только информацию о планируемых действиях с указанием сроков, исполнителей, бюджета. Но это было обеспечено за счет исключения аналитического раздела в национальных проектах, который теперь содержится в концепциях развития отраслей. Тогда

как ранее, государственные программы содержали и аналитическую часть, и план действий (Рисунок 13). То есть в совокупности реальная оптимизация не имела места [207].



Рисунок 13 - Структура государственной программы в рамках СГП 2017 года, а также Концепции развития отраслей и Национального проекта в рамках СГП 2021 года.
Примечание: Источник [207]

Концепция развития отраслей предназначена для формирования видения и подходов развития определенной области, однако данный документ содержит также свой отдельный план действий с целевыми индикаторами, задачами и исполнителями. Таким образом, практика планирования сохранила свою сложность.

При наличии большого количества документов обеспечение их преемственности и последовательности становится сложной задачей. К примеру, после утверждения очередной версии СГП в 2021 году Национальные проекты были официально приняты в том же году, тогда как Концепции развития отраслей только в 2022 году, несмотря на то, что Концепции по логике являются первичными документами, которые закладывают видение развития определенной сферы и служат основой для формирования более конкретных документов в виде Национальных проектов [207].

Более того, ни один из Национальных проектов не был актуализирован для приведения в соответствие с Концепциями развития отраслей в 2022 и 2023 годах. То есть, обе категории документов позиционировались как отдельные документы СГП, несмотря на принцип преемственности СГП. Наряду с этим, в системе планирования существует практика разработки пилотных документов. Так, в 2022 году Правительством был утвержден ряд пилотных национальных проектов, таких как "Доступный интернет", "Модернизация сельского здравоохранения" и др. [208]. При этом, не был конкретизирован механизм взаимодействия и взаимодополнения подобных проектов с профильными национальными проектами и планами развития регионов [207].

Другим свидетельством недостаточного соблюдения последовательности является тот факт, что в 2023 году все Национальные проекты, принятые в 2021 году, утратили свою силу [209]. Несмотря на это, в Планах развития регионов сохранились положения и целевые индикаторы Национальных проектов. Так, в Таблице 25 представлен отрывок Плана развития Кызылординской области, который был скорректирован и актуализирован Решением Маслихата области от 22 декабря 2023 года. В данный План были включены целевые индикаторы Национального проекта "Ұлттық рухани жаңғыру", хотя этот проект был упразднен 22 сентября 2023 года [210].

Таблица 25 - Отрывок Плана развития Кызылординской области на 2021-2025 гг.

Наименование целевых индикаторов	**Ответственные**
Охват населения, проектами Программы «Рухани жаңғыру» с нарастающим итогом	Управление общественного развития, акимы районов и города
Охват населения, специальными проектами и основными направлениями программы «Рухани жаңғыру»	
Количество объектов, построенных и отремонтированных меценатами	
Количество поддержанных творческих проектов	Управление культуры и спорта, Управление общественного развития
Охват молодежными социальными услугами	Управление общественного развития, акимы районов и города
Уровень посещаемости инфонавигатора Eljastary	
Доля учащейся молодежи, вовлеченной в волонтерскую деятельность	

Примечание: Составлено автором на основе источника [210].

В 2024 году СГП была обновлена и в перечень документов СГП входят, лишь три вида документов (Национальный план развития РК, Стратегия национальной безопасности, Планы развития ЦГО, МИО и национальных компаний) (Рисунок 12, Таблица 24) [154]. Вместе с тем, во исполнение задач, заложенных в вышестоящих документах либо поручений руководства страны, допускается принятие иных документов (концепции, национальные проекты, государственные программы, доктрины, стратегии). К таким документам можно отнести Программу повышения доходов населения до 2029 года, Комплексный план мероприятий по противодействию теневой экономике на 2023-2025 годы, Концепцию развития государственного управления в РК до 2030 года и др.

Данные документы хоть и формально не входят в СГП, однако имеют такой же директивный, стратегический характер и обязательны для исполнения всеми задействованными государственными органами, включая МИО. Принимая во внимание высокий уровень централизации в вопросах планирования, комплексная архитектура СГП напрямую сказывается на управлении эффективностью МИО, которые вынуждены учитывать все

вышестоящие документы в рамках своей деятельности, что приводит к усложнению целеполагания, снижению качества мониторинга и анализа эффективности [207]. Иными словами, сложность планирования как по вертикали (каскадирование документов от вышестоящих органов к нижестоящим), так и по горизонтали (разработка документов одного уровня, но разной направленности), создает риски формализма и распыления ресурсов, в ущерб качественным изменениям. Вышеуказанные последствия подтверждаются данными интервью, критическими заключениями региональных Ревизионных комиссий, а также результатами оценки эффективности МИО.

Как отмечается в Сборнике по операционной оценке эффективности деятельности государственных органов за 2022 год, планирование во многих МИО находится на хронически слабом уровне, в том числе из-за недостаточной координации деятельности структур акиматов [204]. В аналогичном отчете за 2021 год также подчеркивается тенденция высокого освоения бюджетных средств, при этом достижение результатов по программам остается на непропорционально низком уровне [204].

В 2021 году при освоении средств на 94,1%, все МИО страны достигли прямых результатов бюджетных программ развития всего лишь на 64,9% (в 2022 году - 95,8% и 58,3%, соответственно) [204]. Исследование ОЭСР по обзору государственного управления в Казахстане, также приходит к выводу, что при большом количестве директивных документов планирования, усилия органов смещаются на постоянный мониторинг и отчетность, отрицательно сказываясь на их качественных эффектах [152].

Другой проблемной областью СГП является регламентированность процессов планирования, ограничивающая самостоятельность местных органов. Процессы СГП регулируются Методикой разработки, мониторинга, реализации, оценки и контроля документов СГП (далее - Методика СГП) [211]. Данная Методика, стремясь обеспечить последовательность реализации документов на страновом и местном уровнях, ограничивает возможности МИО для самостоятельного выбора концепции и содержания местных планов развития. Так, в пунктах 60 и 62 СГП отмечается ориентированность Планов развития регионов на достижение целей вышестоящих документов [154]. Наряду с этим, пункт 61 требует от МИО согласования разрабатываемого Плана развития региона не только с МНЭ РК, как уполномоченного органа по государственному планированию, но и со всеми заинтересованными органами, чьи курируемые вопросы затрагиваются в указанном Плане развития [154]. В связи с этим, разработка Плана развития регионов по сути осуществляется под требования центральных органов [207].

Более того, в Методике СГП имеется требование об ограничении доли целевых индикаторов, выдвинутых по инициативе МИО, от общего числа индикаторов, закрепленных за ними в вышестоящих документах на уровне 20% [211]. При таких обстоятельствах снижается мотивация МИО к проведению глубинного анализа и исследований при разработке документов,

так как контуры развития регионов во многом предопределяются заранее, центром. О низкой аналитической составляющей в деятельности МИО свидетельствуют хронические проблемы, связанные с жизнеобеспечением, инфраструктурой, реализацией проектов, обеспечением эффективных коммуникаций с населением и др.

Проблемность данного положения также заключается в рисках несоответствия целевых индикаторов, вытекающих из вышестоящих документов с потребностями и особенностями регионов. К примеру, в Плане развития города Алматы на 2021-2025 годы содержался целевой индикатор по производству яблок [212]. Данный индикатор исходит из Национального проекта по развитию агропромышленного комплекса, действовавшего в 2021-2023 годах. Акиматом города Алматы данный индикатор был включен в План в виду его обязательного закрепления за всеми регионами согласно указанному Национальному проекту. Тогда как Алматы не имеет сельскохозяйственных угодий, за исключением земель и садов частных домохозяйств, что физически не позволяет обеспечить увеличение объема выращивания яблок.

Следующий вывод в контексте планирования стратегических документов заключается в его линейном характере, осуществляемом по традиционному формату "целевой индикатор - мероприятие" [207]. То есть механизм реализации, как правило не прорабатывается теоретически, не используются логические модели воздействия мероприятий на ожидаемые цели. К примеру, в Плане развития города Шымкент на 2021-2025 годы в рамках цели по созданию условий для развития туристической отрасли региона были предусмотрены целевые индикаторы по увеличению потока туристов и соответствующие пути достижения в виде мероприятий, однако на практике их выработка не сопровождается моделированием и развернутым обоснованием (Таблица 26) [213].

Таблица 26 - Отрывок Плана развития города Шымкент на 2021-2025 годы с указанием целевых индикаторов и путей достижения (мероприятий) в сфере туризма.

Целевые индикаторы	**Ответственные**	**Источник информации**	**Ед. измерения**	**Плановый период**				
				2021 год	**2022 год**	**2023 год**	**2024 год**	**2025 год**
Увеличение количества внутренних туристов *(НП по развитию предпринимательства)*	Управление туризма и внешних связей	Официальные статистические данные	тыс. чел.	218	215	237	**262**	**287**

Увеличение количества въездных туристов *(НП по развитию предпринима тельства)*	Управление туризма и внешних связей	Официальн ые статистиче ские данные	тыс. чел.	13,3 4	30,86	43,21	**61,7 2**	**92,5 8**
Пути достижения *Завершение строительства амфитеатра в Старом городе в 2021-2022 году; Разработка в 2021 году мастер-плана цитадели старого города Шымкент;Создание в 2021 году туристического портала и мобильного приложения города Шымкент; Создание в 2022-2023 годах в городе Шымкенте центра ремесленничества по аналогии с центром Qazaq-Oner в городе Алматы; Полная реставрация мавзолеев Абдель-Азиз баб, Ибрагим-ата, Мирали баб, Қарашаш ана, минарет Кызыр, городище Сайрам (Исфиджаб)к 2025 году; Благоустройство сакральных объектов жилого массива Сайрам (мавзолей Ибрагим ата, Карашашана, Мартобе и другие) до 2025 года; Создание туристского информационного центра; Организация работы визит-центров в новом терминале аэропорта города Шымкент, железнодорожном вокзале, на пешеходной зоне «Арбат» и на территории старого города: локация «Цитадель», в автомагистралях, предоставляющих бесплатную туристскую информацию, возможности бронирования, приобретения сувениров, книг.*								

Примечание: Составлено автором на основе источника [213].

Аналогичным образом, в действовавших до 2025 года Планах развития регионов фигурировал показатель Национального проекта "Технологический рывок за счет цифровизации, науки и инноваций" "Доля инновационно активных предприятий (в %)" , при этом не были раскрыты пути и механизмы, того, каким образом государство в лице МИО будет обеспечивать данное положение, учитывая рыночные условия экономики и сложность воздействия на поведение субъектов бизнеса, которые самостоятельны в выборе стратегии и подходов ведения своей деятельности [214; 215]. Недостаточная теоретическая проработанность процесса планирования создает риски неэффективной реализации планов и расходования государственных ресурсов. Моделирование воздействия мер либо мероприятий на достижение целей позволило бы определить взаимосвязь всех элементов программы, факторы, влияющие на их реализацию, риски, тем самым подойти к процессу планирования более обоснованно.

В дополнение к документам СГП и иным обязательным документам, инициированным Правительством, в распоряжении государственных органов находятся бюджетные программы, планирование которых регламентировано бюджетным законодательством. Бюджетные программы по своей логике служат операционными документами для планирования и исполнения бюджетных средств в целях реализации планов развития областей. Иными

словами, стратегические документы государственных органов реализуются через бюджетные программы.

Однако, между стратегическим и бюджетным планированием сохраняется слабая синхронизация, несмотря на то, что этот вопрос упоминался в качестве проблемного еще в 2009 году в Концепции по внедрению системы государственного планирования [206]. Согласно законодательству документы СГП представляют собой одну из основ планирования бюджетных средств, а цели, задачи и целевые индикаторы, заложенные в них должны иметь четкую взаимоувязанность с целями и показателями бюджетных программ, что свидетельствует об обязательности гармонизации стратегического и бюджетного планирования [211; 216].

Однако, в Бюджетном кодексе РК не предусмотрены ясные механизмы оценивания воздействия и обоснованности планируемых бюджетных средств. К примеру, в соответствии со статьей 67 Бюджетного кодекса РК местные органы для получения финансирования направляют в уполномоченный орган по бюджетному планированию региона (как правило, Управление экономики и бюджетного планирования) бюджетную заявку и проекты бюджетных программ [216]. В случае с бюджетной заявкой для планирования бюджетных средств на финансирование мероприятий, за исключением бюджетных инвестиций, необходимо направить лишь общие данные о запрашиваемых средствах, при этом не практикуется предварительное обоснование эффекта и влияния средств на достижение стратегических задач (Таблица 27).

Таблица 27 - Содержание бюджетной заявки

Определение	Бюджетная заявка представляет собой совокупность документов, составляемых администратором бюджетных программ на очередной плановый период для обоснования объемов расходов.
Содержание	1. Расчеты по видам расходов 2. Оценка экономического эффекта (в случае с бюджетными инвестиционными проектами, бюджетных субсидий, изменений капитала юридических лиц) 3. Информация о грантах, прогнозе поступлений и расходов (в случае реализации государственными учреждениями товаров и услуг) 4. Отчет по итогам мониторинга бюджетных инвестиционных проектов 5. Пояснительная записка (краткое описание результатов за отчетный период; краткое описание текущей ситуации; описание путей улучшения ситуации; описание целей бюджетных программ; информация по направлениям расходования средств)

Примечание: Составлено автором на основе источника [216]

Подобные положения порождают асинхронность стратегического и бюджетного планирования. Для иллюстрации данной проблемы следует обратить внимание на следующий пример. Так, в 2022 году КГУ "Управление цифровизации города Алматы" были выделены бюджетные средства на проведение мероприятия по кибер-спорту "Almaty Cyber Games 2022" [217].

Целью данного мероприятия была обозначена "популяризация сочетания киберспортивной и физкультурно-спортивной деятельности в воспитании гармоничной личности подрастающего поколения". Вместе с тем, в Плане развития города Алматы и Плане мероприятий по его реализации, данный проект не имел места [212]. При изучении официальной бюджетной документации по данному турниру не была выявлена его взаимосвязь с целями и показателями в области цифровизации, являющейся основным направлением деятельности вышеуказанного МИО (Таблица 28) [217]. А для определения результата данного бюджетного мероприятия были использованы сугубо процессные характеристики в виде количества участников и др.

Таблица 28 - Взаимосвязь мероприятия " Almaty Cyber Games 2022" с положениями Плана развития города Алматы на 2021-2025 годы

	Мероприятие "Almaty Cyber Games 2022"	**Направление по цифровизации Плана развития города Алматы на 2021-2025 годы**
Цель	Популяризация сочетания киберспортивной и физкультурно-спортивной деятельности в воспитании гармоничной личности подрастающего поколения	Повышение уровня цифровизации и формирование «Умного города»
Показатели	Количество зрителей на соревнованиях; Количество просмотров игр через онлайн-трансляцию; Количество привлеченных партнеров и организаций; Количество рекламных роликов.	Уровень соответствия цифровому стандарту умного города Доля зарегистрированных в электронной форме трудовых договоров Доля медицинских организаций, обеспечивающих обмен данными с ядром Ehealth Доля дистанционных медицинских услуг, оказанных населению Увеличение количества камер видео наблюдения Уровень оснащения полиции цифровыми инструментами Доля оцифрованных земельных данных

Примечание: Составлено автором на основе источника [212; 217]

Другим фактором способствующим расхождению стратегического и бюджетного планирования является тот факт, что уточнение местного бюджета (планирование новых расходов либо изменение текущих бюджетных программ) согласно Бюджетному кодексу, осуществляется ежеквартально, тогда как корректировка планов развития областей, как правило, единожды в конце года, что приводит к асинхронности данных процессов [216]. Это

"подрывает первичность стратегических документов", на основе которых по сути должно происходить планирование бюджета [207]. Вышеуказанное мероприятие по кибер-спорту может также служить иллюстрацией данной проблемы, так как в декабре 2021 года при утверждении Плана развития города Алматы на 2022-2025 годы "Almaty Cyber Games 2022" не был заявлен соответствующим МИО, но выделение средств было обеспечено в течение 2022 года в ходе процедур уточнения местного бюджета [212].

Таким образом, в рамках разработки и планирования целей МИО имеют низкую самостоятельность и ориентируются на установки вышестоящих органов. Это подтверждается формальными требованиями о необходимости включения в местные планы развития целевых индикаторов из вышестоящих документов. Ситуация усугубляется сложностью системы планирования, наличием множества обязательных к исполнению правительственных документов, что создает дополнительную нагрузку, а также трудности в концентрации усилий и эффективном достижении целей. Таким же образом, низкая взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования отрицательно сказывается на качестве планирования и реализации стратегий, а также управлении эффективностью в МИО.

Планирование на уровне государственных служащих

Перед рассмотрением практики планирования эффективности на уровне индивидуальных сотрудников, целесообразным выглядит представление результатов анализа восприятия государственными служащими понятия эффективности. Анализ демонстрирует, что эффективность, по мнению более 75% интервьюируемых служащих, представляет собой выполнение обязанностей, предписанных в должностных инструкциях и вытекающих из положения государственного органа, качественном и своевременном исполнении поручений и задач, тогда как лишь четверть ассоциируют эффективность со степенью исполнения потребностей, запросов населения, а также уровнем их удовлетворенности работой МИО. Превалирующее понимание определенно контрастирует с понятиями об эффективности, изложенными в соответствующих правовых и методологических документах, где эффективность, прежде всего, увязывается с достижением целей и индикаторов, нежели нормативным обеспечением деятельности [154; 218].

Изучение положений МИО отчетливо демонстрирует административный характер их функционала. Иными словами, функции государственных органов должным образом не ориентированы на результат на основе принципа "человекоцентричности", а излагают преимущественно процессную деятельность. Данный вывод созвучен с Концепцией развития государственного управления, где отмечается, что "Существующий административный подход сузил реализацию государственных функций до отдельных задач, процессов и даже операций... Таким образом происходит подмена понятий: государственные органы осуществляют не государственные функции, направленные на реализацию потребностей

человека, а административные функции, направленные на "поддержание" деятельности самих государственных органов" [3].

Так, положение КГУ «Управление внутренней политики Алматинской области» закрепляет за данным органом функции согласно Таблице 29, а должностные инструкции служащих исходят из этого положения.

Таблица 29 - Перечень функций КГУ "Управление внутренней политики Алматинской области".

Функции КГУ «Управление внутренней политики Алматинской области»
Информационно-идеологическое сопровождение деятельности МИО региона
Информационно-аналитическое и организационно-техническое сопровождение мероприятий
Реализация комплекса мер по обеспечению внутриполитической стабильности, единства народа
Проведение информационно-разъяснительная работы
Организация работы информационно-пропагандистских групп, информационно-методическое обеспечение их работы
Организация мониторинга деятельности политических партий, общественных объединений и организаций, проведение социологических и политических исследований
Осуществление взаимодействия с политическими партиями, неправительственными организациями, средствами массовой информации и другими объединениями, координация деятельности СМИ по выполнению информационного заказа, мониторинг деятельности СМИ на предмет соблюдения законодательства
Обеспечение деятельности консультативно-совещательных органов
Обеспечение реализации информационной политики и социального заказа
Участие в разработке документов, актов
Взаимодействие с другими государственными органами по компетенции
Ведение информационной базы

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [219]

Как видно из Таблицы 29, функции МИО больше предполагают рутинную деятельность. Тем самым, восприятие эффективности в сугубо исполнительском ключе дает лишь ограниченное представление о деятельности государственных служащих. Так как эффективность рассматривается в качестве внутренней функциональности государственного органа и его способности поддерживать текущую деятельность, а не как проявление результативности и достижение релевантных и полезных целей. Подобное восприятие эффективности имеет практические последствия, воздействуя на процессы планирования и разработки целей.

В продолжение тезиса об интерпретации эффективности, важным и логическим представляется изучение того, какую роль играет управление эффективностью в повседневной работе государственных служащих. В контексте планирования эффективности на уровне руководителей и рядовых служащих не имеется отдельного руководящего документа, однако данный аспект частично регламентирован Методиками оценки деятельности

административных государственных служащих корпусов "А" и "Б", утвержденными приказом Председателя Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 года [220].

Ввиду того, что настоящее исследование сконцентрировано на деятельности административных служащих корпуса "Б", анализу была подвергнута действующая Методика оценки деятельности административных государственных служащих корпуса "Б" (Методика оценки служащих).

В Таблице 30 представлено сравнение первой версии документа с действующей через призму таких аспектов, как планирование эффективности, мониторинг, оценка. Данное сравнение позволило выявить ключевые особенности планирования и управления эффективностью как руководящих лиц, так и иных служащих корпуса "Б". Изменения в Методику оценки служащих вносились в течение 2018-2023 годов десять раз и носили как технический, так и содержательный характер [220]. Настоящее исследование охватывает период 2021-2024 годов. Это позволило изучить практику планирования эффективности во время действия более ранней, так и актуальной версии Методики оценки служащих.

Таблица 30 - Сравнение первой и действующей Методики оценки служащих.

Аспекты управления эффективностью	**Действующая версия (от 31.08.2023 г.)**	**Первая версия (от 16.01.2018 г.)**
Планирование эффективности руководителей	Посредством индивидуального плана работы (ИПР) с указанием ключевых целевых индикаторов либо КЦИ (для определенных категорий, в т.ч.)	Посредством индивидуального плана работы с указанием целевых индикаторов
Порядок согласования и разработки КЦИ	КЦИ устанавливаются оценивающим лицом по согласованию с отделами по управлению персоналом и стратегического планирования	КЦИ разрабатываются оцениваемым лицом и вносятся на согласование вышестоящему руководителю. В случае замечаний, КЦИ подлежат доработке
Мониторинг реализации ИПР	Не регламентирован	Ежеквартально непосредственным руководителем. В итоге даются письменные рекомендации
Форма и периодичность оценки	По итогам достижения КЦИ, ежеквартально и по итогам года, а также методом 360 один раз в год	По итогам достижения КЦИ по итогам года, оценка компетенций
Субъект оценки	Оценивающее лицо (руководитель либо назначаемое руководителем лицо)	Вышестоящий руководитель и Комиссия по оценке

Применение результатов оценки	Принятие решений по бонусам, поощрению, обучению	КЦИ: о выплате бонусов, поощрению, ротации, понижению в государственной должности либо увольнению; оценка компетенций для развития компетенций
Обратная связь	Не регламентирован	В ходе рассмотрения результатов оценки на заседании Комиссии по оценке
Планирование эффективности служащих (лиц, не входящих в перечень руководителей)	Не регламентирован	В отношении служащих применялся идентичный порядок как и в случае с руководителями
Порядок согласования и разработки КЦИ	Не регламентирован	
Мониторинг реализации ИПР	Не регламентирован	
Форма и периодичность оценки	По методу ранжирования ежеквартально и по итогам года; по методу 360 один раз в год	
Субъект оценки	Оценивающее лицо (руководитель либо назначаемое руководителем лицо)	
Применение результатов оценки	По методу ранжирования для выплаты бонусов, поощрения, обучения, ротации, повышения, понижения в государственной должности либо увольнения; по методу 360 для решений по обучению	
Обратная связь	В виде калибровочной сессии в случае несогласия с результатами оценки	

Примечание: Составлено автором на основе источника [220]

Сравнительный анализ показывает, что в первой версии Методики оценки служащих описывалась процедура планирования КЦИ как руководителей, так и рядовых служащих, без каких-либо разграничений. В частности, составление ИПР с указанием КЦИ было обязательным для всех государственных служащих корпуса "Б", а требования к целевым индикаторам были идентичными. Вместе с тем, действующая Методика закладывает норму о необходимости составления ИПР лишь определенными категориями

руководящих государственных служащих (B-1, B-3, D-1, D-3, C-1, C-3, C-O-1, D-O-1, D-R-1, C-R-1, E-1, E-2, E-R-1).

Данный ИПР государственных служащих включает до 5 КЦИ, которым предъявляются некоторые требования (Таблица 31).

Таблица 31 - Требования к разработке КЦИ

1) конкретные	точно определяется результат с указанием ожидаемого положительного изменения, который необходимо достичь;
2) измеримые	определяются конкретные критерии для измерения достижения КЦИ;
3) достижимые	КЦИ определяются с учетом имеющихся ресурсов, полномочий и ограничений;
4) ограниченные во времени	определяется срок достижения КЦИ в течение оцениваемого периода;
5) ориентированные на вышестоящие документы	Ориентация на реализацию документов системы государственного планирования, в том числе национальных проектов, стратегических целей государственного органа, соглашения служащего корпуса "А", либо на повышение эффективности деятельности государственного органа.

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [220]

Анализ текущей Методики показывает наличие ряда проблемных зон планирования эффективности руководящих лиц. Первое, планирование целей согласно Методике оценки служащих носит односторонний характер. Так, пункт 23 Главы 2 констатирует, что КЦИ "устанавливаются оценивающим лицом по согласованию со структурным подразделением, координирующим вопрос стратегического планирования (при наличии), а также со службой управления персоналом" [220]. Однако, в этом процессе не задействовано само лицо, исполняющее ИПР, и соответственно с формальной точки зрения, его видение по вопросу планирования целей не принимается во внимание, хотя данное лицо, будучи непосредственно задействованным в деятельности подразделения или органа, может быть более осведомленным о его специфике и планах, нежели другие отделы. Ferreira & Otley в этом плане подчеркивают важность обеспечения итеративного процесса обсуждения, согласования и установки целей, что способствует их достижимости и эффективности деятельности [24].

В ранней версии Методики, проект ИПР с КЦИ разрабатывался государственным служащим и вносился на согласование непосредственному руководителю для дальнейшего утверждения первым руководителем. Таким образом, здесь имели место интерактивные элементы путем взаимной разработки и согласования целей, что созвучно с успешной практикой управления эффективностью [37].

Следующим критическим результатом анализа является доминирование количественных характеристик деятельности при планировании согласно Методике оценки служащих. Несмотря на то, что пункт 25 отмечает, что КЦИ "должны иметь количественные и качественные индикаторы измеримости

достижения целей", а типовая форма ИПР содержит столбец о конечных результатах работы, Методика оценки служащих не раскрывает порядок и процесс формирования качественных индикаторов [220]. Соответственно, на практике формируются лишь количественные показатели.

При этом, как широко признается в литературе, деятельность государственных органов зачастую не подвержена количественному измерению, а что подлежит изложению в виде количественных показателей становится главным фокусом, затмевая нечисловые, но более значимые аспекты эффективности [85]. Примеры целевых индикаторов согласно ИПР представлены в Таблице 32.

Таблица 32 - Примеры применения целевых индикаторов в ИПР

Целевые индикаторы ИПР государственного служащего (отдел по управлению персоналом аппарата акима)	**Целевые индикаторы ИПР государственного служащего (Управление культуры области)**
Обеспечение укомплектованности вакантных мест в аппарате	Осуществление процедур государственных закупок, обеспечения полного освоения бюджетных средств в соответствии с законодательством РК
Обеспечение представления сотрудниками аппарата в орган государственных доходов декларации об имуществе и доходах на 2022 год	Организация и проведение мероприятий, направленных на охрану и развитие национального культурного достояния и культурного наследия народа Казахстана
Организация годовой оценки работы административных государственных служащих	Обеспечение сохранности исторического, архитектурно-художественного облика объектов историко-культурного наследия при проведении археологических работ и научно-реставрационных работ

Примечание: Составлено автором.

Центральную роль при формировании ИПР играют руководящие документы в виде должностных инструкций и положений органов. В частности, целевые индикаторы основываясь на функциональных обязанностях государственного служащего приобретают оцифрованную форму процессов и задач (к примеру, количество проведенных мероприятий или оказанных услуг).

Таким образом, ИПР представляют собой конкретизированные положения функциональных задач государственного служащего, выраженные в виде измеримых показателей. Проблема заключается в том, что положения государственных органов и должностные обязанности служащих преимущественно носят административный характер, то есть их содержание ориентировано на выполнение операционных и процессных задач, то есть функций, характеризующих механику работы. Следовательно, ИПР не

отражают должным образом характеристики эффективности и качественные изменения.

В этом контексте следует также отметить отсутствие в Методике оценки служащих механизмов определения плановых значений целевых индикаторов. Плановые значения являются индивидуальной характеристикой, зависящей от контекста и возможностей государственного органа. Тем не менее, обсуждение и калибровка плановых значений имеет критическое значение для управления эффективностью организации. Между тем, как в указанной Методике, так и на практике не предусматриваются механизмы либо принципы установки плановых значений. Как следствие, плановые значения практически приравниваются к фактическим значениям. Так, в одном из аппаратов акима сельского округа Алматинской области в план был включен индикатор по "Обеспечению бесперебойной работы уличного освещения" с плановым значением 100%, тогда как данный индикатор итак исполнялся, то есть был равен 100% в отчетные годы. Следует отметить, что аналогичная ситуация присуща и плановым значениям бюджетных программ, что свидетельствует о системности проблемы. Так, плановые значения формируются путем несущественного механического повышения фактического значения за последний отчетный период, что обеспечивает достижение и даже частое перевыполнение планов. Это подтверждается сложившейся тенденцией значительного превышения фактических значений над плановыми при планировании в МИО [204].

В рамках интеграции индивидуальных и организационных целей, существенную роль играют командные цели, в качестве консолидирующих индивидуальные цели и способствующих достижению целей организации (Рисунок 14). Вместе с тем, в Методике оценки служащих, не предусматривается разработка целей и целевых индикаторов структурных подразделений государственного органа. Следовательно, вслед за индивидуальными целями руководителей сразу же следуют цели государственного органа, а цели отдела составляют совокупность несвязанных и недекомпозированных целей сотрудников. Отсутствие формальной декомпозиции целевых индикаторов внутри отдела определенно не способствует укреплению командной работы и достижению синхронных усилий.

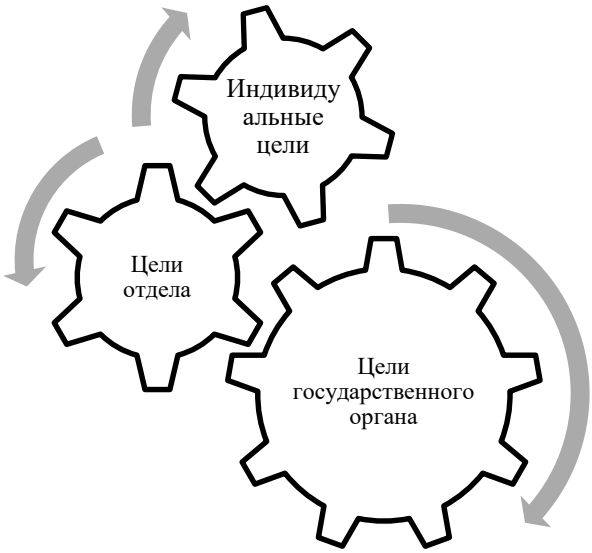


Рисунок 14 - Взаимосвязь видов целей. Примечание: Составлено автором.

В отношении государственных служащих, не входящих в категорию руководителей (то есть служащих исполнительского состава) согласно классификации Методики оценки служащих, планирование эффективности не систематизировано. В настоящее время данные служащие не осуществляют составление ИПР. Методикой не закладывается установка количественных либо качественных целевых индикаторов перед служащими. Эффективность их деятельности рассматривается через призму исполнительской и трудовой дисциплины (параметры: выполнение обязанностей, соблюдение сроков, самостоятельность, соблюдение дисциплины). Иными словами, следуя Методике оценки служащих главной целью служащих выступает выполнение регламентированных функциональных обязанностей и поддержание, таким образом, деятельности государственного органа.

Следует отметить, что функциональные обязанности служащих исходят из положения государственного органа и его структурного подразделения, и как правило, учитывают общие направления и задачи работы без привязки к определенным результатам. Поэтому, не представляется возможным однозначно и предметно управлять эффективностью служащих на основе параметров, перечисленных в Методике оценки служащих. В этом плане, Armstrong подчеркивал важность концентрации внимания не на формальных требованиях к работнику, которые могут носить излишне процедурный характер, а на конкретных и релевантных целях, способствующих улучшению курируемой им сферы [37].

Управление эффективностью на уровне служащих-исполнителей согласно действующей Методике оценки служащих не затрагивает планирование, а ограничивается лишь проведением оценок: по методу ранжирования и методу 360. Следовательно, практика управления эффективностью лишена коренных составляющих в виде планирования и

установки целей, а также мониторинга достижения целей, без которых невозможно систематическое управление эффективностью.

Анализ данных интервью позволил выявить два доминирующих, но противоречивых мнения в отношении данной ситуации. Так, большинство служащих (свыше 60%), принявших участие в интервью, считают, что отмена практики составления ИПР для большинства служащих носит явное преимущество ввиду оптимизации дополнительных бюрократических процедур. Отныне от рядовых служащих не требуется разработка КЦИ, а также периодический сбор информации для их мониторинга и дальнейшей оценки, в результате чего для данных работников высвобождаются дополнительные временные ресурсы для выполнения иных задач.

С другой стороны, отмечается, что ранее действовавшая версия Методики носила более прогрессивный, последовательный и логичный характер. В первую очередь, это связано с тем, что ИПР, как совокупность КЦИ, будучи обязательным для всех категорий государственных служащих, способствовал систематизации, более результатоориентированному поведению посредством фокусирования внимания на определенных аспектах их деятельности. Также, по признанию государственных служащих, наличие требования о составлении ИПР влияло на упорядочивание распорядка дня и функционала. Иными словами, в условиях отсутствия конкретных целей внимание и усилия государственного служащего распыляется на все текущие задачи и процессы, тогда как конкретный план с индикаторами способствует более системному подходу к работе.

Наряду с обозначенными особенностями и проблемами планирования на уровне служащих, анализ показывает, что вопросы, связанные с управлением эффективностью работы, в целом, рассматриваются в качестве прерогативы кадровых подразделений. Такие важные аспекты управления эффективностью, как разработка и утверждение целей, их активный мониторинг, не стали частью рутинной деятельности руководителей, а воспринимаются как административный элемент, входящий в ареал служб управления персоналом. Так, по результатам интервью констатируется отчужденность и слабая осведомленность служащих, в том числе руководящего состава, о положениях Методики оценки служащих и их реализации, что было мотивировано принадлежностью данных вопросов к кадровым службам.

Прежде всего, это вызвано формальным отношением руководителей к процессам планирования и управления эффективностью. Так, ИПР воспринимается не как мобилизирующий и стимулирующий инструмент менеджмента, а как бюрократическая директива вследствие неполного понимания важности целеполагания. В результате чего, ИПР, как уже ранее отмечалось, принимают форму концентрированных функциональных обязанностей и играют роль второстепенных документов, к которым прибегают лишь при подготовке отчетности для оценки, требуемой кадровыми отделами.

Согласно как ранней, так и действующей Методике оценки служащих результаты достижения КЦИ являются основанием "для принятия решений по выплате бонусов, поощрению, обучению, ротации, повышению, понижению в государственной должности либо увольнению" [220]. Однако, в ходе интервью со служащими не были выявлены факты принятия кадровых решений по итогам достижения индикаторов. Главным предназначением реализации ИПР все же остается выплата бонусов, которая осуществляется всего лишь один раз в год, как правило в конце года либо начале года, следующего за отчетным. Данная периодичность создает довольно большой разрыв между предпринимаемыми мерами и отдачей в виде денежных бонусов. Следовательно, среди государственных служащих отмечается низкая мотивация для постоянного мониторинга целевых индикаторов. Данный результат созвучен с данными Концепции государственной службы, где отмечается, что отсутствие гарантий карьерного продвижения в случае достижения служащим целей приводит к формальности вышеназванных процессов [221].

2.2. Исследование процессов и подходов управления эффективностью МИО

Мониторинг эффективности

Наряду с планированием, важную роль играют процессы, направленные на обеспечение эффективности, включая мониторинг реализации планов, построение эффективной коммуникации, обратной связи, поддержки и развития государственных служащих.

Согласно Главе 4 Методики СГП, мониторинг "осуществляется посредством регулярного сбора информации для изучения и анализа использования ресурсов, выполнения запланированной деятельности, достижения запланированных целевых индикаторов и показателей результатов" [211]. Конечной целью мониторинга значится "обеспечение полного и своевременного достижения целей, целевых индикаторов, задач и показателей результатов" [211]. Что касается Методики оценки служащих, то в ней отсутствуют положения о мониторинге, за исключением пункта о необходимости проведения оценки эффективности государственных служащих ежеквартально и по итогам года, тогда как более ранняя версия Методики предполагала по итогам ежеквартального мониторинга представление письменных рекомендаций по достижению КЦИ [220].

Анализ данных интервью и отчетов Ревизионных комиссий показывает, что на практике мониторинг целей в МИО отождествляется с простым сопоставлением плановых и фактических значений по целевым индикаторам. Так, при отсутствии на момент осуществления мониторинга опубликованных статистических либо ведомственных данных по соответствующим индикаторам, мониторинг ограничивается констатацией общего статуса по реализации мер, связанных с данными индикаторами, либо не ведется вовсе.

К примеру, данные по целевому индикатору "Уровень удовлетворенности качеством работы МИО" в Плане развития города Алматы формируются лишь по итогам года, а в течение года не предпринималось системных мер для мониторинга прогресса по данному направлению [212]. В целом, мониторинг происходит эпизодически и увязан с требованиями законодательства. К примеру, полный мониторинг достижения целей региональных планов развития по итогам года осуществляется путем подготовки отчета в первом квартале следующего года в соответствии с Методикой СГП [211]. Мониторинг может проводиться и в течение года в случае проведения совещаний, связанных с реализацией документов СГП либо поступления соответствующих запросов от вышестоящих органов.

Содержание и суть мониторинга сводится к механическому упражнению, по сбору и компиляции данных, и их дальнейшему представлению заинтересованным сторонам. Между тем, мониторинг должен быть прежде всего, аналитическим мероприятием, нацеленным не только на сбор фактической информации, но и выявление так называемых "performance gaps", то есть причин отставания от ожидаемых результатов, а также выработку адекватных ответных действий для восполнения пробелов и корректировки дальнейших шагов [37; 24].

В ходе анализа было выявлено, что проведению качественного мониторинга и обеспечения эффективности препятствует ряд контекстных и организационных факторов (Рисунок 15). В отношении первой категории, следует отметить наличие большого числа вышестоящих и проверяющих органов. Как отмечал Глава государства, говоря на тему таможенного администрирования в ежегодном Послании, "Множество проверяющих – одна из главных причин неэффективности" [222]. Данный тезис уместен для государственного управления в целом.

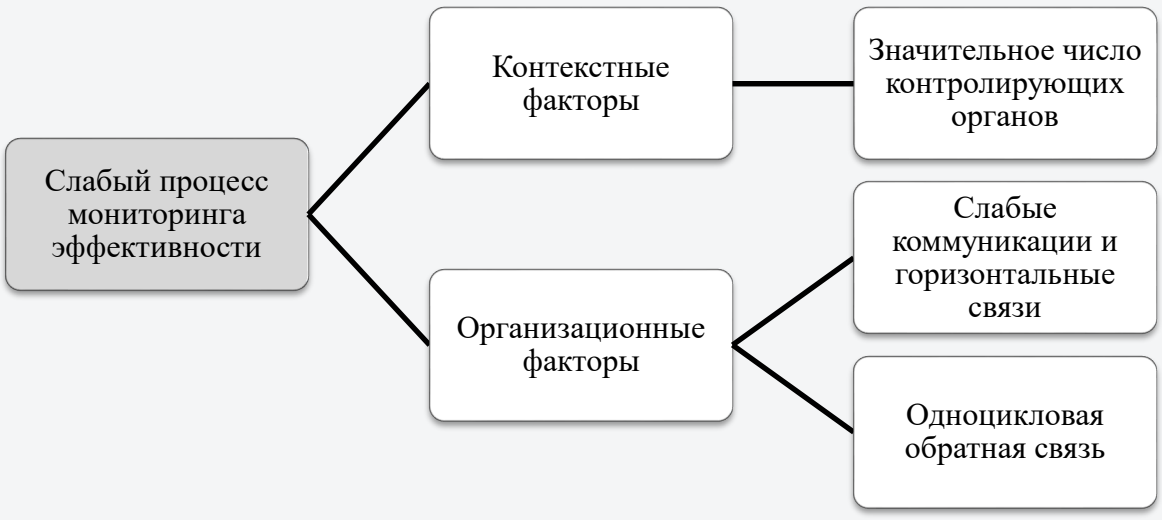


Рисунок 15 - Факторы слабого процесса мониторинга эффективности. Примечание: Составлено автором.

МИО в определенной степени подконтрольны и подотчетны, а также могут быть подвержены проверке со стороны целого ряда государственных органов наряду с официальными вышестоящими органами в виде акиматов более высокого уровня, Правительства, Администрации Президента (Ревизионные комиссии, Департаменты внутреннего государственного аудита, экономических расследований, по делам государственной службы, по противодействию коррупции, прокуратуры и др.).

Практически, это выражается в обработке запросов, поступающих на постоянной основе от данных органов. Сбор и анализ требуемой информации, а также подготовка ответов занимает существенную часть рабочего времени государственных служащих. Следовательно, это сказывается на качестве и полноте выполнения основных задач, в том числе в рамках документов государственного планирования, бюджетных и иных программ. Более того, была выявлена волатильность и постоянно меняющийся характер поручений, что приводит к ненормированности графика служащих, переработке, затруднению планирования деятельности. В целом в системе государственного управления порядка 68% служащих задерживаются на рабочем месте или продолжают выполнять определенные задачи дома, что связано высокой нагрузкой, неэффективной организацией деятельности [223].

Следующий блок факторов связан со слабыми коммуникациями между МИО. Как правило, взаимодействие по горизонтали принимает активную форму на этапе разработки либо согласования документов, однако в ходе реализации поведение местных органов характеризуется обособленностью и изолированностью. Следовательно, ввиду слабой кооперации государственных органов одного уровня, местные органы главным образом ориентированы "вверх" по вертикали. Scott и Gong признают актуальность данной проблемы во многих контекстах, однако считают возможным улучшение ситуации несмотря на сложившиеся практики благодаря совершенствованию координационных механизмов [224].

МИО во многом имеют схожую структуру, основанную на базовой структуре местного государственного управления. Также, вследствие унитарного государственного устройства местные органы по целому ряду сфер деятельности руководствуются нормативно-правовыми и методологическими документами, утверждаемыми на страновом уровне. Более того, согласно Плану территориального развития Республики Казахстан характер проблем регионов, сопоставимых в плане динамики социально-экономического развития, имеет много схожестей [225]. Здесь следует отметить проблемы развития городских агломераций, моногородов, сельских кластеров, проблемы развития инфраструктуры, агропромышленного комплекса и др.

Это обуславливает необходимость более тесного взаимодействия МИО, к примеру, посредством обмена опыта. Однако, взаимодействие государственных органов, как правило, проистекает по вертикали "центр-регион". Более того, в стране не имеется официальных площадок для нетворкинга и обмена опытом между акиматами регионов. В Казахстане действует ряд ассоциаций в сфере развития городов, такие как Q88 (q88.kz), однако они являются инициативами общественных объединений и представляют собой экспертные площадки. Взаимодействие акиматов регионов выражено как правило, в виде контактов в рамках отдельных мероприятий. К примеру, в виде проведения сельскохозяйственных ярмарок в городах, либо взаимного участия на инвестиционных форумах. Однако горизонтальная кооперация акиматов остается все же неразвитой, несистемной и не предусматривает целей обмена практиками.

Одной из причин является неразвитость механизмов, позволяющих разным МИО совместно финансировать и исполнять проекты. Так, согласно Главе 7 Бюджетного кодекса РК не допускаются взаимоотношения бюджетов областей с бюджетами районных городов, сел, сельских округов, а также местных бюджетов одного уровня друг с другом, за исключением предусмотренных в кодексе случаев, таких как возникновение чрезвычайных ситуаций, рисков для жизни и здоровья людей, проведения мероприятий республиканского и международного масштаба, в рамках развития агломерации по ходатайству акимов регионов и др. [216]. Одним из последствий при подобных обстоятельствах является неиспользованный потенциал экономики масштабов и ресурсов для достижения общих целей.

Это может быть продемонстрировано на примере сферы туризма. Город Алматы и Алматинская область, хоть и являются отдельными административно-территориальными единицами, в туристском отношении остаются неразрывно связанными. Туристские продукты города взаимодополняются продуктами области. Также и Алматинская область не может изолироваться от Алматы, где расположен крупнейший международный аэропорт страны, а также развит рынок туристских услуг. Вместе с тем, КГУ "Управление туризма города Алматы" и КГУ "Управление туризма Алматинской области" располагают отдельными бюджетами по продвижению туризма на внутреннем и международном рынке, при этом продвигаемые продукты во многом переплетаются ввиду географии и логистической связанности. Таким образом остается нереализованным эффект кооперации и объединения ресурсов.

Другим важным последствием слабых горизонтальных связей является низкий обмен информацией. Следует отметить, что своевременное обеспечение потока актуальных и релевантных данных служит неотъемлемым условием в управлении эффективностью. Традиционно обмен информацией между местными органами происходит согласно запросам, направляемым через систему документооборота. Здесь также важно отметить отсутствие информационной системы либо платформы, где размещалась бы актуальная и

динамичная информация о планах и мероприятиях других государственных органов из смежных отраслей. К примеру, деятельность отделов образования часто переплетается с работой департамента полиции, отдела по социальному обеспечению либо энергетической инфраструктуре в вопросах обеспечения безопасности, строительства дошкольных учреждений и иных направлениях. В условиях отсутствия структурированной и валидной цифровой платформы, получение информации происходит путем взаимных официальных запросов, что требует дополнительное время либо через неформальные личные каналы связи.

Другая смежная проблема, препятствующая эффективному взаимодействию органов фрагментированность МИО. Актуальность этой меры может быть продемонстрирована на следующем примере. В настоящее время в структуру акиматов районов и городов в областях входят аппарат акима и его отделы, а также отраслевые отделы, действующие в форме КГУ, то есть отдельных юридических лиц (Рисунок 16).

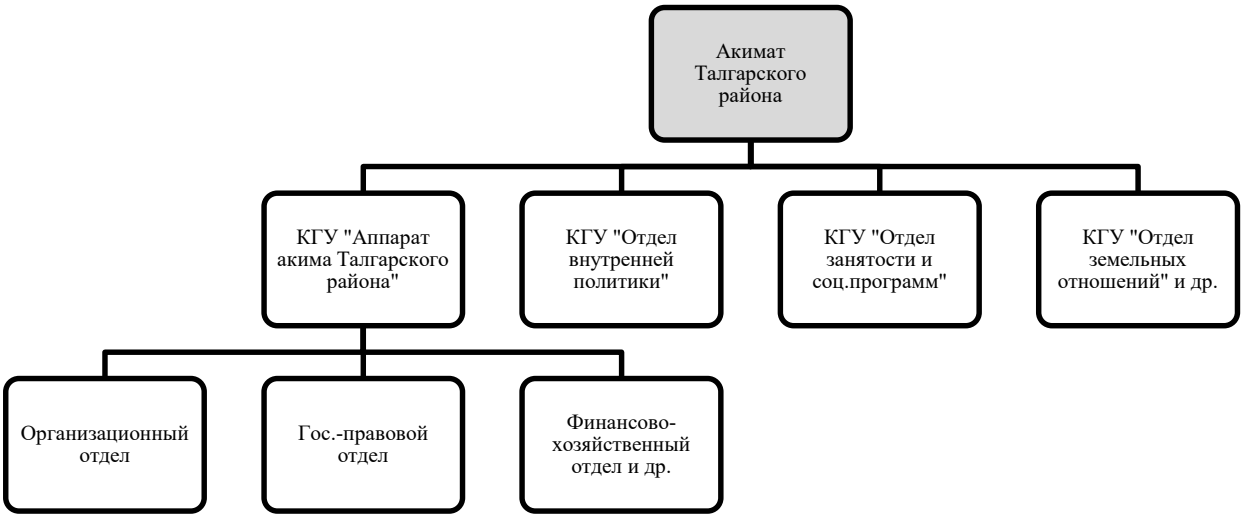


Рисунок 16 - Структурные части акимата Талгарского района
Составлено автором на основе источника [226].

Как следствие, они имеют определенную автономию в операционной деятельности, включая государственные закупки (за исключением закупок, проводимых централизованно на уровне района) и др. Подобное положение дел не только требует дополнительных человеческих и бюджетных ресурсов ввиду необходимости отдельного закупа определенных услуг (к примеру, транспортные услуги) и выполнения иных функций, но и порождает непоследовательность и барьеры в управлении эффективностью. Так, если штатная численность структурного подразделения в МИО составляет семь или более человек в данном государственном органе вводится должность заместителя руководителя отдела, что усложняет систему принятия решений

и коммуникации [227]. Другим примером являются расхождения в подходах к финансовому стимулированию. Государственные служащие определенных отделов могут получать бонусы выше либо ниже, чем служащие из других отделов этого же акимата ввиду отдельного планирования и исполнения бюджета.

Аргументом в пользу функционирования отраслевых отделов в виде отдельных государственных учреждений могла быть необходимость координации целых сфер и высокая рабочая нагрузка, что требовало бы бóльшей бюджетной и операционной самостоятельности. Однако, отделы в районных акиматах в столице и республиканских городах входят в состав аппарата акима соответствующего района в качестве структурного отдела, при этом численность населения обслуживаемой ими административно-территориальной единицы может быть гораздо выше. В Таблице 33 представлено сравнение двух отделов в разных регионах для иллюстрации вышеуказанных тезисов. Как видно, оба отдела имеют практически равное количество сотрудников. Население Ауэзовского района в городе Алматы многократно превышает данный показатель Кегенского района Алматинской области, что обуславливает более высокую нагрузку, однако отдел культуры и развития языков в Ауэзовском районе не имеет статуса отдельного государственного органа и является структурой районного акимата.

Таблица 33 - Сравнительная таблица характеристик отделов в сфере культуры

Наименование	Отдел культуры и развития языков в составе КГУ "Аппарат акима Ауэзовского района г. Алматы"	КГУ "Отдел культуры, развития языков, физической культуры и спорта Кегенского района"
Население района	354 тыс.	28 тыс.
Количество сотрудников отдела	3	5
Бюджет отдела на 2024 год	Не имеет отдельного бюджета	249 млн тнг

Примечание: Составлено автором на основе источника [188; 228]

В этом контексте следует отметить также проблему так называемой перевернутой пирамиды, выражающейся в диспропорции руководящих сотрудников и исполнителей. В этом плане отсутствует общепринятая и стандартная пропорция. Однако, исследования международной практики показывают, что при меньшем количестве руководителей повышается коммуникация и эффективность организации благодаря стимулированию горизонтального взаимодействия [229; 230].

Отделы местных органов малочисленны и в среднем состоят из трех специалистов. Такое устройство обуславливает большое количество

руководителей, что может быть непродуктивным не только с точки зрения расходования бюджета, но и эффективного распределения задач и взаимодействия сотрудников, так как несмотря на ограниченное число сотрудников в отделе, ключевая рабочая нагрузка накладывается, как правило, на рядовых специалистов. Указанная проблема подтверждается и данными Концепции развития государственного управления, согласно которой на одного руководителя в МИО приходится 2,2 исполнителя [3].

Непременным последствием диспропорции руководителей и исполнителей, является проблема низкой самостоятельности служащих. В настоящее время рядовые служащие вынуждены согласовывать даже рутинные вопросы по всей вертикали управления. Это выражается, к примеру, в сложившейся практике подписания исходящей корреспонденции первыми руководителями либо заместителями первых руководителей, даже если вопросы относятся исключительно к компетенции отдела. С другой стороны, следует признать, что часть ответственности за бюрократизацию лежит и на центральных органах, которые, как правило, требуют подписания всей корреспонденции, поступающей из МИО заместителями акима области, даже если вопрос относится к сфере деятельности определенного МИО.

Для регулирования проблемы диспропорции руководителей и исполнителей Агентством в 2023 году был издан приказ об "определении соотношения руководящего и исполнительского состава административных государственных служащих", согласно которому в МИО, где работают более пятисот государственных служащих количество руководителей не должно превышать 30%, а если штатная численность меньше пятиста, то на руководящих позициях могут находиться 35% служащих [231]. Данная норма является агрегированным показателем и может недостаточно корректно отражать дисбаланс, возникающий в структурах. К примеру, на уровне государственного органа пропорция руководящих должностей может соответствовать 35%, однако в его некоторых структурных подразделениях, то есть отделах, может сохраняться дисбаланс в пользу руководителей.

Вместе с тем, данный приказ из МИО распространяется лишь на аппараты акимов столицы, областей и республиканских городов, а также Управления акиматов, то есть только на наиболее вышестоящие органы в региональном измерении. Тогда как данной нормой не охвачены акиматы районов и их структуры, сел, округов. Таким образом, приказ имеет ограниченное действие.

Наряду с этим, требует конкретизации механизм контроля за исполнением соблюдения ограничения пропорции руководителей. Как известно, Агентство по делам государственной службы в отношении МИО обладает полномочиями в части контроля процедур приема и прохождения государственной службы, тогда как вопросы, касающиеся схемы управления, регулируются решениями маслихата и постановлениями акимата. Поэтому, в случае несоблюдения вышеуказанной нормы Агентство может оказать воздействие на МИО лишь опосредованно путем инициирования данного

вопроса перед Администрацией Президента либо Аппаратом Премьер-Министра.

Обратная связь

В процессе управления эффективностью критическое место занимает обратная связь, то есть предоставление формальным или неформальным образом информации о динамике эффективности сотрудников. Анализ данных интервью показывает, что практикуемые форматы совещаний и собраний в государственных органах принимают форму рычагов контроля над исполнением планов, задач и поручений. Обратная связь носит более односторонний характер в формате «сверху-вниз» и включает в себя обзор текущего положения и дачу последующих поручений. То есть поток информации осуществляется каскадированно от вышестоящих до нижестоящих. Однонаправленность и многоступенчатость информационного потока имеет два важных последствия.

Первое связано с полнотой и качеством обратной связи. По признанию интервьюированных, первые руководители государственных органов склонны обсуждать порядок дел со своими заместителями либо определенным кругом руководящих лиц, которые в дальнейшем проводят разъяснительную работу либо инструктаж в подразделениях, входящих в зону их ответственности (Рисунок 17). При ретрансляции информации и обратной связи от одной ступени на другую могут быть упущены нюансы, детали либо контекстная информация.

Ввиду строгой иерархической структуры государственных органов, в местных органах нижестоящие государственные служащие традиционно слабо вовлекаются в процесс принятия и обсуждения решений. Соответственно, от данных служащих не ожидается предоставление обратной связи в отношении эффективности деятельности органа либо политики менеджмента.



Рисунок 17 - Типичная иерархия в МИО (на примере Управлений). Примечание: Составлено автором.

Следующим важным аспектом обратной связи как элемента управления эффективностью, является ее содержание. Анализ данных показывает, что обратная связь, практикуемая в местных исполнительных органах, преимущественно, имеет негативную и критическую направленность, то есть ориентирована на описание отрицательных аспектов деятельности, в виду упущений либо нарушений по проделанной работе.

Другой вывод связан с персонализацией обратной связи, так ряд служащих отмечают, что при обратной связи со стороны руководящих лиц допускается частая отсылка к личностным характеристикам работников, что приводит к обратному результату, то есть спаду мотивации. Как отмечали Kluge и DeNisi, обратная связь может не только способствовать развитию, но и иметь совершенно негативный эффект, снижая мотивацию и эффективность работников, так как реакция на обратную связь может носить различные формы [232]. Более того, обратная связь эффективнее при увязке с целями, тогда как при акцентировании на персональных аспектах обратная связь не способна влиять на улучшение поведения и деятельности [232]. Для улучшения качества работы, обратная связь должна быть доказательной, то есть должна всегда основываться на фактах, нежели на субъективных мнениях и личностных суждениях [37].

На основе полученных данных практику обратной связи в местных органах следует охарактеризовать как одноцикловую. Обратная связь, главным образом, нацелена на фиксирование отклонений от заданных параметров, то есть планов либо иных поручений, и выработку мер по их дальнейшему устранению. Таким образом, ошибки либо проявление неэффективности объясняются некачественной операционной деятельностью.

При этом, не ставится под сомнение либо не подвергается анализу более основополагающие элементы деятельности системного характера, то есть принятые организационные традиции, правила и практика принятия решений, выработки стратегий, планов. К примеру, субсидирование сельского хозяйства в регионах неоднократно признавалось неэффективным на высшем уровне, однако мониторинг и обратная связь в рамках этой программ сводится к фиксированию отклонений от заданного курса (к примеру, проверка достижения целевых индикаторов или степень освоения средств), хотя должны ставиться более концептуальные вопросы о целесообразности и системных проблемах данной сферы [233]. На практике организациям часто не удается извлечь полезных уроков от проделанных ошибок, так как их внимание исключительно сфокусировано на методах и порядке работ [234].

Таким образом, практика обратной связи в местных органах ориентирована на прошлом, посредством указания проблем и отклонений, и имеет оценочную и персонализированную направленность, при этом недостаточно сфокусирована на развитии, выработке новых идей и

переосмыслении действующих "правил игры", что является предметом двухцикловой обратной связи (Рисунок 18).

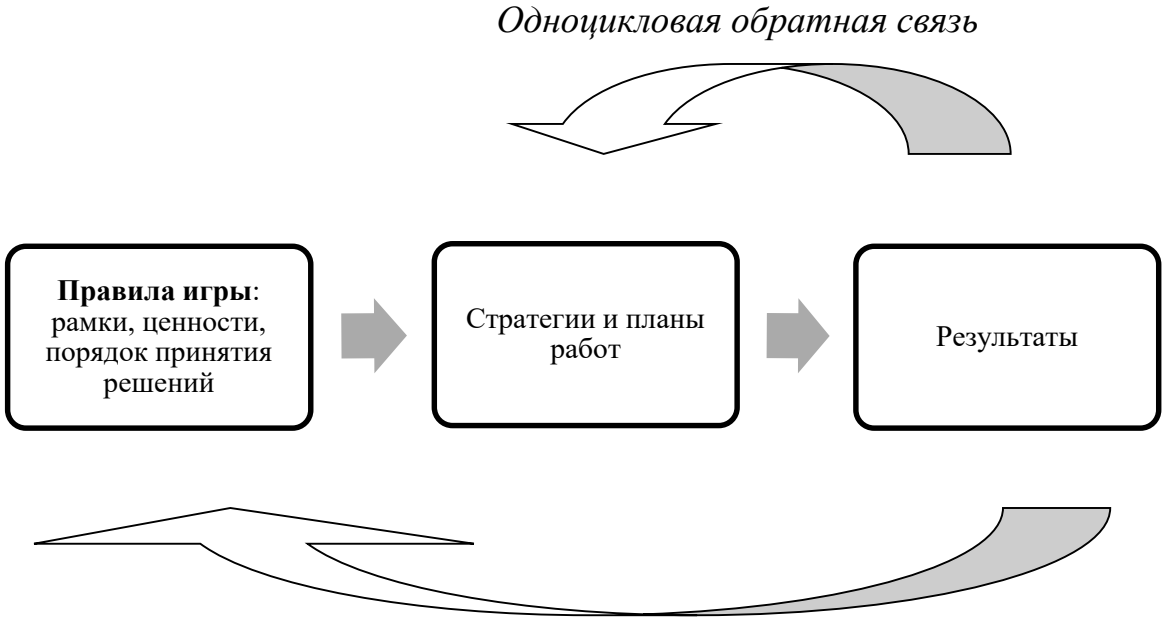


Рисунок 18 - Одноцикловая и двухцикловая обратная связь
Примечание: Адаптировано автором на основе источника [235; 236]

Внедрение проектного управления в деятельность МИО г. Алматы

С учетом важности применения современных подходов и инструментов менеджмента в 2020 году Президентом РК было дано поручение о внедрении проектного управления в государственном управлении [237]. С этого времени, в Казахстане была создана правовая и методологическая база для реализации проектного управления [155].

Предполагалось, что проектное управление будет способствовать повышению эффективности работы органов, посредством улучшения механизмов мониторинга, предоставления информационной системы, модернизации организационной культуры, укрепления профессионализма служащих и внедрения новых практик и методов менеджмента.

В этом контексте, была исследована реформа по внедрению проектного управления в МИО города Алматы (далее - Реформа), который был в числе первых среди регионов страны, попытавшихся провести институциональные и организационные изменения в системе управления эффективностью посредством проектного управления [195]. Активная фаза реформы с привлечением консалтинговой компании проходила в 2021 году, но внедрение проектного управления продолжилось усилиями самого акимата в 2022-2024 годы.

Анализ результативности акимата г. Алматы по достижению целей стратегических и бюджетных программ за 2021-2022 годы показывает

ощутимую отрицательную динамику (Рисунок 19). Как и в случае в другими регионами данный тренд может быть увязан с последствиями коронавирусной пандемии, однако более детальный анализ демонстрирует, что несмотря на имеющиеся бюджетные возможности акимату не удалось улучшить управление программами.

Так, за 2021 год доля программ с некачественными показателями составила 79,3%. Несмотря на освоение выделенных бюджетных средств на 95,8%, эффективность реализации бюджетных программ составила 73,8%. Достижение региональных целевых индикаторов снизилось до 80% (в 2020 году - 86,7%) [204].

Ситуация сохранилась и в 2022 году, так как при освоении бюджета на 94,6% эффективность исполнения бюджетных программ снизилась до 69,7% [204]. Наряду с этим, в заключениях Ревизионной комиссии города Алматы подчеркиваются хронические проблемы слабого исполнения и контроля по бюджетным программам и документам государственного планирования [238; 239]. Более того, МИО г. Алматы не удалось наладить тесное взаимодействие при реализации совместных целевых индикаторов, что привело к слабому управлению процессами.

Таким образом, внедрение проектного управления в МИО г. Алматы не позволило повысить эффективность управления процессами для достижения целей реализуемых МИО программ.

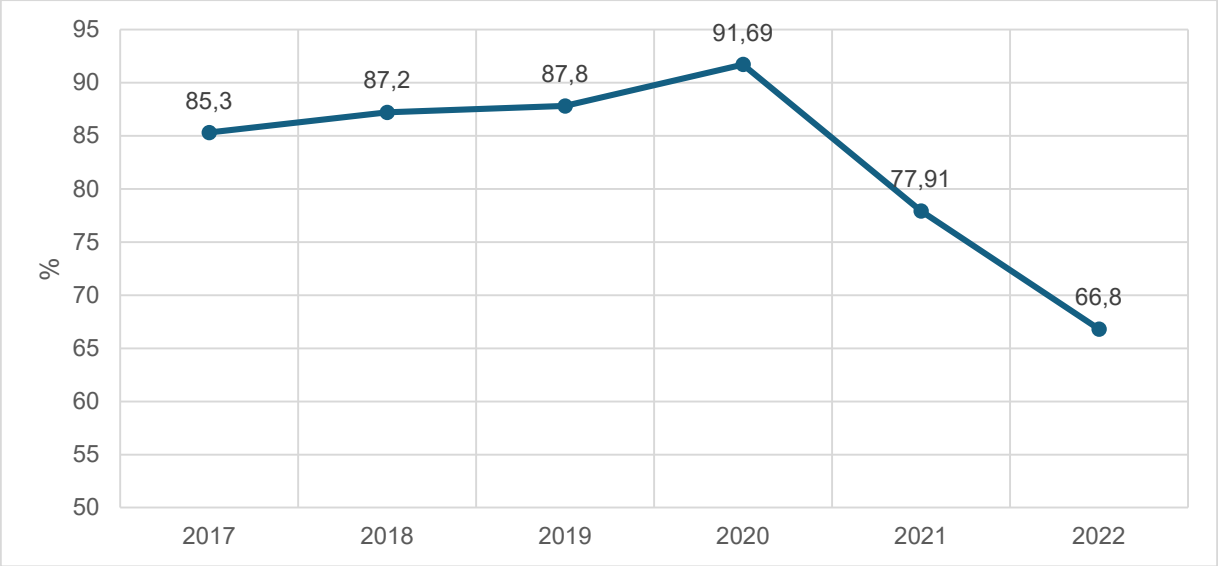


Рисунок 19 - Динамика эффективности акимата г. Алматы по достижению целей. Примечание: Составлено автором на основе источника [204].

Вывод о крайне низком эффекте данной инициативы на деятельность местных органов подтверждается также результатами проведенных интервью и изучения отчетных материалов. В частности, шесть участников интервью из восьми оценили внедрение реформы в качестве слабой, а остальные как очень слабое согласно шкале оценки. Оценка "слабо" обосновывалась тем, что несмотря на недостижение цели трансформации практики управления, была

создана база, выражающаяся в принятии правовых рамок и создании информационной системы проектного управления, тогда как в качестве аргументации оценки "очень слабо" отмечалось, что изменения носили номинальный характер. В целом, попытка внедрения проектного управления не оказала влияния на действующие практики планирования и мониторинга программ, взаимодействия служащих, механизмы обратной связи. В результате анализа было выявлено четыре основных фактора, не позволивших реализовать Реформу.

Во-первых, методы проектного управления в местных органах не получили распространения ввиду слабой коммуникационной стратегии [195]. В частности, инициаторами реформы не были предприняты должные меры по информационно-разъяснительной работе по внедрению проектного управления среди сотрудников, что вызвало сопротивление со стороны последних. Будучи не осведомленными о практических выгодах новых подходов менеджмента, данная реформа рассматривалась служащими не в качестве перспективного катализатора эффективности, а в виде очередной административной задачи, что выражалось в формальном исполнении предлагаемых методов и инструкций. Таким образом, Реформа не получила широкой поддержки среди служащих.

Образовавшийся скептицизм оказал влияние на весь ход реализации реформы. Подход "action learning", то есть обучение в процессе, предпринятый авторами реформы оказался неэффективным. В целях продвижения проектного управления в структурах акимата Проектным офисом использовалась практика взаимодействия с назначенными представителями государственных органов, на которых возлагалась роль проводников либо агентов изменений.

Однако, ввиду слабого энтузиазма со стороны государственных органов по вышеотмеченным причинам, назначение данных лиц происходило по так называемому "остаточному принципу", то есть представителями становились лица, имеющие наименьшую рабочую нагрузку, при этом не имеющие отношения по своему профилю к реализации проектов либо служащие, занимающие административные либо низовые должности [195]. Данные лица могли быть недостаточно осведомленными о содержании проектов, реализуемых в государственном органе, кроме того, будучи на вспомогательных и стартовых должностях, данные лица не обладали весом для продвижения Реформы среди более старших по должности коллег. Наложение дополнительных функций по проектному управлению при отсутствии стимулов в виде дополнительных выплат приводило к частой смене представителей органов, что отрицательно сказывалось на последовательности проводимой реформы.

Другая причина неработоспособности механизма взаимодействия с использованием агентов изменений в лице представителей государственных органов, исходит из порочной практики централизации всей ответственности на едином лице [195]. Так, при назначении служащего главным исполнителем

по определенному вопросу, то есть лицом, ответственным за сбор информации и подготовку консолидированной позиции, как правило, вся ответственность за некачественное либо несвоевременное исполнение задачи накладывается именно на данное лицо, что служит дестимулирующим фактором для остальных задействованных лиц для качественного выполнения общей задачи. Похожий вывод содержится в исследовании Ekstedt, который описывает сложности совмещения проектных и рутинных функций [240].

Следующая проблема была связана с превалированием технических аспектов Реформы при недостаточном внимании к более базовым проблемам управления на местном уровне, а также с параллельным функционированием нескольких форматов работы [195]. Одним из заметных элементов Реформы было создание информационной системы проектного управления, под которой понимается "единая информационная автоматизированная платформа, используемая для создания, хранения, передачи актуальной и достоверной информации об инициативах, проектах, группах проектов, базовых направлениях программ, программах, портфелях общенациональных приоритетов, обеспечивающая осуществление проектной деятельности всеми участниками, а также предоставляющая заинтересованным сторонам доступ к информации для принятия управленческих решений" [155]. С учетом проблемы изоляционизма и слабого информационного обмена между государственными органами, создание подобной платформы, позволяющей в реальном времени следить за прогрессом всех программ, рассматривалось как перспективное решение.

Однако, на практике образовались две реальности, с которыми государственные служащие были вынуждены взаимодействовать [195]. Первая касалась привычного формата работы, предусматривающего постоянный обмен данными с другими государственными органами через официальную систему электронного документооборота путем направления отчетов и ответов на поступающие запросы. Одновременно, от служащих также требовалось заполнение и периодическое обновление информации об их проектах и программах в информационной системе проектного управления. Следует также отметить наличие профильных ведомственных платформ. Так, по линии Управления строительства таковым является портал для мониторинга экспертизы проектов, по линии Управления финансов - системы, связанные с процедурами казначейства и др.

Более того, на центральном уровне была разработана информационная система государственного планирования (eplanning). При наличии множества параллельно функционирующих систем мониторинга деятельности, естественным образом возникает потребность в синхронизации для упрощения бизнес-процессов в государственных органах, что не было учтено в рамках Реформы. Таким образом, затрачивалось дополнительное время и возрастала рабочая нагрузка. То есть, изначально нацеленная на повышение эффективности информационная система привела к усложнению и неэффективности процессов. К аналогичному выводу пришел в своем труде

Hodgson, который выдвигает понятие "ребюрократизация" как потенциальное последствие попыток внедрения проектных подходов [157].

Как результат, наиболее нагруженные исполнительные органы придерживались "статуса-кво", должным образом, не пользуясь информационной системой проектного управления. Это было объяснимо и с точки зрения рациональности, так как в условиях ограниченных временных и человеческих ресурсов и при возникновении выбора между выполнением юридически закрепленных функций и инициативной реформы, выбор делался в пользу первого.

Данные обстоятельства приводили к непоследовательности и несоответствиям в системе ввиду наличия неактуальных данных либо их полного отсутствия, то есть система не могла выполнять свою функцию. Несмотря на проблему асинхронности предпринимаемых усилий основным предметом встреч и обучающих мероприятий, проводимых Проектным офисом была работа в информационной системе посредством систематизации заполняемых данных о проектах [195]. Более того, восемь из одиннадцати закрепленных функций Проектного офиса были связаны с информационной системой, а рекомендации, содержащиеся в ежеквартальных отчетах консалтинговой компании, затрагивали технические стороны реформы, такие как своевременное заполнение данных в информационной системе, устранение ошибок в заполнении, обеспечение актуализации и прочее [194].

На этом фоне не были затронуты иные хронические проблемы местного управления, которые оказывали более значимое влияние на эффективность управления проектами. Прежде всего, речь идет о бюрократизированности процессов принятия решений. Так, государственные органы при реализации проектов действуют в рамках бюджетного законодательства и иных соответствующих актов, которые тщательно регламентируют процессы разработки проектных предложений, их исполнения и мониторинга, что сужает пространство для более гибких решений при управлении проектами.

Другая проблема касается рисков и контроля при реализации планов в рамках государственных закупок. Как правило, проекты государственных органов осуществляются подрядными организациями. Местные органы систематически сталкиваются с проблемами несвоевременного завершения проектов данными организациями либо низкого качества оказанных услуг [241]. Несмотря на финансирование с государственного бюджета, подрядные организации самостоятельны в выборе путей и подходов управления, ориентируясь лишь на установленные сроки и технические спецификации проекта. Следовательно, попытки внедрения новых проектных подходов среди государственных служащих, без должного решения системной проблемы мониторинга и контроля подрядных компаний, имели ограниченное действие.

Другим фактором, препятствовавшим успешному внедрению практик проектного управления, было применение унифицированного подхода в

отношении всех местных органов [195]. В качестве аргумента следует сравнить деятельность двух КГУ - Управления по делам религий и Управления энергетики. Первый орган действует в достаточно стабильной и предсказуемой среде и ответственен за взаимодействие с религиозными общинами и организациями, соответственно здесь приемлем традиционный стиль проектного управления. Тогда как, второй исполнительный орган существенно отличается по функционалу и специфике, будучи задействованным в реализации инфраструктурных проектов и обслуживании энергетических мощностей, что подразумевает наличие динамизма, рисков и влияния множества внешних факторов. Следовательно, данные государственные органы имеют различные потребности в вопросах операционной и проектной деятельности. Не адаптированность продвигаемых практик проектного управления к условиям деятельности местных органов привело к формалистскому отношению и дистанцированию служащих от данной Реформы.

Анализ внедрения проектного управления продемонстрировал, что сами по себе новые цифровые инструменты и подходы менеджмента не могут оказать качественного влияния на деятельность государственных органов. Несмотря на заключения некоторых авторов о возможности сосуществования бюрократической и проектной логики [130; 242], исследование практики акимата г. Алматы продемонстрировало явную неготовность текущих условий к принятию новых подходов управления.

Препятствием в достижении указанных целей явился, прежде всего, некачественный менеджмент изменений, который выражался в неспособности авторов и исполнителей Реформы провести информационно-разъяснительную работу для повышения энтузиазма государственных служащих и получения поддержки "снизу-вверх". Алгоритм взаимодействия Проектного офиса и местных органов также имел явные недостатки ввиду неспособности назначенных агентов изменений проецировать и продвигать политику, а также подходы Проектного офиса в представляемых ими организациях.

Одним из заслуг инициативы можно выделить создание информационной системы, однако, ввиду того, что не были учтены особенности деятельности местных органов, ее потенциал оказался крайне ограниченным. Более того, унифицированность предлагаемых методов не позволила учесть потребности и специфику органов. В совокупности данные факторы привели к наслоению нескольких форматов работы и созданию надстройки в виде проектного управления при сохранении текущего порядка действий, что создало дополнительную нагрузку для служащих и негативно сказалось на их мотивации.

Обучение и развитие государственных служащих

Концепция управления эффективностью неразрывно связана с обучением работников. Одна из ключевых ее целей - построение культуры развития, в рамках которой происходит постоянное совершенствование методов работы, сопровождающееся профессиональным ростом персонала.

Согласно Закону о государственной службе РК обучение государственных служащих может проходить в форме подготовки (полноценное обучение по программам магистратуры и докторантуры), переподготовки (обучение для получения новых навыков и знаний), повышения квалификации (обучающие семинары) [243]. Отличие переподготовки от повышения квалификации заключается в том, переподготовка длится не менее ста двадцати часов и ее проходят лица, впервые поступившие на государственную службу и впервые, назначенные на руководящую должность, тогда как курсы повышения квалификации могут длится от 8 до 80 часов и осуществляются чаще, так как служащие должны проходить данные курсы не реже одного раза в три года. Значительный интерес с точки зрения развития организационного потенциала местных органов в этом контексте представляют курсы повышения квалификации ввиду широты охвата и более высокой регулярности.

Традиционно доминирующей организацией, предоставляющей услуги в области обучения государственных служащих является Академия государственного управления (далее - АГУ) и ее структуры в лице Института профессионального развития, а также региональных филиалов. Это обусловлено тем, что АГУ по праву является одной из ведущих и наиболее опытных организаций в сфере подготовки кадров для государственной службы. Наряду с этим, в Правилах подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих (далее - Правила обучения) за АГУ закрепляется ключевое положение [244]. Так, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих определенных категорий руководящего осуществляется исключительно в АГУ и ее филиалах.

Остальные категории, занимающие более нижестоящие должности также проходят повышение квалификации в АГУ, но для них допускается прохождение данного вида обучения в иных организациях образования, соответствующих закрепленным требованиям материально-технического и учебно-методического характера. В 2023 году в перечень аккредитованных организаций, имеющих право на осуществление повышения квалификации государственных служащих, вошли восемнадцать заведений [223]. Однако, при анализе управления эффективностью в МИО было констатировано, что МИО в рамках обучения традиционно взаимодействуют с АГУ и ее структурами. Следует отметить, что частные корпорации и компании не допускаются к мерам по повышению квалификации согласно вышеуказанным правилам [244]. Между тем, изучение эффективных бизнес-практик признается важной задачей в контексте профессионального развития служащих [3].

Анализ данных показал, что порядок повышения квалификации определяется больше предложением, чем спросом. В частности, направление и участие служащих в семинарах осуществляется, как правило, в соответствии с годовым планом, утвержденным Институтом профессионального развития АГУ. Как уже отмечалось, прохождение служащими повышения

квалификации не менее одного раза в три года является требованием законодательства, более того, количество лиц, прошедших повышение квалификации, является одним из показателей при оценке эффективности деятельности местных органов [245]. А за непрохождение курсов служащими, подлежащими повышению квалификации, государственному органу присваиваются штрафные баллы при оценке. При таких обстоятельствах, государственные органы, безусловно, направляют своих сотрудников на данные семинары, при этом возникает риск несоответствия реальных потребностей служащих и предлагаемых семинаров.

Анализ данных интервью свидетельствует о положительных эффектах повышения квалификации для категории служащих, осуществляющих функции, связанные с бюджетным, налоговым, бухгалтерским законодательством. К примеру, процедуры и правила государственных закупок подвергаются частым изменениям, поэтому калибровка знаний в соответствии с новшествами имеет важное значение как для самих ответственных служащих, так и для деятельности государственного органа.

Однако, в отношении профильных отделов, наблюдается бессистемность. Так, одним из участников интервью, являющимся сотрудником аппарата акима района, было отмечено, что направление служащих на семинары происходит на основе планов кадрового отдела ввиду наступления сроков прохождения повышения квалификации, а содержание и темы подобных семинаров могут быть лишь косвенно связаны со сферой деятельности данных служащих либо носить более общий характер. Следовательно, в данном случае повышение квалификации не влияет на решение определенных задач и улучшение эффективности. Другая проблема связана со сложностью применения навыков, полученных в ходе курсов повышения квалификации, в практической плоскости. К примеру, использование цифровых инструментов, проектного и стратегического менеджмента и иных подходов, обучаемых на курсах повышения квалификации ограничивается устоявшимися организационными и институциональными рамками, в которых оперирует государственный орган. В Концепции развития государственной службы также признается, что из-за несоответствия знаний, получаемых в рамках семинаров с практической деятельностью служащих, а также отсутствия влияния на карьерное продвижение, у сотрудников наблюдаются низкий стимул к повышению квалификации [221].

Наряду с практическими аспектами, важно рассмотрение данного направления и со стратегической точки зрения. Планирование профессионального развития служащих диктуется положениями правовых актов и данный процесс не сопряжен с планированием целей государственного органа и служащих. Обучение, в том числе повышение квалификации осуществляется в индивидуальном порядке в зависимости от объема заложенных бюджетных средств и количественных планов кадровых подразделений государственных органов. Соответственно, процесс

осуществляется разрозненно путем направления на семинары отдельных служащих из различных подразделений по мере укомплектования групп в Институте профессионального развития. Отсутствие привязанности повышения квалификации к определенному блоку вопросов либо проблемным аспектам определенных органов и их структур, свидетельствует о слабой стратегической составляющей данной меры развития служащих и ограничивает их эффективность.

В данном контексте следует признать, что развитие служащих не происходит исключительно в рамках курсов либо семинаров повышения квалификации. Здесь важно проанализировать иные аспекты деятельности, способствующие повышению навыков и знаний служащих. Согласно Закону о государственной службе РК в стране действует институт наставничества, который представляет собой "процесс адаптации и профессиональной подготовки испытуемых к самостоятельному выполнению служебных обязанностей", под "наставником" понимается государственный служащий, закрепленный за определенным служащим и отвечающим за данный процесс [243]. Порядок наставничества регламентирован Правилами прохождения испытательного срока [246].

Анализ данных показывает, что институт наставничества в целом устойчиво закрепился в практике местных органов и за всеми служащими определенных категорий, впервые поступившими на государственную службу в период испытательного срока назначается наставник из числа более опытных и квалифицированных служащих государственного органа. Более детально задачи наставника представлены в Таблице 34.

Таблица 34 - Задачи наставника.

1. Повседневный контроль за исполнением поручений	2. Помощь в овладении специальностью, разъяснение обязанностей и способов выполнения работы, выявление и устранение ошибок
3. Служение в качестве положительного примера	4. Привлечение к общественной жизни коллектива, агитация здорового образа жизни, содействие росту кругозора и патриотизма
5. Изучение личных качеств испытуемого	6. Принятие мер по недопущению нарушений
7. Внесение предложений руководству о принятии мер воздействия	8. Несет ответственность за состояние работы по наставничеству

Примечание: Составлено автором на основе источника [246]

Вместе с тем, был выявлен ряд аспектов и проблемных зон в функционировании института наставничества. Во-первых, наставничество в государственных органах рассматривается как инструмент контроля и мониторинга прохождения испытательного срока служащими, а не как средство повышения эффективности работы персонала на протяжении службы. То есть в отношении остальных категорий государственных служащих данная мера не предусматривается. Более того, в практике МИО не

распространен подход коучинга, который явно отличается от наставничества и имеет более широкие перспективы с точки зрения развития сотрудников (Таблица 35). Анализ данных интервью показывает, что в случае некачественного исполнения задач государственным служащим применяются устные указания либо в случае системного характера проступков наложение дисциплинарных взысканий вместо более "мягких" мер реагирования. В случае признания деятельности служащего неэффективной по итогам года используются меры по направлению на курсы повышения квалификации, увольнение либо понижение в должности. То есть, МИО склонны к более жестким методам, а наставничество имеет ограниченное применение.

Таблица 35 - Сравнительная таблица наставничества и коучинга

	Наставничество (согласно законодательству РК)	**Коучинг**
Цель	Содействие в адаптации государственного служащего, впервые принятого на государственную службу	Совершенствование навыков и усиление эффективности служащего
Фокус	Контроль за поведением и работой служащего Общая поддержка в освоении профессии Способствование общему развитию личностных, коммуникативных и профессиональных качеств	Более специфический фокус, привязанный к определенной задаче и цели, либо решению профессиональной проблемы
Роль наставника/ коуча	Более опытный и авторитетный государственный служащий, склонный к воспитательный работе, пользующийся уважением и авторитетом, а также не имеющий дисциплинарных взысканий. При наставничестве наблюдается более иерархические отношения, где наставник имеет доминирующую роль	В рамках коучинга взаимоотношения имеют более равноправный формат. Роль коуча сводится не к директивному наставлению и даче инструкций, а к фасилитации, то есть к подталкиванию к реализации внутреннего потенциала путем самоанализа и конструктивной обратной связи. Обе стороны играют активную роль.
Продолжительность	3 месяца (на период испытательного срока)	Имеет краткосрочный и целенаправленный формат

Примечание: Составлено автором на основе источника [246; 37]

Во-вторых, данный процесс не подкрепляется определенным планом с указанием конкретных навыков либо компетенций, которыми должен овладеть испытуемый. Наставничество осуществляется недостаточно системно и вовлечение наставника происходит по мере возникновения у

новых государственных служащих вопросов либо в случае допущения ими процедурных, либо каких-либо иных ошибок. Отсутствие ясной траектории наставничества не позволяет определить зоны развития, следовательно, выстроить конкретные шаги в увязке с задачами государственного органа. С другой стороны, при недостаточной системности и конкретизации наставничества создается пространство для дискреции со стороны наставников, что может иметь последствия для испытуемого служащего. Так как на основе отчетной информации наставника либо руководителя служащего по результатам прохождения испытательного срока выносится решение об их соответствии занимаемым должностям и дальнейшей работе. С другой стороны, анализ данных интервью продемонстрировал, что все без исключения сотрудники проходят испытательный срок, а наставничество и вышеупомянутое решение, выносимое по его итогам, является лишь формальной процедурой окончательного закрепления на должности. Это может объясняться тем фактом, что испытательный срок назначается после конкурсных процедур, то есть после того, как сотрудник де-факто уже стал государственным служащим [221].

В-третьих, потенциал института наставничества ограничивается отсутствием стимулирования для назначаемых наставников. Как было отмечено участниками интервью, имевшими опыт в качестве наставников либо проходившими испытательный срок, при высокой рабочей нагрузке наставники не имеют физической возможности взаимодействовать и оказывать помощь испытуемым, что делает процесс наставничества формальным. Наряду с этим, назначение наставником включает выполнение дополнительных функций, однако за это не предусматриваются обязательным образом формы поощрения, к примеру, в виде дополнительной выплаты. Согласно Правилам прохождения испытательного срока, кадровая служба государственного органа может ходатайствовать о поощрении наставника, но только в случае «образцового выполнения служебного долга, значительного вклада в профессиональное становление и воспитание испытуемого» [246]. Иными словами, априори наставничество не предполагает какие-либо формы компенсации.

Меры стимулирования эффективности

Меры стимулирования являются логическим и последовательным шагом в исследовании практики управления эффективностью в местных органах. В Таблице 36 представлен перечень данных мер, предусмотренных в Законе о государственной службе РК.

Таблица 36 - Перечень финансовых и нефинансовых мер стимулирования.

Нефинансовые меры	**Финансовые меры**
Объявление благодарности	Денежное вознаграждение (бонусы и премии)
Награждение ценным подарком	Надбавки к должностному окладу
Награждение грамотой	Материальная помощь
Присвоение почетного звания	

Иные формы поощрения, в том числе награждение ведомственными наградами	

Примечание: Составлено автором на основе источника [243]

Анализ данных показывает, что среди нефинансовых мер наиболее часто встречающейся формой является награждение государственных служащих благодарственными письмами от имени руководителя государственного органа либо акима. Несмотря на то, что основанием для благодарности и иных форм поощрений может служить отличное выполнение обязанностей, включая осуществление сложных задач и другие заслуги, данные поощрения, как правило, выдаются в связи с праздничными датами, то есть без привязки к конкретным показателям работы.

Более того, государственные служащие отмечают ограниченный эффект подобных мер по сравнению с финансовыми формами. В частности, это было связано с тем, что благодарственные письма либо грамоты не дают преференций, к примеру, не учитываются при продвижении на государственной службе либо участии в конкурсах на занятие вакансий в других государственных органах, а также не заносятся в личное дело служащего, за исключением благодарностей высшего руководства страны.

В контексте нефинансовых мер важно отметить нереализованный потенциал гибкого рабочего времени. Несмотря на наличие правовых основ, позволяющих государственным служащим в определенных случаях работать дистанционно, данные интервью показывают нераспространенность этой практики в МИО, за исключением периода коронавирусной пандемии. В 2023 году по всей стране по гибкому графику работали всего 3 тыс. государственных служащих ЦГО и МИО (3,6% от общего числа государственных служащих), и лишь 74 служащих воспользовались дистанционным форматом работы [223]. Это значительно меньше чем в 2022 году, когда дистанционным и гибком режимом воспользовались 16,2% служащих [247].

Что касается материальной помощи, то она представляет собой меру оказания поддержки государственному служащему по состоянию здоровья или вследствие личных обстоятельств, и не зависит от показателей эффективности. Соответственно, с точки зрения управления эффективностью представляют больший интерес представляют финансовые меры. Поэтому, в рамках данной работы акцент будет сделан именно на них.

В первую очередь, следует отметить практику надбавок к должностному окладу. Надбавки к должностному окладу являются формой обеспечения прав сотрудников в результате возложения на него обязанностей других служащих, изменения структуры управления органа, при работе с документами, содержащими государственные секреты, применении государственного языка при выполнении своих обязанностей. Наряду с этим, надбавка может быть установлена при условии, если государственный служащий будет обладать сильными профессиональными навыками и опытом, а также умением успешно

их использовать в деятельности государственного органа. То есть, надбавка также рассматривается как форма стимулирования эффективности. Вместе с тем, в Правилах премирования, оказания материальной помощи, установления надбавок и выплаты бонусов государственным служащим (далее - Правила финансового стимулирования) отсутствуют критерии для измерения опыта либо способностей, а также их применения на практике, что открывает пространство для вольной трактовки при установлении надбавок, из-за чего служащим могут назначаться дополнительные выплаты без ясного обоснования [248]. Данный риск был признан также Министерством национальной экономики, как уполномоченным органом в сфере развития системы государственного управления [249].

Следующей формой стимулирования, представляющей наибольший интерес, являются денежные вознаграждения: бонусы и премии (Таблица 37). Данные инструменты были проанализированы путем использования как качественных, так и количественных методов [250].

Таблица 37 - Сравнительная таблица бонусов и премий

	Бонусы	**Премии**
Определение	Денежная выплата, устанавливаемая административным государственным служащим по результатам оценки эффективности их деятельности	Форма поощрения в виде единовременного денежного вознаграждения
Основание выплаты	Результаты оценки деятельности государственных служащих	Образцовое выполнение поручений; Соблюдение дисциплины; Праздники; Выполнение неотложных и срочных задач; Выполнение функций и задач государственного органа и др.
Периодичность выплаты	Один раз в год (как правило в начале года, следующего за отчетным по итогам проведения оценки)	В случае наличия оснований
Размер	2 должностных оклада	В зависимости от наличия сэкономленных средств в бюджете государственного органа

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [248; 250]

Анализ показывает, что основанием для премирования может служить достаточно широкий перечень показателей, охватывающий дисциплину, выполнение срочных и сложных задач и т.д. При этом, данные показатели предусматривают общие условия для премирования, но не предполагают

конкретных критериев для принятия решений о премировании и его размеров.

На практике премирование осуществляется в связи с государственными либо региональными праздниками (к примеру, День города Алматы).

Таким образом, несмотря на наличие целого спектра условий для премирования, данный вид стимулирования применяется без следования четкому алгоритму и без привязки к результатам деятельности служащего, что снижает потенциал данной меры как инструмента стимулирования эффективности [250]. Как следствие, в МИО практикуется унифицированный подход при премировании, то есть служащим в качестве премии назначается единая сумма в абсолютном выражении либо сумма, пропорциональная окладу служащих. Служащие не подлежат премированию при наличии у служащего действующего дисциплинарного взыскания, в случае если служащий проработал в государственном органе менее месяца, а также в период испытательного срока [248].

В условиях отсутствия конкретных критериев премирования в подобных ситуациях руководством государственного органа решения о премировании принимаются дискреционно, то есть по усмотрению, что может вызывать справедливые претензии со стороны других сотрудников. Примечательно, что в ходе анализа данных интервью были выявлены две доминирующие, но противоречивые позиции в отношении системы премирования. Первое заключается в сохранении статуса-кво. Премирование воспринимается как дополнительная выплата к заработной плате, а не как вознаграждение за определенный труд. Поэтому, сторонники данного мнения полагают, что единый подход является правильным решением. Более того, дифференциация может спровоцировать дополнительные вопросы со стороны персонала об обоснованности премирования. То есть, действующая практика премирования предотвращает риски обострения социально-психологического климата среди государственных служащих.

Другой аргумент состоит в том, что деятельность государственного органа является результатом командной работы, поэтому индивидуальный подход к премированию считается нецелесообразным. В частности, служащие отмечают, что деятельность одного подразделения зависит от работы другого отдела, поэтому лишать определенных сотрудников премии из-за неспособности других выполнить те или иные задачи воспринимается несправедливым. Действительно, сложности выявления индивидуального вклада в работе организаций отмечались в ряде других исследований [251].

С другой стороны, следует признать, что дифференциация премирования в текущих условиях требует дополнительных административных усилий в виде выработки индивидуальных индикаторов, систематического сбора и проверки данных, необходимых для принятия данного решения, их оценки. Поэтому, практическая реализация дифференциации несет в себе риски формального исполнения ввиду увеличения нагрузки.

В ходе интервью с государственными служащими МИО было выявлено также положительное мнение о дифференциации премирования, которое обосновывалось, в первую очередь, различиями в объеме и характере деятельности. Так, специфика некоторых отделов в МИО может предусматривать более высокую нагрузку, связанную с юридической и материальной ответственностью. В то же время, другие структуры МИО могут быть задействованы сугубо в административно-технических направлениях, не оказывающих существенного влияния на цели и задачи органа. Следующий аргумент связан с так называемой проблемой фрирайдера (free rider problem) на государственной службе, когда определенные сотрудники органа могут проявлять меньший уровень активности, инициативности и эффективности, полагаясь на других сотрудников и общую ответственность. Следовательно, в данной ситуации унифицированный подход к премированию может оказывать демотивирующий эффект на сотрудников, на которых возложено больше рабочей нагрузки и ответственности.

Другим важным аспектом практики премирования является ее финансовая обеспеченность. Согласно Правилам финансового стимулирования, премирование осуществляется только за счет экономии бюджетных средств по определенным бюджетным программам в сфере содержания и обеспечения деятельности государственного органа [248]. В частности, на премирование могут направляться сэкономленные остатки средств, предназначенных на оплату заработных плат, обязательных отчислений, оплату за отопление, электроэнергию, услуги связи в государственном органе, содержание основных средств и др. То есть для премирования не предусмотрен отдельный фонд и наличие средств для выдачи премий зависит от объема исполнения бюджета. Поэтому, даже при наличии оснований для премирования, служащим может быть не выдана премия ввиду отсутствия сэкономленных средств.

В этом контексте следует отметить различия в объеме бюджетов и степени освоения бюджетных средств между государственными органами, входящими в один акимат. Это предопределяет волатильные объемы экономии, что, в свою очередь, обуславливает разные суммы премий. Так, сотрудники отдела районного акимата в Алматинской области, являющегося отдельным государственным учреждением, по случаю празднования Дня Конституции в 2023 году получили премию вдвое больше, чем сотрудники другого отдела этого же акимата. На объемы премий повлияли не результаты деятельности служащих, а степень освоения средств по вышеуказанным направлениям расходов.

Различия в размерах премий могут быть объяснены также перераспределением средств из одной бюджетной подпрограммы на другую и дальнейшем направлении данных средств на премии сотрудникам. К примеру, Аппаратом акима Кегенского района Алматинской области запланированные средства по статье расходов "Оплата услуг по проведению форумов,

семинаров, конференций" в объеме 1,3 млн тенге были направлены на другие направления, в том числе 407 тыс. было распределено на премии [252].

Несистемность премирования порождает ситуации, когда служащие определенного органа не получают премии в связи с праздником по причине отсутствия сэкономленных средств, тогда как в других МИО назначают премии многократно превышают должностной оклад. Одной из причин является некачественное планирование бюджета, в результате чего формируется значительная экономия, которая может быть использована для премирования. Так, по итогам 2023 года в КГУ "Управление туризма, внешних связей и креативных индустрий города Шымкент" экономия бюджета составила 110 млн тенге, из которых 48 млн тенге были направлены на премии, в результате чего ряд сотрудников получили до 5,6 млн тенге в виде премий на новогодние праздники [253]. Таким образом, привязка премий к сэкономленному бюджету может создавать стимулы для закладывания заведомо завышенных объемов средств.

Другой особенностью практики премирования является склонность местных органов ориентироваться на позицию вышестоящих органов при принятии решений о премировании. Так, в соответствии с Правилами финансового стимулирования, данный вид поощрения осуществляется приказом руководителя государственного органа - администратора бюджетной программы [248]. Однако, приказ руководителей МИО о премировании сотрудников на практике издается на основании наличия распоряжения вышестоящего акима. К примеру, приказы руководителя Управления труда Акмолинской области о премировании сотрудников данного учреждения, издавались после вынесения распоряжения акима данной области о премировании руководителей местных исполнительных органов [254].

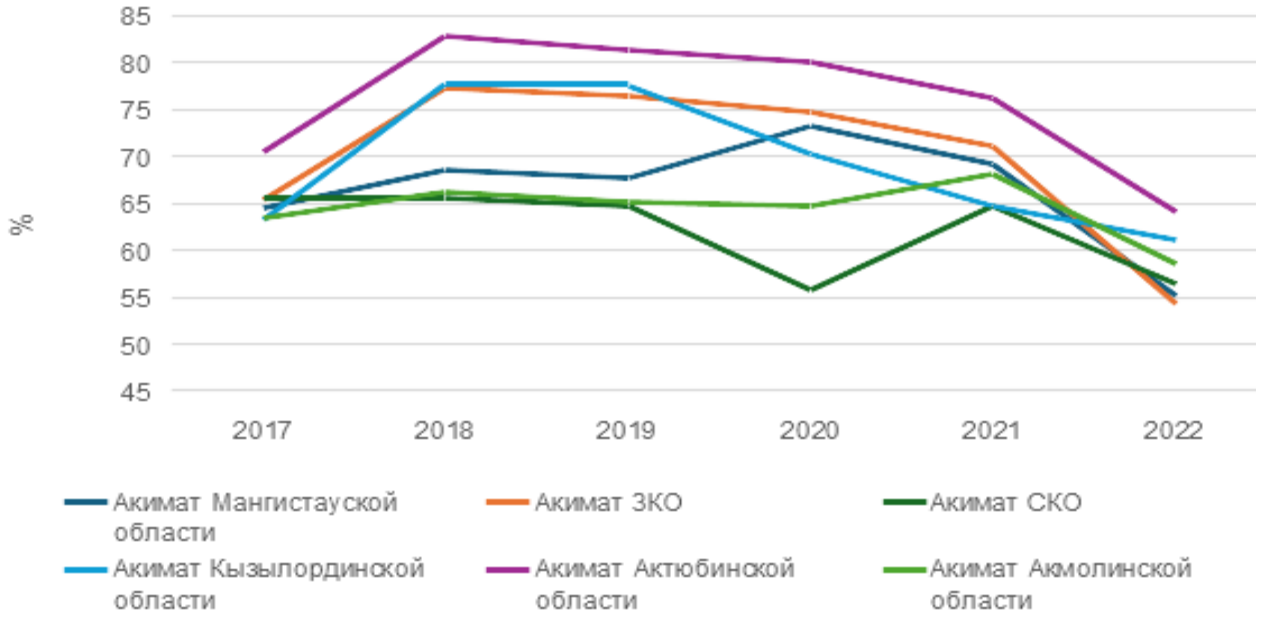
Таким образом, сложившаяся практика показывает, что несмотря на то, что МИО, в том числе областные Управления, отраслевые отделы районного уровня, аппараты акимов сельских округов и другие единицы, являются отдельными государственными органами, при принятии решений о премировании учитывают наличие соответствующих решений со стороны вышестоящего органа. То есть со стороны государственных органов наблюдается низкая самостоятельность в вопросах премирования.

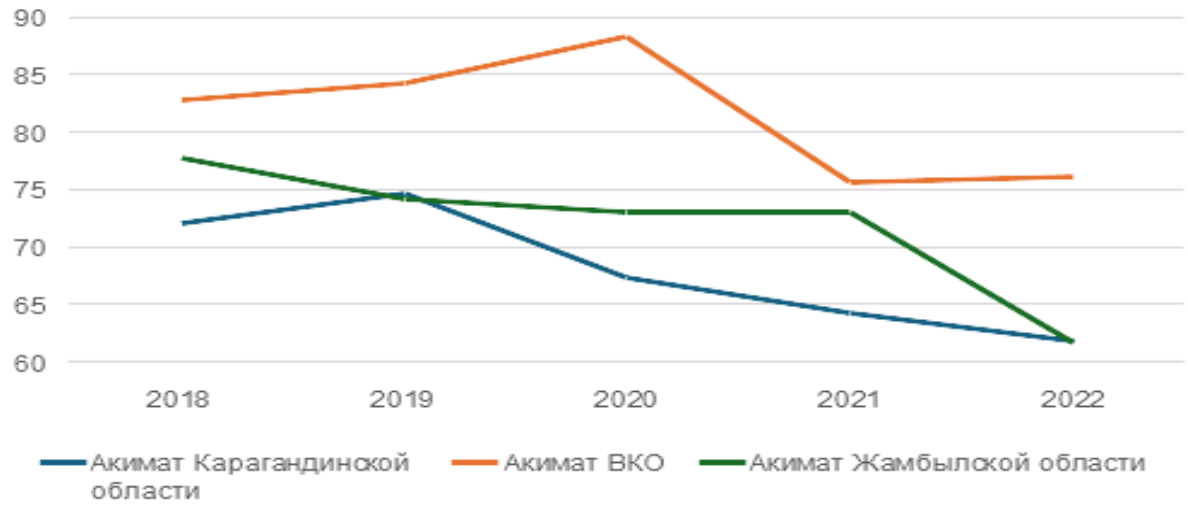
Следующий вид финансового стимулирования - бонусы. Бонусы являются формой финансового стимулирования служащих, однако данный процесс более систематизирован и регламентирован по сравнению с премиями. Бонусы устанавливаются по итогам оценки эффективности деятельности государственных служащих и преследуют цель повышения мотивации и эффективности государственных служащих МИО.

В рамках диссертации было изучено воздействие бонусной системы на эффективность МИО путем сравнения показателей пилотных МИО (акиматы Мангистауской, Карагандинской, Атырауской и Павлодарской областей), где

был введен данный вид стимулирования, и других сопоставимых МИО, где не был запущен бонусный режим в исследуемый период [250].

После запуска практики выплаты бонусов, в пилотных МИО не прослеживались системные улучшения в индикаторах эффективности, в частности по достижению целей бюджетных и стратегических программ (Рисунок 20). Контрольные МИО продемонстрировали сопоставимые результаты эффективности, более того часть из них оказалась гораздо эффективнее, несмотря на то, что не была охвачена бонусной системой. Это может быть проиллюстрировано на примере акиматов СКО и Акмолинской области (контрольные МИО), где отмечалось улучшение результатов по достижению целей в 2021 году, между тем пилотный орган, акимат Мангистауской области показал обратные результаты.





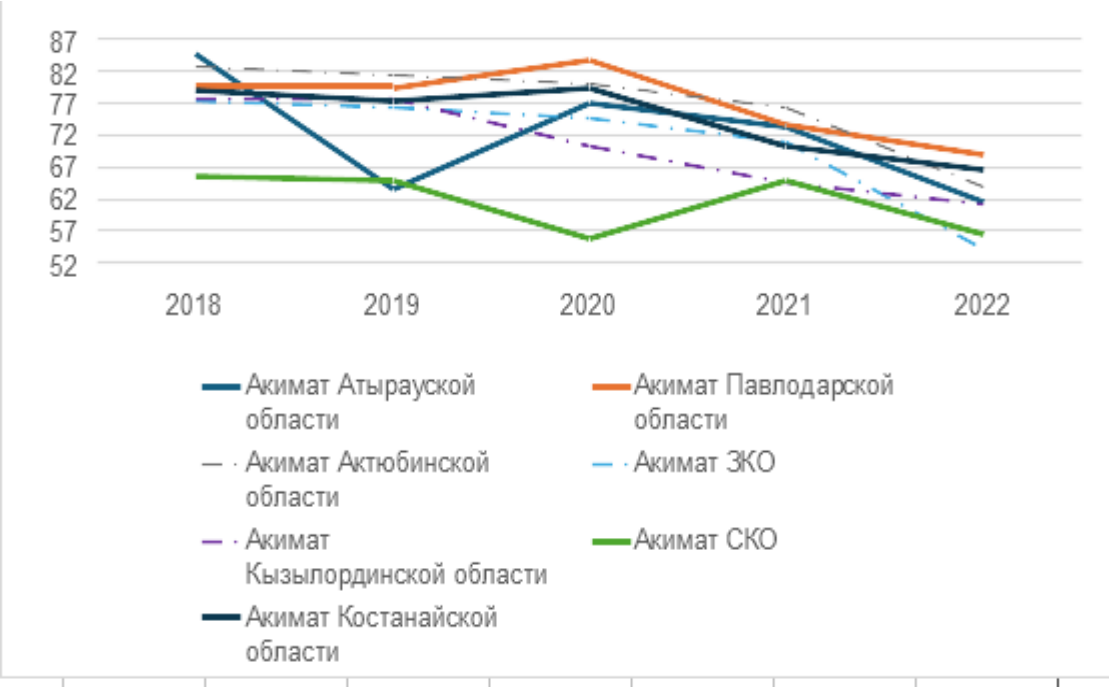


Рисунок 20 - Результаты оценки эффективности по направлению "Достижение целей" в пилотных и контрольных МИО. Источник [250].

В Карагандинской области отмечалось снижение эффективности в период действия пилотного режима, за исключением первого года после запуска данной системы. С другой стороны, акимат ВКО, не участвуя в пилотном проекте, оказался значительно эффективнее.

Вместе с тем, необходимо дальнейшее более глубинное изучение особенностей и проблем бонусной системы. Анализ выявил расхождения между Правилами финансового стимулирования и Методикой оценки служащих, результаты которой служат основанием для выплаты бонусов [248; 220], несмотря на то, что данные документы должны быть взаимодополняемыми (Рисунок 21), и вследствие чего выплата бонусов производится непоследовательно.



Рисунок 21 - Взаимосвязь Методики оценки служащих и Правил финансового стимулирования. Примечание: Составлено автором на основе источников [248; 220].

Размер бонусов определяется после оценки эффективности и по следующей формуле.

РБ = ДО * 2 * Кп * ФОВ, где

РБ = сумма бонуса,

ДО = должностной оклад служащего

Кп = оценка достижения целевых индикаторов и по методу ранжирования в %,

ФОВ = отработанное время в % (рассчитывается путем деления фактического количества рабочих отработанных дней на общее количество рабочих дней в году).

Кп, является ключевым компонентом и рассчитывается следующим образом:

Кп = Т/5 * 100%, где

Т = итоговая средняя оценка по достижению КЦИ и методу ранжирования.

В то же время, согласно Правилам финансового стимулирования, процент выполнения КЦИ, то есть Кп, основывается на итогах оценки. Так, в случае признания оценки "превосходной" Кп будет равен 100%, оценка "эффективно" равнозначна 80%, а оценка "удовлетворительно" - 60% [248].

Определение данной градации (100%, 80% либо 60%) описано в Методике оценки служащих, однако градации в ней сформулированы иначе [220]:

- выполняет функциональные обязанности "эффективно" (от 4 до 5 баллов);
- выполняет функциональные обязанности "надлежащим образом" (от 3 до 3,99 баллов);
- выполняет функциональные обязанности "удовлетворительно" (от 2 до 2,99 баллов);
- выполняет функциональные обязанности "неудовлетворительно" (от 0 до 1,99 баллов).

Следовательно, для выявления одного показателя (Кп), используются одновременно два метода расчета, при этом не раскрывается в каких случаях используется формула Кп = Т/5 * 100%, а в каких случаях Кп зависит от результата оценки. В Таблице 38 представлен пример определения Кп для более отчетливой демонстрации данного вышеописанного расхождения, путем использования условных результатов оценки государственного служащего по всем 5 КЦИ в % и эквивалентов оценки (от 1 до 5) в соответствии с Методикой оценки (Таблица 39).

Таблица 38 - Пример расчета Кп

Расчет Кп по формуле Кп = Т/5 * 100%	**Расчет Кп с использованием градации оценки**
Кп = 86% Метод расчета: Кп = 4,3/5 *100% = 86%,	**Кп = 80%** Метод расчета: Средняя оценка по всем пяти КЦИ - 4,3 баллов.

где 4,3 средняя оценка по всем пяти КЦИ	Согласно Методике оценки служащих 4,3 балла соответствуют результату "эффективно". Следовательно согласно Правилам финансового стимулирования при результате "эффективно" устанавливается выполнение ключевых целевых индикаторов на уровне 80 %

Примечание: Источник [250].

Таблица 39 - Условные результаты деятельности в % и балльном эквиваленте

Результаты выполнения КЦИ в %	**Эквивалент оценки в виде баллов (от 1 до 5 баллов)**
первый КЦИ - 90%	4,5
второй КЦИ - 90%	4,5
третий КЦИ - 90%	4,5
четвертый КЦИ - 80%	4
пятый КЦИ - 80%	4

Примечание: Источник [250].

Таким образом, при применении двух методов были получены различные результаты Кп (86% и 80%), которые влияют на размер бонусов. Между двумя вышеуказанными документами отмечается непоследовательность ввиду недостаточной синхронизации положений по оценке и расчетам выплаты бонусов, что приводит к неоднозначности и неясности функционирования бонусной системы.

Изучение практики выплаты бонусов показывает превалирование единого подхода, несмотря на то, что в основе бонусной системы лежит идея о дифференциации данной меры, напрямую зависимой от эффективности служащего. Так, аналогично подходу премирования, в ряде МИО Алматинской области и города Алматы государственным служащим по итогам 2023 года был выплачен бонус в размере двух должностных окладов.

От части это вызвано сложностью дифференциации оценки из-за некорректных КЦИ. К примеру, ИПР государственного служащего отдела культуры района в области содержал количественный КЦИ о проведении культурно-массового мероприятия, который оценивался лишь в двух вариациях - проведен (то есть исполнение 100%) или не проведен (исполнение 0%). При таких КЦИ, оценка как правило носит единообразный характер на уровне 100%-го исполнения.

Второй фактор связан с тем, что понимание эффективности в контексте МИО не ограничивается исключительно КЦИ и при оценке руководителями учитываются общее поведение и иные аспекты деятельности служащего, не отраженные в ИПР либо иных формальных документах, так как количественные КЦИ могут не отражать в полном виде эффективность сотрудника. Иными словами, не достижение индикаторов еще не свидетельствует о низкой эффективности работника, так как индикаторы

зачастую бывают достаточно общими, то есть напрямую неподконтрольны деятельности данного работника. Либо могут иметь место объективные обстоятельства, не позволившие обеспечить достижение плановых значений. Поэтому, деятельность служащих оценивается дискреционно и "большим планом", то есть на усмотрение руководства в зависимости от общих характеристик работы служащего.

Что касается деятельности государственных служащих, оцениваемых по методу ранжирования посредством четырех параметров (выполнение обязанностей, соблюдение сроков, самостоятельность, соблюдение дисциплины), то здесь пространство для дискреции со стороны оценивающих лиц представлено более отчетливо, так как метод ранжирования не предусматривает выработку конкретных показателей эффективности [220]. В таких условиях принятие однозначного решения становится сложной задачей для оценивающих служащих. Поэтому во избежание обострения климата в организации данные лица прибегают к солидарной оценке, которая, как правило, выражается в оценке "эффективно", следовательно, и размер бонусов распределяется унифицированно.

Примечательно, что подобный подход, в целом, находит понимание и у самих оцениваемых служащих, так как конфронтация с руководством по поводу размеров бонусов может способствовать лишь усугублению отношений между сотрудниками. Следует признать, что достижение относительной объективности в процессе выплаты бонусов затрудняется вследствие системных недостатков планирования и оценки эффективности государственных служащих - последняя проблема проанализирована в следующем пункте диссертации.

Следующий аспект касается периодичности выплаты бонусов, которая проводится один раз по итогам года. Это обстоятельство создает низкие стимулы для государственных служащих к проведению обстоятельной оценки эффективности деятельности на постоянной основе, несмотря на то, что согласно Методике оценки служащих, оценка должна осуществляться на ежеквартальной основе [220]. В частности, анализ данных выявил, что в течение года ежеквартальная оценка проходит формально, а активизация данного процесса происходит как правило к концу года при составлении годовых отчетов. По сути, ввиду низкой заинтересованности государственных служащих полноценная оценка, сопровождаемая сбором данных и их обработкой согласно Методике оценки служащих, происходит единожды в год. Следовательно, единоразовая периодичность выплаты бонусов ограничивает эффективность бонусов как меры стимулирования и мотивации служащих. При долгой периодичности создается большой разрыв между действиями служащих в течение года и обратной связью, что не позволяет отреагировать и принять соответствующие шаги для улучшения деятельности [255]. К тому же снижается мотивирующее воздействие бонусов ввиду давности результатов, на которых было основано данное решение.

В целом, актуальность вопроса повышения заработных плат и бонусов в качестве мер повышения эффективности неоднократно упоминалась в официальных докладах и отчетах, однако ввиду бюджетных ограничений в ближайшей перспективе решение данного вопроса не ожидается [223; 247; 249]. Размер заработных плат и бонусов напрямую зависит от занимаемой должности, однако возможности карьерного продвижения могут быть ограничены ввиду отсутствия вакантных вышестоящих должностей. Это особенно актуально для нижестоящих МИО (районные и сельские уровни), которые имеют ограниченное штатное расписание по сравнению с исполнительными органами областного либо центрального уровня. Как следствие, продолжительность занятия служащим должности в МИО и ЦГО составляет более четырех лет, соответственно на фоне динамики инфляции реальное финансовое положение таких служащих ухудшается [221]. Данные обстоятельства свидетельствуют о важности дальнейшего развития нефинансовых мер стимулирования, не ограничиваясь совершенствованием систем премирования и бонусов.

2.3. Метаоценка практики оценки эффективности МИО

Оценка эффективности является важной составляющей в концепции управления эффективностью. За последние десятилетия в Казахстане сформировалась комплексная система оценки на всех уровнях, включая оценку документов государственного планирования, региональных программ, оценку эффективности деятельности государственных органов и оценку эффективности служащих.

Вместе с тем, все типы оценок рассматриваются в качестве отдельных мероприятий, имеющих отдельные предназначения и не влияющих друг на друга (Рисунок 22). К примеру, результаты оценки эффективности деятельности МИО не учитываются при оценке эффективности государственных служащих МИО. Данные виды оценок осуществляются в разные сроки и согласно разному порядку. Тогда как по логике все они должны быть взаимосвязаны - работа программы напрямую отражает эффективность деятельности МИО, а успешность работы МИО демонстрирует поведение служащих данных МИО. Это обусловило целесообразность анализа системы оценки эффективности программ, деятельности государственных органов и служащих.



Рисунок 22 - Виды оценок, применяемых в государственном управлении РК Примечание: Составлено автором на основе источников [220; 203; 256]

Оценка эффективности программ

В этом контексте автором было проведено исследование системы и практики оценки программ на региональном уровне в Казахстане [193]. Программа в данном контексте понимается в широком смысле и подразумевает документы государственного планирования, а также иные документы, реализуемые МИО. В основу работы лег инструмент метаоценки (metaevaluation), состоящий из трех критериев (ценности, валидность и полезность).

Ценности

В рамках анализа ценностного измерения было выявлено, что при оценке программ в регионах используется крайне ограниченный набор ценностей, в т.ч. показатели программ, процедурные требования и правовые нормы. В данной ситуации фокус оценки значительно сужается, что не позволяет определить и проанализировать программу более углубленно и через призму иных аспектов.

В частности, показатели программ могут не отвечать принципам человекоцентричности, отражая лишь промежуточные процессы и технические аспекты. К примеру, при оценке Плана развития Мангистауской области в сфере молодежной политики был использован показатель "Уровень посещаемости инфонавигатора Eljastary", являющийся сугубо техническим и не демонстрирующим эффективность программы с точки зрения улучшения положения молодежи [257].

При оценке Плана развития в этом же регионе, по направлению безопасности среди прочих были рассмотрены показатели по охвату видеонаблюдением и оснащению полиции цифровыми инструментами [257]. Тогда как на криминогенность и уровень безопасности могут более высокое

влияние оказывать иные факторы. Однако, Ревизионной комиссией не были использованы другие индикаторы, более качественно отражающие причины проблемы либо потребности населения, а усилия были сконцентрированы лишь на индикаторах, включенных в программы самими разработчиками.

Проблема с использованием показателей программ в качестве исключительных доказательств эффективности, заключается также в том, что между данными показателями не осуществляется дифференциация. Тогда как показатели могут различаться по значимости либо уровню достижения. Например, в отчете об оценке эффективности Плана развития Алматинской области, проведенной региональной Ревизионной комиссией, отмечаются два индикатора в сфере образования "Оценка качества школьного образования по результатам теста PISA" и "Доля основных и средних школ, обеспеченных предметными кабинетами физики, химии, биологии, STEM" [258].

Первый индикатор отражает результаты авторитетного международного исследования по оценке функциональной грамотности учащихся школ. Прогресс по данному показателю требует комплекса трудозатратных мер как по линии совершенствования содержания и форм учебных программ, так и развития квалификации учителей. Тогда как, второй индикатор подразумевает набор контролируемых транзакций по закупу определенного оборудования на выделенные бюджетные средства. Таким образом, между данными показателями констатируется существенная разница: первый требует гораздо больших усилий, тогда как второй лишь связан с проведением закупки определенных товаров. Единый подход к показателям не позволяет получить объективную и сбалансированную картину об эффективности программ. Другим критическим аспектом является то, что показатели могут быть недостаточно обоснованы, то есть могут не отражать должным образом действия либо мероприятия, заложенные в программе. Примером может служить практика использования макроиндикаторов, таких как продолжительность жизни, для оценки эффективности программ в регионах на ежеквартальной либо ежегодной основе. Как известно, на подобные индикаторы оказывает влияние целый комплекс внешних, внутренних либо поведенческих факторов на протяжении продолжительного промежутка. Поэтому, выглядит недостаточно обоснованным применение подобных показателей для оценочных выводов об эффективности работы акиматов по итогам одного года.

Для оценки достижения показателей, как правило, используются статистические данные. Следовательно, при отсутствии актуальной статистики либо невозможности измерения результатов показателей оценка не осуществлялась. К примеру, при оценке эффективности Плана развития Карагандинской области Ревизионной комиссией было указано, что из ста двадцати целевых показателей Плана по тридцати восьми не были опубликованы официальные статистические данные, в результате чего оценка по ним не проводилась [259]. Чрезмерный фокус на показателях программ может также способствовать использованию заведомо достижимых, то есть

несложных плановых значений показателей. Так, акимат Карагандинской области перевыполнил плановое значение по показателю "количество субъектов предпринимательства, получивших финансовые меры поддержки" в девять раз [259].

Следующий блок проблем в контексте ценностного измерения касается использования степени соответствия программ положениям правовых и методологических актов при выражении оценочных суждений. То есть, наблюдается размывание границ между аудитом и оценкой эффективности [193]. Вывод о переплетении аудита и оценки может быть продемонстрирован на примере экспертно-аналитического мероприятия, проведенного Ревизионной комиссией Мангистауской области, с целью оценки эффективности Программ поддержки предпринимательства в данном регионе. Несмотря на то, что экспертно-аналитическое мероприятие является видом анализа для определения эффективности и воздействия программ либо проектов, оценивающим органом преимущественно был сделан акцент на обнаружении процедурных нарушений, связанных, к примеру, с выдачей льготных займов либо достоверностью отчетной документации, что также является предметом исследования государственного аудита [260]. Аналогичным образом, в отчете Ревизионной комиссии Акмолинской области в части оценки программ значительное внимание было уделено техническим и методологическим упущениям, включая неверную декомпозицию индикаторов, использование некорректной методологии расчета, при этом без должного внимания остались принципиальные вопросы о выявлении эффекта и полезности программ [261].

Важно подчеркнуть, что данные аспекты демонстрируют внутреннюю работоспособность, однако эффективность программ и проектов следует рассматривать в контексте, то есть с точки зрения оказания воздействия на экономику и общество. То есть зачастую соответствие услуг либо товаров в результате реализации программ технической спецификации воспринимается априори показателем эффективности, при этом не подвергаясь анализу с более высокоуровневой позиции, то через призму создания ценности либо удовлетворения важных потребностей.

Валидность

Вторым измерением, через которое была проанализирована система оценки программ является валидность. Для этого было исследовано насколько при проведении оценочных мероприятий соблюдаются принципы логики оценки [193; 183]. Анализ документов по оценке показывает, что данные принципы соблюдаются слабо и частично. Первый принцип – разработка и определение критериев – безусловно, является обязательным и применяется повсеместно, при этом данный процесс имеет комплекс критических проблем, что было описано ранее. Второй и третий принципы связаны с применением стандартов качества и измерением эффективности в соответствии с этими стандартами.

Итоги оценок ограничиваются констатацией достижения либо недостижения запланированного значения и обозначением программы в качестве эффективной/неэффективной. То есть для оценочных суждений используется единое пороговое значение. Подобный формат суждений не предоставляет более развернутой и обоснованной картины об эффективности программ. Так, согласно экспертному заключению Ревизионной комиссии области Ұлытау по оценке эффективности Национального проекта "Здоровая нация", констатируется лишь факт достижения плановых значений индикаторов с приведением некоторых ведомственных данных. А оценочное заключение по данной программе ограничивается указанием того, что реализация указанного Национального проекта выглядело "не обнадеживающе" [262].

Четвертый принцип логики оценки заключается в синтезе результатов эффективности для выработки общих итогов. Анализ данных показывает, что на практике компоненты оценки рассматриваются без должного синтеза итогов. Так, в оценочном отчете плана развития Актюбинской области указывается одновременно неэффективное использование бюджета, некорректное планирование, неисполнение ряда индикаторов, а также факты несоблюдения процедур разработки программ [263]. Вместе с тем, авторами оценки не был проведен синтез данных, то есть не было определено значение каждого критерия для их дальнейшей синхронизации, а также выработки ясных и общих оценочных выводов.

Следующий компонент измерения валидности - достоверность процесса и результатов оценки. Как и в любом аналитическом мероприятии, в оценке должны быть предусмотрены меры для обеспечения триангуляции источников информации и методов анализа. Результаты анализа демонстрируют, что при оценке эффективности программ, реализуемых местными органами, использовались крайне ограниченные источники, в том числе ведомственные и статистические данные. Это обусловлено тем, что, как уже подчеркивалось ранее, фокус оценочных мероприятий является крайне узким и в основу оценки ложатся целевые индикаторы, предусмотренные в документах.

Ограниченные методы сбора и анализа данных не позволяют рассмотреть эффективность программы с разных сторон и получить более целостное и достоверное понимание о ее работе. Здесь следует отметить, что в своей деятельности Ревизионные комиссии наряду с законодательством в сфере государственного аудита и финансового контроля, применяют процедурные и общие стандарты аудита [256; 264]. Вместе с тем, данные стандарты были приняты в соответствии с международными стандартами аудита, финансового контроля и финансовой отчетности, и в большей степени ориентированы на аудиторские мероприятия, тогда как оценка программ, хоть и имеет некоторые общие черты в части мониторинга либо сбора данных, но преследует иные цели и соответственно нуждается в других специфичных методах и стандартах в области оценки. Аудит направлен на проверку

соответствия нормам, тогда как оценка преследует цель определения качества и полезности.

Более того, в казахстанской практике нет единой методологии оценки программ, положения об оценке в той или иной степени регламентированы в ряде документов (Рисунок 23).

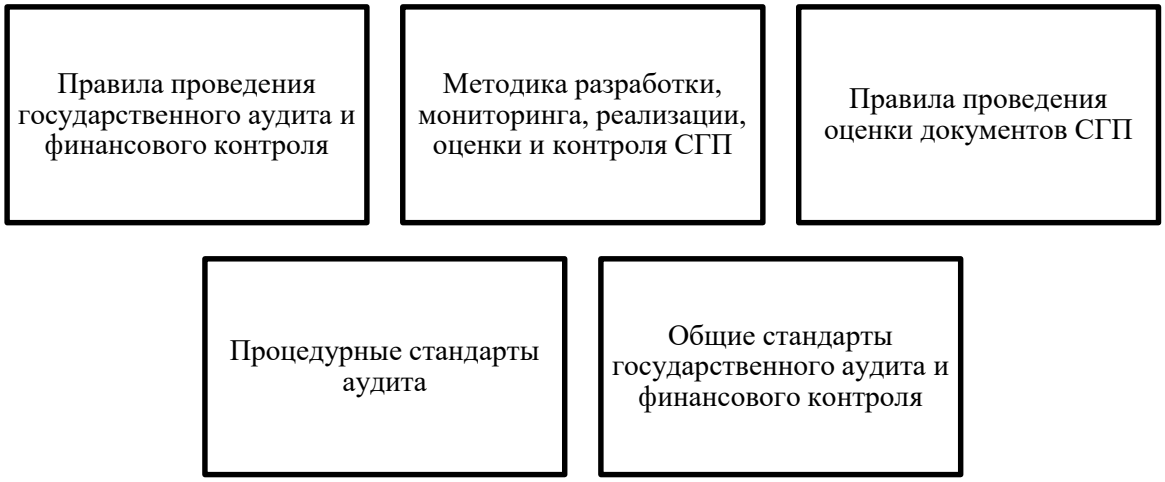


Рисунок 23 - Документы, регламентирующие сферу оценки программ. Примечание: Составлено автором на основе источников [211; 256; 264; 218; 265].

Анализ продемонстрировал, что существующие методологии оценки в большей степени носят процедурный характер и не предоставляют развернутых механизмов оценки. Это еще раз подтверждает смещение оценки в сторону аудита. К примеру, Правила проведения оценки документов государственного планирования и процедурный стандарт экспертно-аналитических мероприятий (экспертно-аналитическое мероприятие - это форма оценки эффективности программ и его влияния) определяет бюрократический порядок проведения данной оценки, однако не дает ясных инструкций по использованию аналитических инструментов оценки [256; 218].

Последним аспектом при исследовании измерения валидности является каузальность, то есть степень выявления причинно-следственной связи между программами и достигнутыми результатами. В этой связи приводится пример оценки реализации плана развития Акмолинской области, где указывалось, что благодаря региональному плану был снижен уровень младенческой смертности до 5,31 ед на 1000 родившихся живыми, однако в документе об оценке не дается обоснование причинно-следственной связи между мерами, предусмотренными в указанных программах, и полученными результатами [261]. Аналогичный вывод может быть продемонстрирован и на примере оценки реализации политики в сфере безопасности в ВКО, где снижение уровня преступности было ассоциировано с региональным планом, при этом авторами оценки не приводится анализ о каузальности [266].

В этом плане, Davidson признает, что в практически любой интервенции имеет место множество факторов, влияющих на итоги программ, однако здесь важно определить была ли программа основной предпосылкой полученных результатов [39]. Без выявления причинно-следственных связей снижается валидность данных оценки, что может привести к искаженным результатам и решениям.

Полезность

Применение результатов оценки для улучшения работы - один из наиболее значимых параметров метаоценки. Так как оценка программы либо деятельности не является самоцелью, а должна служить фактором для совершенствования деятельности. Полезность оценки была проанализирована путем изучения отчетов об оценке и опыта государственных служащих. Анализ продемонстрировал, что итогам оценочных мероприятий были присущи две важные характеристики, которые ограничивают их практическую применимость в деятельности МИО.

Первая связана с акцентированием внимания на устранение процедурных и методологических нарушений при реализации программ. Так, в отчете об анализе эффективности программы государственно-частного партнерства Акмолинской области делаются выводы о невыполнении требований законодательства, проблемах реализации и контроле за проектами и др. [267]. В другой оценке эффективности бюджета города Темиртау предлагаются меры по повышению финансовой дисциплины, в связи с финансовыми нарушениями и низким контролем за работой поставщиков [268]. Таким образом, снова наблюдается размытие границ между оценкой и аудитом.

Другая особенность оценок заключается в обобщенности и краткости рекомендаций. К примеру, в оценке эффективности деятельности Нуринского района Карагандинской области сформированы такие рекомендации, как обеспечение эффективного исполнения бюджета, межведомственного взаимодействия для достижения эффективности и др. [269]. В экспертно-аналитическом мероприятии по оценке эффективности Национального проекта "Здоровая нация" в области Ұлытау авторы приходят к выводу о важности разработки программ по снижению младенческой смертности, укрепления квалификации врачей, повышения качества медицинских услуг и инфраструктуры [262]. Подобный формат рекомендаций дает лишь общие ориентиры, но не предполагает детальные и глубинные инструкции для улучшения программы. Данное обстоятельство снижает практическую значимость и функциональность оценки для развития деятельности МИО.

При этом, в работе Ревизионных комиссий предусмотрен механизм анализа и мониторинга исполнения государственными органами рекомендаций по итогам оценки. Формализация данного аспекта важна для обеспечения системности и последовательности реализации результатов оценочных мероприятий. В частности, структурные подразделения Ревизионных комиссий на постоянной основе изучают полноту и

своевременность рассмотрения рекомендаций, данных в заключении Ревизионных комиссий, "в том числе информации о результатах рассмотрения и подтверждающих документов об их рассмотрении и принятии решения" [265].

Между тем, данный механизм представляет форму контроля и не предполагает оказание, выражаясь термином Scriven, "пост-оценочной" системной поддержки в виде фасилитационных сессий и др. [181], за исключением возможности заслушивания хода исполнения рекомендаций оцениваемыми государственными органами. Правила проведения аудиторских и оценочных мероприятий включают в себя данные по порядку контроля, в том числе основания для снятия с контроля, сроки для данных решений и иные процедурные аспекты [265].

Анализ также продемонстрировал, что содержание рекомендаций имеет явные признаки одноцикловой обратной связи. То есть направлены на предотвращение отклонений от заданной траектории и параметров, таких как характеристики программ и правовые рамки. При этом, рекомендации не дают концептуальных пояснений в отношении логики, принципов, гипотез, на которых базируются реализуемые местными органами планы и программы. Другими словами, оценки имеют сопоставительный формат, а итоговые рекомендации предлагают общие меры для недопущения отклонений. Так, в отчете по оценке реализации Плана развития города Астана указывается на неактуальность состава рабочей группы, созданной для обсуждения и разработки Плана, и в резолютивной части даны соответствующие рекомендации по обновлению данной группы [270]. Однако, в оценке не приводятся более глубинные причины низкого вовлечения заинтересованных сторон в лице представителей общественности либо бизнеса в подготовке подобного стратегического документа.

Изучение опыта государственных служащих выявило, что рекомендации оценок, проводимых Ревизионными комиссиями, не интегрируются при разработке программ и планов. Причиной тому является централизация процессов государственного планирования и ориентация МИО на вышестоящие документы. К примеру, Методика СГП не обязывает МИО учитывать итоги оценочных мероприятий при подготовке региональных Планов развития [211]. При этом, следует признать, что даже наличие подобного формального требования, не позволило бы в полной мере раскрыть потенциал оценки как фактора эффективности, ввиду ограниченности и нормативности заключений. Практическая применимость результатов оценки прослеживается лишь в вопросах устранения нарушений финансового и процедурного характера. Примером может стать вышеупомянутый отчет по оценке по городу Астана, где акимату города поручается разработать План действий для устранения недостатков и нарушений бюджетного и иного законодательства [270].

Таким образом, в практике оценки программ на региональном уровне по критерию полезности были обнаружены серьезные недостатки, которые

позволяют утверждать о крайне ограниченной роли оценки в развитии политик и принятии решений. Это подтверждается вышеуказанными фактами, а также повторяющимся характером проблем, выявляемых Ревизионными комиссиями из года в год, что свидетельствует о слабом применении рекомендаций и итогов оценок.

Наряду с методологическими недостатками, в рамках диссертации были изучены также институциональные аспекты оценки программ. Ключевую роль в оценке на региональном уровне играют Ревизионные комиссии, которые, прежде всего, выполняют аудиторские функции. При этом, в регионах функционируют территориальные Департаменты внутреннего государственного аудита Министерства финансов (ДВГА), которые также выполняют контрольные мероприятия. В Таблице 40 приведено сравнение между данными государственными органами на примере города Алматы, согласно которому наблюдаются дублирующиеся по содержанию задачи и функции.

Таблица 40 - Сравнение задач и функций Ревизионной комиссии и Департамента внутреннего государственного аудита по городу Алматы

Ревизионная комиссия города Алматы	**Департамент внутреннего государственного аудита по городу Алматы**
Задачи	
Внешний государственный аудит и финансовый контроль на местном уровне	Оценка финансовой и управленческой информации, эффективности внутренних процессов государственных органов
Контроль исполнения законодательства в сфере бюджетирования, государственных закупок и др.	Оценка и проверка достижения прямых и конечных результатов документов Системы государственного планирования
Анализ и оценка исполнения местного бюджета, плана развития	Анализ, оценка и проверка в сфере аудиторской и оценочной деятельности
Функции	
Аудит эффективности исполнения бюджета, документов государственного планирования и др.	Аудит финансовой отчетности администраторов бюджетных программ
Аудит соответствия в сфере финансовой отчетности, использования средств и др.	Взаимодействие со службами внутреннего аудита местных и других органов
Аудит консолидированной финансовой отчетности	Аудит соответствия использования бюджетных средств и др.
	Контроль в сфере государственных закупок
	Осуществление внепланового аудита и др.

Примечание: Составлено автором на основе источников [271; 272].

Как видно в Таблице 40, между двумя государственными органами имеются дублирующиеся задачи и функции, что свидетельствует о нерациональном использовании ресурсов, а самое главное увеличении нагрузки на МИО, которые становятся объектом аудита и контроля как со стороны Ревизионных комиссий, так и ДВГА.

Другой институциональный аспект касается схемы финансирования Ревизионных комиссий. В настоящее время Ревизионные комиссии обладают отличающимся от других государственных органов статусом. Руководство Ревизионных комиссий избирается решением маслихатов, однако ее основная деятельность регламентирована актами Высшей аудиторской палаты, являющейся республиканским органом. Наряду с этим, финансирование Ревизионных комиссий осуществляется из местного бюджета и соответственно, рассмотрение бюджетных заявок и контроль за исполнением бюджета Ревизионных комиссий ведется местными уполномоченными органами в сфере планирования и исполнения бюджета [271]. В то же время, основной функцией Ревизионных комиссий является аудит и оценка исполнения местного бюджета. Иными словами, Ревизионные комиссии финансово зависимы от акиматов, деятельность которых они должны оценивать. Это создает риски конфликта интересов, что может сказаться на объективности результатов оценки эффективности программ и деятельности МИО.

Система оценки эффективности деятельности МИО

Наряду с оценкой программ, которая осуществляется региональными Ревизионными комиссиями, в Казахстане действует Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных и местных исполнительных органов [203]. Система состоит из двух видов оценки: операционной оценки и оценки результативности. С практической точки зрения больший интерес представляет операционная оценка, так как она направлена на определение эффективности процессов деятельности в государственных органах. Тогда как оценка результативности имеет более глобальный характер и осуществляется в увязке с общестрановыми стратегическими целями. Поэтому данный пункт будет сфокусирован на операционной оценке и ее трех составляющих (Рисунок 24).

В ходе анализа были выявлены следующие результаты. В первую очередь, это комплексность и сложность данного вида оценки как по числу задействованных оценивающих государственных органов, так и по масштабу и критериям оценки. Это имеет практические последствия для государственных служащих в виде увеличения бюрократической нагрузки и необходимости сбора массива отчетной информации. Также, балльно-рейтинговый характер оценки, включающий обобщенные итоги по всем показателям снижает ее общую функциональность и полезность для деятельности государственных органов. Таким образом, наблюдается проблема агрегации, когда при использовании агрегированного значения возникает сложность учета особенностей индивидуальных показателей. Более того, при оценке эффективности деятельности МИО оценивается работа акимата в целом, тогда как акимат является коллегиальным органом, куда входят десятки исполнительных органов, действующих в различных направлениях. Наряду с этим, каждый регион страны обладает своей

спецификой и имеет различные бюджетные возможности. Поэтому применение единообразного балльного подхода в виде рейтинга дает лишь общую картину о деятельности МИО.

Далее важным представляется исследование всех составляющих операционной оценки через призму трех измерений (ценностное измерение, валидность и полезность).

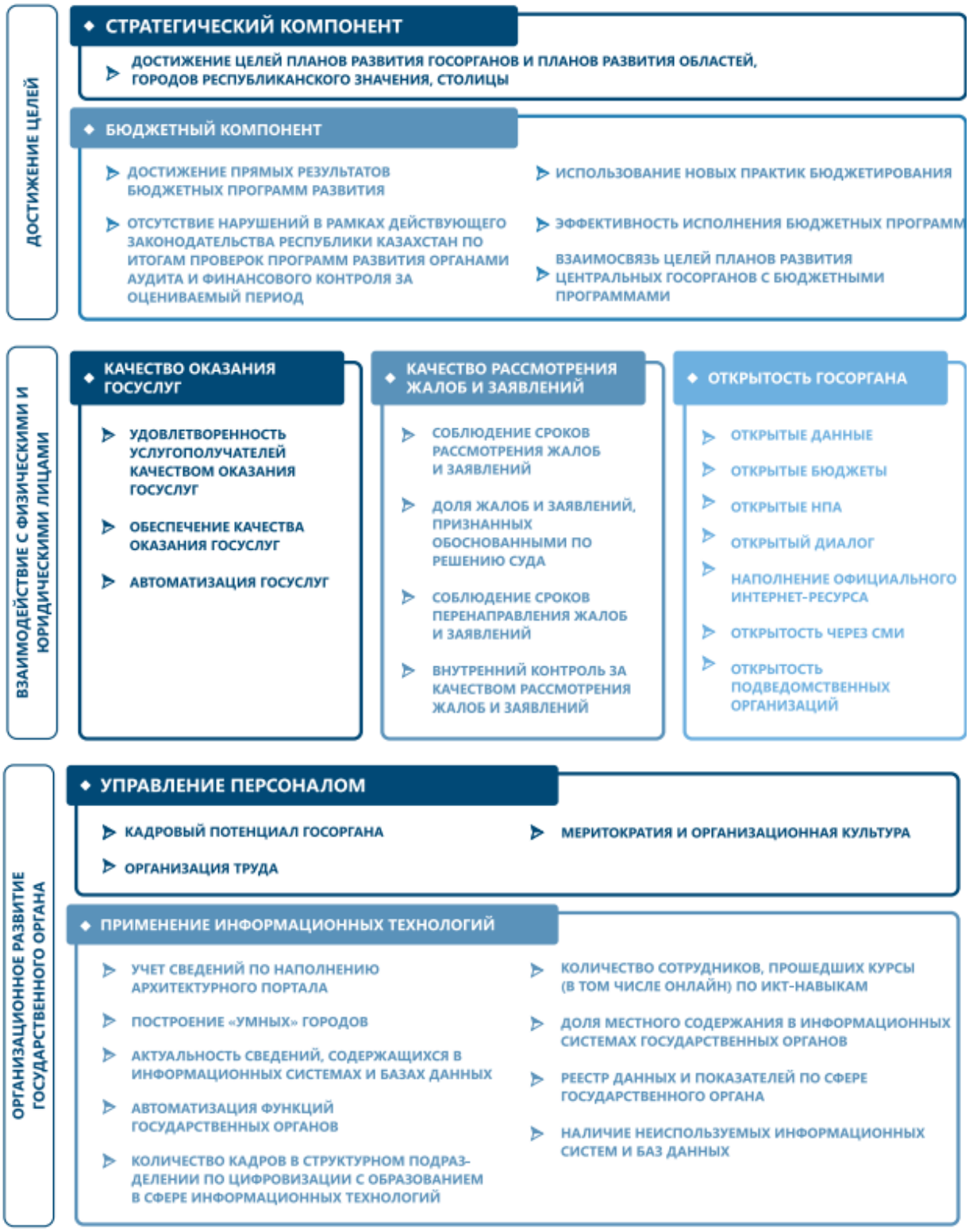


Рисунок 24 - Содержание компонентов и показателей Системы оценки эффективности государственных органов РК. Источник [204].

Ценности

Анализ показывает, что в операционной оценке по блоку "достижения целей" имеются проблемы идентичные тем, которые были выявлены в части, посвященной оценке программ. В частности, при осуществлении операционной оценки по достижению целей планов развития регионов и показателей бюджетных программ, не осуществляется работа по оценке потребностей и выработке дополнительных целесообразных индикаторов для оценки, а результаты выводятся в виде общих баллов [273].

Принятие закрепленных в документах индикаторов в качестве данности без оценки их функциональности и качества, имеет риски игнорирования особенностей регионов. В планах развития регионов индикаторы подразделяются на макроиндикаторы и индикаторы, взаимоувязанные с финансовыми расходами. Последние имеют больший вес при калькуляции итогов операционной оценки. Однако, в остальном оцениваемые индикаторы не подвергаются ранжированию в зависимости от значимости либо сложности выполнения.

Ограниченность фокуса оценки может быть продемонстрирована на следующем примере. Наряду с оценкой показателей планов развития и бюджетных программ, в операционной оценке предусматривается также критерий оценки эффективности исполнения бюджетных программ развития. Для этого используется следующая формула [273]:

Эф б/п = % ПР/% ОС * 20, где:

Эф б/п – эффективность исполнения бюджетной программы;

% ПР – процент достижения прямого результата;

% ОС – процент освоения бюджетных средств;

20 – максимальный балл.

Как видно, под эффективностью бюджетной программы понимается простое соотношение процента реализации прямых показателей и процента освоения бюджета. То есть отмечается узкое понимание концепции выгод и издержек. В качестве издержек во внимание принимается лишь расходование финансовых средств, тогда как программы могут иметь так называемые побочные эффекты, то есть могут оказать влияние на другие аспекты жизнедеятельности. Это может быть продемонстрировано на примере проекта реконструкции арыков в Алматинской области, который имел негативный эффект, лишив фермеров водоснабжения на пике сельскохозяйственного сезона [274]. Однако, при оценке данной бюджетной программы учитывались лишь финансовые расходы на проект.

В операционной оценке взаимодействия государственного органа с физическими и юридическими лицами, ценностный критерий метаоценки также соблюден частично [275]. Анализ показывает недостаточную человекоцентричность данного блока оценки. Так, наибольшим весом среди

трех направлений данного оценочного блока обладает качество оказания государственных услуг.

Согласно законодательству, под государственной услугой понимается "одна из форм реализации отдельных государственных функций или их совокупности, осуществляемых по обращению или без обращения услугополучателей и направленных на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ" [276]. То есть, государственная услуга имеет узкое значение и предусматривает лишь определенные виды функций государственных органов и организаций, регулируемые стандартами и регламентами оказания услуг.

Тогда как, иные функции государства, сопряженные с взаимодействием с обществом, но не подпадающие под формальную дефиницию государственной услуги, в этом блоке не учитываются. Так, своевременная реакция местного акимата на жилищно-инфраструктурную проблему местности и дальнейшее ее устранение не будет являться государственной услугой, и соответственно не будет подлежать оценке, хоть и данная функция может играть не менее важную роль в жизнеобеспечения общества.

Последний вид операционной оценки - блок организационного развития государственного органа - предусматривает оценку управления персонала и применения информационных технологий [245]. Анализ показывает, что направление по оценке управления персоналом не ограничивается технической стороной кадрового регулирования, а имеет более широкий ракурс, в том числе направленный на изучение степени меритократии и прозрачности поступления, а также продвижения на государственной службе. Более того, в рамках данного вида оценки проводится сбор данных по созданию условий для труда и повышению профессионального уровня служащих. Продвижение по данным показателям обуславливает как качественный состав, так и создание благоприятной рабочей среды, что способствует улучшению функциональности и эффективности государственного органа.

Таким образом, следует отметить, что оценка управления персонала, ориентируясь на широкий спектр релевантных ценностей, отвечает ценностному измерению. Использование комплекса критериев констатируется и по направлению "Применение информационных технологий". Однако, в совокупности они имеют изоляционистский характер, то есть ориентированы исключительно на изучение способности государственного органа использования информационных систем. При этом данные критерии не рассматриваются через призму человекоцентричности, то есть удовлетворения потребностей общества. К примеру, показатель по "учету сведений по наполнению архитектурного портала" отражает техническую сторону работы государственного органа и не увязывается с решением человекоцентричных целей.

Валидность

Анализ показывает усеченное применение логики оценки. Так, оценивающими органами лишь констатируется факт достижения либо не достижения плановых значений по индикаторам без дачи каких-либо качественных пояснений, а результаты оценки выражаются в баллах. Так, при расчете эффективности учитываются коэффициенты достижения целевых индикаторов, то есть соотношение фактического и планового значения. Подобный технократический подход приводит к выхолащиванию сути оценки и, оперируя количественными баллами, не дает ясных оценочных суждений о том, была ли бюджетная программа полезна и оказала ли воздействие на решение проблем местности.

В отношении следующего аспекта валидности - надежности результатов оценки - следует признать, что в методологических документах предусматриваются механизмы перепроверки данных, используемых для оценки, а также меры воздействия за предоставление неполной либо несвоевременной информации, что является безусловным преимуществом для повышения достоверности оценки [273; 275; 245]. Однако, по всем видам операционной оценки используется крайне ограниченный набор источников данных. Так, для оценки достижения индикаторов местных органов используется статистическая и ведомственная информация и лишь в случае с одним индикатором применяются данные международной организации ОЭСР (Оценка качества школьного образования по результатам теста PISA).

В отношении оценки по блокам "взаимодействия с физическими и юридическими лицами" и "организационного развития государственного органа" в качестве источников используется более широкий набор данных, включая данные общественных опросов, анкетирования государственных служащих, ведомственные данные, в том числе информация автоматизированных систем [275; 245].

Однако, аналогично блоку достижения целей, в данном случае элементы логики оценки находят свое применение лишь частично. В частности, при оценке двух вышеупомянутых блоков не выводятся стандарты, то есть не даются обоснованные пояснения того, что является хорошим либо плохим уровнем деятельности. При выведении общих итогов осуществляется механическая компиляция результатов по всем показателям для получения балльного значения без их дифференциации по значимости. В зависимости от полученных баллов, деятельность государственного органа может быть оценена как высокоэффективная, среднеэффективная, низкоэффективная либо неэффективная. Подобный подход, оперирующий балльными порогами, предоставляет лишь грубый, агрегированный вывод об эффективности органа.

Полезность

Результаты операционной оценки по всем трем блокам формируются в виде итогового отчета по всем государственным органам и подлежат публикации, а также направлению руководителям всех оцениваемых государственных органов для принятия соответствующих мер. Данный отчет

содержит основные итоги оценки в разрезе блоков и государственных органов, а также рекомендации.

Анализ отчетов за 2016-2022 годы показывает, что выводы оценок преимущественное внимание уделяют на необходимость устранения методологических и процедурных нарушений [204]. Так, в оценке за 2022 год, указываются проблемы предоставления местными органами недостоверной информации, неполного размещения открытых данных на порталах [204].

Другой проблемный аспект связан с обобщенным характером рекомендаций по повышению эффективности. В частности, согласно одному из отчетов по оценке рекомендуется увеличение контроля и ответственности по выполнению задач государственных органов, принятие дополнительных мер для повышения качественного состава, проведение оценки цифровой грамотности государственных служащих и др. [204]. Результаты оценки в разрезе МИО ограничиваются заключением об эффективности государственного органа по трем блокам в виде указания степени эффективности (высокая, средняя, низкая), а также приведением итоговых статистических и ведомственных данных по ключевым показателям оценки за оцениваемый и предшествующий ему год.

Таким образом, выводы по операционной оценке имеют агрегированный вид и не адаптируются к специфике и проблемам регионов. Общая направленность выводов, не привязанная к реализации конкретных и глубинных мер, снижает степень воздействия итогов оценки на деятельность местных органов. Балльно-рейтинговая основа оценки эффективности органов полезна для понимания "общей картины", однако с функциональной точки зрения она имеет низкий потенциал из-за малоприменимости результатов на практике.

Помимо разработки более детальных рекомендаций важно также стимулирование принятию государственными органами реальных действий для повышения эффективности с учетом выявленных упущений. Однако, Система оценки и методики операционной оценки не предусматривают системных мер для мониторинга выполнения рекомендаций, данных по итогам оценки [203]. Система оценки предусматривает лишь возможность ответственности руководителя аппарата акима региона, если данный регион займет одно из трех последних мест в общем рейтинге операционной оценки и в случае ухудшения позиций в течение трех лет подряд.

Между тем, трансформационные изменения государственного органа требуют более глубинных интервенций, и поэтому привлечение к ответственности определенного представителя руководства акимата региона в виде наложения дисциплинарного взыскания будет иметь крайне ограниченный эффект на изменение ситуации.

Оценка эффективности государственных служащих

Следующий уровень оценки - оценка деятельности административных государственных служащих. Как уже отмечалось, данный процесс

регламентирован Методикой оценки служащих и включает в себя процедурные положения о порядке и критериях оценки [220].

В первую очередь, следует обратить внимание, что целью оценки является определение эффективности и качества работы служащих. А результаты оценки служат основанием для выдачи бонусов, кадровых решений либо направления служащего на обучающие курсы. Это контрастирует с концепцией управления эффективностью, где оценке эффективности придается не ретроспективная, а перспективная роль, то есть ориентированная на будущее и нацеленная, прежде всего, на развитие [37].

Оценка эффективности работы государственных служащих включает в себя оценку достижения ключевых целевых индикаторов, оценку по методу ранжирования и методу 360 в зависимости от категории служащих. Анализ первого вида оценки, которой подвергаются определенные категории служащих, занимающие руководящие должности, выявил следующие проблемные зоны.

Как уже отмечалось, данные служащие составляют индивидуальные планы работы с КЦИ. Методика оценки служащих не предусматривает механизмов контроля качества данных планов. Как правило, целевые индикаторы исходят из положений должностных инструкций и отражают процессную работу. Более того, нерегламентированность принципов установки плановых значений по индикаторам создает риски некачественного планирования. Данные обстоятельства имеют прямое отношение к качеству оценки, так как оценка, основанная на непроработанных индикаторах будет иметь низкую валидность и не будет отражать в должной мере реальную степень эффективности служащих.

Проблема валидности была выявлена и в случае с оценкой по методу ранжирования. Данная оценка применяется для всех остальных категорий служащих, которые не формируют индивидуальные планы работ с КЦИ. Метод ранжирования предполагает четыре оценочных параметра, по каждому из которых присваивается балл от одного до пяти в зависимости от степени выполнения (Таблица 41). Проблема оценки по данному методу заключается в том, что данные критерии не взаимоувязываются с критериями эффективности государственного органа, а ориентированы, главным образом, на сохранение дисциплины и выполнение функциональных обязанностей. То есть, наблюдаются различные подходы к определению эффективности руководящих и других категорий служащих.

Таблица 41 - Параметры оценки по методу ранжирования

Параметры оценки служащих	**Описание**
1. Качество выполнения функциональных обязанностей	Отсутствие обоснованных замечаний, возвратов, жалоб

2. Соблюдение сроков выполнения задач	Отсутствие нарушений сроков исполнения документов, поручений, задач
3. Самостоятельность и инициативность.	Умение служащего выполнять функциональные обязанности с высокой долей самостоятельности. Инициирование проработанных подходов, предложений, направленных на улучшение сферы деятельности государственного органа. Активность и участие в решении задач государственного органа.
4. Соблюдение трудовой дисциплины	Отсутствие опозданий, преждевременного выхода с работы без уважительной причины, отсутствие дисциплинарных взысканий и нарушений служебной этики

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [220]

Другой проблемный аспект связан с рисками дискреционного интерпретирования достижения вышеупомянутых критериев. Во-первых, при отсутствии качественных пояснений баллов оценивающее лицо будет вынуждено основываться на собственном понимании данного ранжирования. Во-вторых, в условиях динамичности и многоаспектности государственной службы, так или иначе любой служащий сталкивается с проблемой срочных и сложных поручений, сжатых сроков либо иных непредвиденных обстоятельств, которые могут быть неподконтрольны данным служащим, поэтому не в полной мере обосновано использование параметров, связанных с соблюдением сроков исполнения поручений либо отсутствием замечаний, для измерения общей эффективности служащих и принятия решений по бонусам либо кадровым вопросам.

Автор не ставит под сомнение важность исполнительской и трудовой дисциплины, однако данные аспекты по умолчанию входят в круг обязанностей государственного служащего согласно Закону о государственной службе, поэтому не ясна логика их учета в качестве критериев оценки, тем более для принятия решения о бонусных и иных поощрениях [243].

Последний тип оценки - оценка по методу 360 предусматривает анонимную оценку компетенций, служащих другими служащими, с которыми они чаще взаимодействуют, включая руководителей, подчиненных либо коллег по подразделению. Данная форма оценки является новаторской для государственного управления страны и была включена в методику в феврале 2023 года. Вместе с тем, методу 360 свойственны хронические недостатки, присущие многим форматам оценки поведения и качеств. В частности, повлиять на оценку компетенций служащего могут бóльшее влияние оказать последние события негативного либо позитивного характера, связанные с работой данного служащего, что естественно может завуалировать его иные

качества [37]. Таким же образом, устоявшееся мнение о служащем может быть экстраполировано на все оцениваемые параметры поведения.

Анализ данных интервью показывает, что у государственных служащих мало стимулов к активному участию в опросах в рамках метода 360, в особенности в органах с малой штатной численностью, где служащие, несмотря на анонимность опроса, не желают обострения психологического климата ввиду резких комментариев. Низкая заинтересованность связана также с тем, что результаты оценки по методу 360 не влияют на поощрения, а учитываются при направлении служащего на курсы повышения квалификации. Другим важным наблюдением является асинхронность между оценкой по методу ранжирования и методу 360. Оба формата оценки предполагают в разной степени оценку профессиональных и личностных качеств служащих, однако имеют разное предназначение.

Резюмируя результаты анализа практики оценки эффективности, важно отметить, что сложившаяся система остается сложной, состоящей из множества видов, показателей оценки, что вызывает проблемы асинхронности и непоследовательности. К примеру, в 2021 году Актюбинская область заняла первое место в стране по результатам оценки эффективности деятельности (по блоку достижения целей) [204]. Однако оценка Плана развития региона, проведенная Ревизионной комиссией области, содержит множество критических замечаний в части исполнения мероприятий, неэффективного расходования средств и пр. [263; 277]. То есть в рамках оценки эффективности деятельности акимат демонстрирует высокие результаты, но по оценке эффективности реализуемых ими программ отмечаются хронические проблемы, тогда как оба вида оценки должны быть взаимозависимыми ввиду идентичного предмета и объекта оценки.

Выводы

Применяя категоризацию De Waal, автор приходит к выводу, что в практике управления эффективностью МИО доминирует механистическая и административно-структурная составляющая [26]. В управлении акцент сделан на регламентации, установке правил и процедур, а также контроле их исполнения. Подобное жесткое регламентирование приводит к насаждению ценностей исполнительности и дисциплинированности, что, в свою очередь, предопределяет конформисткий стиль поведения. Данный стиль предпочтителен с точки зрения вышестоящего руководства для целей контроля, однако подрывает творческий потенциал организации.

Механистический компонент затмевает "человеческую", то есть поведенческую сторону управления, которая состоит из факторов мотивации, демотивации служащих, их эмоций и самочувствия. Важность обеспечения баланса данных аспектов подчеркивается в ряде исследований [26; 135; 223]. Данная глава содержала результаты диагностики ключевых параметров управления эффективностью МИО. Анализом выявлена комбинация системных и организационных недостатков, которые существенно ограничивают возможности качественного управления эффективностью.

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ И СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РК

В данной главе представлены институциональные и практические рекомендации по модернизации системы управления эффективностью МИО на основе результатов анализа.

3.1. Разработка новых подходов к управлению эффективностью МИО

Прежде всего, представляется важным рассмотреть направления развития системы государственного планирования. Несмотря на обновления, имевшие место в 2021 и 2024 годах, СГП не претерпела концептуальных изменений, сохранив сложную и централизованную архитектуру. Первая рекомендация состоит в оптимизации системы планирования путем предоставления больших полномочий МИО в вопросах стратегического планирования. Планы развития регионов ориентируются на реализацию вышестоящих документов и лишь 20% от общего числа целевых индикаторов в данных Планах могут быть инициированы самими МИО. Сохранение определенного числа общих индикаторов за всеми МИО признается целесообразным ввиду реализации общенациональных приоритетов. Вместе с тем, рекомендуется закрепить в Планах развития регионов квоту для общенациональных индикаторов в объеме 20%, а остальные 80% индикаторов формировать на основе проблем и специфики регионов по инициативе самих МИО. Важным представляется предоставление свободы МИО в выборе методов анализа, разработке структуры и содержания планов. Усилению самостоятельности будет также способствовать ограничение государственных органов, согласовывающих проект плана развития региона, до МНЭ и АСПИР РК.

В рамках совершенствования СГП важной рекомендацией является синхронизация стратегического и бюджетного планирования. При слабой взаимосвязи данных компонентов сохраняется риск выделения бюджетных средств, не ориентированных на целевые индикаторы Планов развития регионов. В МИО рекомендуется внедрить действовавшую до 2024 года практику ЦГО по составлению архитектуры взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования. В ней указывались "цели государственного органа, исходящие из действующего законодательства и вышестоящих документов СГП, взаимоувязанные с бюджетными программами, от реализации которых зависит достижение закрепленных за государственным органом индикаторов" [211]. Об эффективности данной меры свидетельствует тот факт, что во всех ЦГО на протяжении нескольких лет сохраняется 100%-й уровень взаимосвязи между целями Планов развития ЦГО и бюджетными программами [204].

Во-вторых, предлагается исключить норму Бюджетного кодекса о возможности ежеквартального уточнения местного бюджета. Необходимо

напомнить, что План развития регионов корректируется всего один раз в конце года, тогда как бюджет четыре раза в течение года, что приводит к непоследовательности и расхождениям между данными направлениями. Единоразовое утверждение бюджета в строгой привязке с Планом развития будет способствовать качеству планирования и анализа, а также обеспечит более стратегический подход в достижении целей. При этом, сохранение возможности уточнения бюджета в течение года при наличии исключительных оснований в виде угроз социально-экономической и политической безопасности, возникновения условий, требующих безотлагательное финансирование, представляется целесообразным. Наряду с этим, следует доработать Бюджетный кодекс в части введения более четких и развернутых требований об обосновании бюджетных заявок в виде требования о предоставлении предварительной оценки эффективности заявленных средств путем анализа выгод и издержек, и моделирования воздействия на достижение целей.

Следующая рекомендация ориентирована на страновой уровень и заключается в оптимизации системы планирования путем интеграции правительственных программ, де-юре не входящих в СГП, с документами СГП схожей направленности; усилении последовательности и взаимосвязанности документов внутри самой СГП; отхода от унифицированных программ в пользу специализированных, которые адаптировались бы к особенностям регионов. Данные меры позволят снизить бюрократическую нагрузку на государственные органы, повысить концентрацию на наиболее актуальных и узловых проблемах, улучшить качество планирования. Это будет также соответствовать практике стран ОЭСР, где планирование имеет более простые, но эффективные формы [152].

Что касается практик управления эффективностью государственных служащих МИО, следует отметить, что данный процесс осуществляется разрозненно, будучи регламентированным в различных документах. В связи с этим, и принимая во внимание важность комплексного подхода, рекомендуется модернизировать Методику оценки служащих, трансформировав ее в более комплексный документ, Руководство по управлению эффективностью деятельности МИО (далее - Руководство) в формате "настольной книги" (handbook). Формат текущих методик, регламентирующих различные аспекты деятельности МИО, имеет бюрократическую природу, будучи концентрированным на процедурах. Настольные книги же отличаются доступным языком, имеют удобный для пользователя формат, ориентированы на качественную составляющую. В целом, актуальность принятия подобного Руководства обосновывается необходимостью консолидации усилий, оптимизации различных регламентов и конкретизации ряда элементов управления эффективностью, включая планирование эффективности, содержание мониторинга и др.

Предлагается включить в проект Руководства по управлению эффективностью МИО три базовых направления (планирование

эффективности, процессы управления эффективностью, обзор и оценка эффективности) и инструкции по их реализации (Рисунок 25). Руководство должно содержать меры реализации каждого из данных направлений. При этом, с учетом многоаспектности понятия эффективности целесообразно пронизать Руководство логикой Сбалансированной карты показателей, адаптировав ее для контекста государственного управления. Использование такой логики позволяет мобилизовать все важнейшие элементы работы МИО. Действующая практика управления эффективностью разрознена и имеет явный дисбаланс в сторону оценки эффективности, а планирование основывается как правило, на функциональных задачах либо документах. Тогда как государственному органу следует параллельно и на постоянной основе стремиться к развитию по всем четырем параметрам Сбалансированной карты.

В настоящее время лишь определенные категории служащих составляют индивидуальные планы работ. При этом остальными служащими подобные планы не составляются, что снижает стратегическую связанность между звеньями государственного органа. Поэтому предлагается вернуть практику закрепления КЦИ за каждым служащим, но не в виде индивидуальных планов работы, а в формате Сбалансированной карты. При этом, в зависимости от специфики структуры МИО целесообразно внедрение командных целей. Цели должны отражать все четыре направления Сбалансированной карты, тем самым способствовать комплексному развитию государственных органов.

В определенной степени данные направления подвергаются анализу в действующей практике, однако только в контексте ежегодной оценки эффективности деятельности МИО. Между тем, особенность рекомендации заключается в интеграции указанных направлений в повседневную деятельность государственных служащих. Тем самым, указанные направления будут объектом внимания не только при формировании отчетов об оценке в конце года, но на постоянной основе.

В действующей Методике оценки служащих, регламентирующей формирование ИПР, даются общие требования к критериям. Рекомендуется также дополнить их требованием о человекоцентричности, используя при этом дефиницию, изложенную в Национальном плане развития, "конечная направленность целей, задач и индикаторов результатов на улучшение качества жизни и повышение благосостояния населения" [2]. Данная норма призвана устранить практику использования индикаторов, отражающих внутриорганизационные и рутинные процессы. Между тем, следует признать, что в некоторых случаях выведение измеримых и конкретных индикаторов затруднительно из-за специфики государственного органа. Для этих случаев в Руководстве следует отразить пути разработки качественных индикаторов. Armstrong в этой связи, полагает, что к данной проблеме можно подойти посредством принятия качественных стандартов эффективности, которые описывали бы состояние ожидаемых изменений [37].



Рисунок 25 - Общая структура Руководства по управлению эффективностью. Примечание: Составлено автором.

Синхронизация планирования эффективности и планирования развития

Планирование эффективности должно быть неразрывно связано с планированием профессионального развития служащих. Однако, в настоящее время профессиональное развитие служащих обособленно от процессов управления эффективностью. Одним из институциональных шагов в этом направлении может стать синхронизация планирования эффективности и планирования развития. На основе ожидаемых результатов и приоритетных задач, должны быть определены конкретные компетенции и навыки, необходимые для их достижения. С одной стороны, это сделает развитие более органичным процессом, с другой - позволит выявить пробелы в определенных знаниях либо способностях. Применение данной тактики проиллюстрировано на условном примере в Таблице 42.

Таблица 42 - Пример синхронизации планирования развития

Цель	**Показатель**	**Необходимые действия**	**Необходимые знания и навыки**	**Ожидаемые действия для овладения знания и навыками**
Трансформация работы государственного аппарата посредством технологий для повышения эффективности	Уровень удовлетворенности жителей итогами цифровизации (на основе изучения доли жизненных ситуаций (запросов) разрешенных в полном и качественном виде)	Интеграция баз данных Устранение барьеров в информационных потоках Обеспечение механизмов контроля и мониторинга решения проблем	Владение всеми цифровыми инструментами, используемыми в местных органах Знание процедур и средств интеграции данных Анализ потребностей населения в отношении цифровых услуг Умения в сфере процессного менеджмента	Прохождение онлайн-курса интеграции баз данных в государственном секторе Изучение опыта других регионов по цифровой трансформации Проведение командных семинаров по процессному менеджменту Прохождение курса по управлению цифровыми проектами Проведение фокус-групп

Примечание: Составлено автором.

В этом контексте следует отметить, что полноценное формирование культуры развития в МИО напрямую будет зависеть от наличия стимулов к обучению у государственных служащих. Поэтому, в политике обучения должен поощряться подход "снизу-вверх" в противовес подходу "сверху-вниз". Иначе, будет сохраняться риск превращения обучения в формализм. Для реализации этой задачи предлагается несколько практических путей. Первый связан с полной переориентацией действующей практики повышения квалификации, как наиболее распространенной формы, на конкретные потребности МИО. То есть, обучение должно обуславливаться спросом и должно быть направлено на заполнение специфических пробелов в знаниях и навыков.

Во-вторых, целесообразным видится исключение показателя по обучению государственных служащих при оценке деятельности МИО, так как данный критерий учитывает лишь количество прошедших обучение и не отражает качественных изменений. Наличие подобных индикаторов также подталкивает государственные органы к выполнению плановых значений, без должного внимания к качеству, чтобы избежать штрафных санкций оценивающих органов. В-третьих, одним из стимулов может стать признание неформальных курсов обучения, в том числе на образовательных онлайн платформах, и предоставление определенных преимуществ при продвижении по государственной службе либо участии в конкурсах на занятие должностей в других органах.

В-третьих, перспективным представляется предоставление возможности прохождения повышения квалификации вне академической среды. Наличие конкретных требований учебно-методического и технического характера к организациям, уполномоченным на проведение курсов повышения квалификации государственных служащих ограничивает вовлечение в данный процесс иных организаций, не являющихся организациями образования. Так, с учетом повышения значимости кросс-функциональности и современных бизнес-практик для деятельности государственного управления, важно привлечение частного и корпоративного сектора, чей практический опыт мог бы быть полезным для совершенствования навыков и умений служащих в различных областях.

Практика обратной связи

Следующий важный аспект Руководства касается обратной связи. С учетом административного и негативного характера обратной связи в коммуникациях в МИО, важно включение в Руководство рекомендаций для повышения ее потенциала как фактора эффективности. В Таблице 43 представлены направления улучшения обратной связи на основе выявленных проблем.

Таблица 43 - Перечень рекомендаций по развитию практики обратной связи

Рекомендации	**Обоснование**
Обратная связь должна носить описательный и доказательный характер, без апеллирования к личностным качествам	Обратная связь в осуждающей и безоговорочной форме может вызвать психологическое сопротивление, что впоследствии может не привести к принятию работником каких-либо корректирующих мер. В центре обратной связи должно быть апеллирование к конкретным фактам либо событиям, нежели к впечатлениям либо субъективным мнениям.
Обратная связь должна иметь положительную и конструктивную направленность	При предоставлении обратной связи важно подчеркивать позитивные аспекты работы и зоны развития. Это способствует дальнейшей мотивации служащих. Также в целях иллюстрации следует характеризовать что является хорошим показателем работы либо поведения.
Обратная связь должна носить двусторонний характер	Зачастую обратная связь происходит "сверху-вниз" в одностороннем порядке, что приводит к игнорированию потребностей и мнений более нижестоящих сотрудников. Важно стимулировать инклюзивную и открытую среду, путем предоставления возможности всем служащим участвовать в развитии государственного органа и принятии решений
Обратная связь должна иметь двухцикловую форму	В части обратной связи в Руководстве следует предусмотреть инструкции по так называемой двухцикловой обратной связи. Анализом данных было обнаружено, что в практике МИО обратная связь одноцикловая, то есть нацелена на определение смещения с заданного курса посредством, к примеру, сравнения фактических значений с плановыми, либо определения степени выполнения запланированных мероприятий. Поэтому, Руководство должно содержать такие подходы анализа самих принципов, моделей и подходов управления, в рамках которых принимаются решения и разрабатываются политики. В данном контексте, полезным может стать поощрение новых инициатив и предложений, предоставление больших возможностей в выборе методов работы посредством снижения чрезмерной регламентации разработки и реализации программных документов.

Примечание: Адаптировано автором на основе источника [37].

Работа с низкоэффективными государственными служащими и внедрение практики коучинга

В рамках процессов мониторинга эффективности немаловажную роль занимает работа с малоэффективными государственными служащими. Анализ данных показал, что как правило, в случае несоответствия ожиданиям и

слабого выполнения задач руководство государственных органов склонно применять меры дисциплинарного воздействия.

С учетом значимости как организационных, так и индивидуальных факторов низкой эффективности государственных служащих, предлагается внедрение и применение альтернативных тактик. Так, в подобных обстоятельствах целесообразно согласование и принятие плана по улучшению эффективности работника. Ключевыми шагами в рамках плана должна стать выявление коренных причин низкой эффективности посредством диагностики и неформальных бесед как с самим сотрудником, так и окружающими коллегами. В зависимости от результатов диагностики важно закрепление конкретных действий временными рамками, которые должны подлежать дальнейшему мониторингу с предоставлением обратной связи. Данное направление работы должно быть органичной частью управления эффективностью и не должно рассматриваться в качестве отдельного специального мероприятия, нацеленного на принятие дисциплинарных либо кадровых решений, так как это может способствовать стигматизации подобных мер.

В контексте развития служащих перспективным выглядит практика коучинга (coaching). Данный подход существенно отличается от действующей практики наставничества, которое применяется только в отношении новых государственных служащих. Принимая во внимание динамичность и усложнение государственного управления, потребности в развитии и фасилитации существуют на протяжении всей государственной службы.

Комплексные меры стимулирования

В целях обеспечения системности и результатоориентированности финансовых поощрений, рекомендуется упразднить практику премирования государственных служащих, а высвобождаемые средства направить в бонусный фонд государственного органа. Аналогичная рекомендация выдвигается и в отношении надбавок к должностному окладу по основаниям, связанным с опытом (стаж) и навыками в работе, сочетающимися с высоким профессиональным уровнем и компетенцией, с успешным их применением на практике, а также другими показателями. Данные основания не связаны с конкретными результатами деятельности, поэтому установление подобных надбавок может иметь демотивирующий эффект для остальных служащих, выполняющих сопоставимый объем труда. Таким образом, будет обеспечена оптимизация системы финансового стимулирования посредством сохранения лишь единой формы в виде бонусов.

Реформирование бонусной системы будет зависеть от модернизации системы оценки эффективности. Рекомендации по оценке изложены в следующем подразделе диссертации. Создание транспарентного, доказательного, оптимизированного и понятного для всех подхода оценки будет залогом работоспособности бонусов как фактора эффективности. При этом, в Руководстве важно разграничить процессы мониторинга и оценки от

бонусных решений, то есть обсуждение эффективности служащих должно происходить отдельно от обсуждения бонусов. Рассмотрение оценки исключительно как инструмента определения размеров бонуса девальвирует ее роль и провоцирует формирование туннельного мышления, так как в случае осуществления оценки для бонусных решений, служащие будут чрезмерно сфокусированы на показателях оценки без должного внимания к другим значимым аспектам деятельности государственного органа.

В настоящее время ввиду привязанности оценки эффективности служащих к бонусам, выплачиваемым единожды в год, оценка практически проводится один раз в год, что не оказывает стимулирующего эффекта на служащих. Поэтому, рекомендуется увеличить частоту выплаты бонусов до двух раз в год по итогам каждого полугодия. Тогда как обзор эффективности и предоставление обратной связи следует осуществлять на постоянной и системной основе. Это позволит сфокусироваться на содержательной части деятельности, на проблемах и зонах, требующих развития. Подобные сессии будут способствовать более эффективному мониторингу государственными служащими своего прогресса, что, в свою очередь, даст возможность более обоснованно и открыто принимать в дальнейшем решения по бонусам.

Вместе с тем, ввиду того, что повышение бюджета на бонусные выплаты государственным служащим в ближайшей перспективе не планируется, важно обратить внимание на применение альтернативных путей повышения мотивации. Здесь подразумеваются факторы внутренней мотивации, не ограничивающиеся физическими формами поощрения в виде грамот и т.д., а затрагивающие неформальные, при этом более действенные аспекты. В Таблице 44 изложены некоторые направления работы, сформулированные с учетом результатов анализа практик МИО.

Таблица 44 - Рекомендации по применению новых подходов по внутреннему стимулированию

Меры по стимулированию эффективности	**Обоснование**
Способствование достижению индивидуальных целей и саморазвитию	Осознание прямого результата своей деятельности, выражающееся в достижении реалистичных, но в меру сложных и полезных целей, может принести значительное внутреннее удовлетворение. В частности, четкое понимание своей миссии и роли вне зависимости от занимаемой должности, в реализации стратегии государственного органа, позволяет минимизировать негативное воздействие рутинной и монотонной работы. Аналогичным образом развитие специфических навыков у служащих повышает самооценку и стимулирует к выполнению различного спектра задач.

Подход "empowerment" (расширение прав и возможностей)	Предоставление большей ответственности и автономии служащим может способствовать раскрытию их лидерских и стратегических способностей. Это снизит необходимость в дополнительном контроле служащих и приведет к более сбалансированному распределению задач. Микроменеджмент и контроль негативно сказывается как на микроклимате организации, так и мотивации сотрудников.
Поддержка в карьерном планировании	Обсуждение перспектив дальнейшего продвижения на государственной службе, оказание помощи и консультаций в этом направлении посредством карьерного планирования может укрепить концентрацию и целеустремленность сотрудников
Расширение возможностей для гибкого/дистанционного формата работы	Поощрение сотрудников в виде предоставления сокращенного рабочего времени при своевременной реализации определенных значимых задач, либо перевод на дистанционный режим, может улучшить баланс между работой и личной жизнью, а также укрепить лояльность к государственной службе и повысить эффективность.

Примечание: Адаптировано автором на основе источников [24; 37; 19; 20].

В ходе анализа был выявлен ряд проблем, включая несвязанность информационных потоков, слабое межведомственное взаимодействие. Для их решения и повышения качества реализации программ акиматом Алматы было инициировано внедрение проектного менеджмента, одним из элементов которого была информационная система. Несмотря на несостоявшиеся попытки, концептуально инициатива об информационной платформе является прорывной и перспективной. Однако, ее эффективность требует учета ряда рекомендаций.

По аналогии с принципом регуляторной политики в сфере бизнеса "1 in 2 out" (отмена двух действующих требований при введении нового требования), внедрение новой системы должно заменять собой другие действующие системы. Иначе, ввод новых систем мониторинг будет лишь способствовать усложнению и бюрократизации процессов. Информационная система должна быть безальтернативной для недопущения дублирования и создания нагрузки на служащих. К примеру, в случае принятия решения об использовании информационной системы государственного планирования в качестве единой платформы, все иные имеющиеся платформы должны быть интегрированы с ней либо вовсе упразднены. Иначе будет иметь место наслоение информационных систем, что негативно скажется на качественном управлении эффективностью. В этом вопросе напрямую должны быть задействованы ЦГО, так как отдельные попытки МИО инициировать подобные механизмы без учета планов ЦГО приведут к асинхронности усилий.

Важно также закрепить норму о недопустимости истребования от государственных органов информации, которая отображена в системе. Это будет стимулировать государственные органы активнее работать с платформой и обеспечивать ее заполняемость. С другой стороны, это высвободит дополнительные ресурсы, которые могут быть направлены на более существенные аспекты деятельности. В этом контексте критическое значение имеет усиление индивидуальной ответственности за достоверность, корректность, качество и полноту информации, загружаемой в информационную систему. В целом, именно повышение самостоятельности и ответственности должно быть одним из факторов в работе по модернизации МИО.

Опыт внедрения проектного управления в МИО г. Алматы также показал критическую важность адаптации реформ к контексту. В частности, с учетом результатов анализа, предлагается реализация подобных реформ в пилотном режиме с привлечением ограниченного числа государственных органов для апробирования работоспособности проектных процессов и их совместимости с реалиями. Данный процесс должен также дополняться коммуникационной стратегией для получения поддержки служащих и исключения рисков превращения проектного управления или других инициатив по реформированию государственного управления в административные задачи.

В качестве другого барьера в управлении эффективностью была определена организационная фрагментированность, выражающаяся в разделении МИО на узкоспециализированные отделы, что, в свою очередь, приводит к диспропорции руководителей и исполнителей. С учетом несовершенства действующих ограничений (в МИО численностью менее 500 человек, руководящие позиции не могут превышать 35%) предлагается установка предельной пропорции руководителей не только на уровне МИО, но и в разрезе отделов всех МИО. Данная рекомендация относится к уровню акиматов районов в столице и республиканских городах, районов области и городов областного значения, а также поселков. При этом, более целесообразным и функциональным было бы использование обычной пропорции (к примеру, "1 на 5", то есть на одного руководителя приходятся 5 сотрудников), нежели процентного соотношения на уровне всего акимата. Что касается формализации данного требования об ограничении руководителей, в целях усиления контроля исполнения более системным и действенным видится его закрепление в рамках действующего Постановления Правительства РК №1324 "О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов" [278].

В контексте проблем высокой фрагментации в МИО предлагается преобразовать отделы районных и городских акиматов, действующих в форме отдельного юридического лица в структурные подразделения аппаратов акима. Это будет способствовать экономии бюджетных средств, оптимизации управления, усилению коммуникаций внутри МИО, а также системности и последовательности практик управления эффективностью.

Развитие платформ для горизонтальных связей

Один из неотъемлемых факторов в управлении эффективностью - развитие межведомственного взаимодействия. Как уже отмечалось, в государственном управлении местного уровня недостаточно развиты горизонтальные связи. В качестве институциональной меры предлагается расширить возможности для совместной реализации проектов и инициатив.

Для этого, важно внесение изменений в бюджетное законодательство для увеличения оснований для осуществления межбюджетных отношений между МИО в разных регионах. Данное новшество должно сопровождаться представлением ясных и простых механизмов бюджетирования, иначе усложнение процедур может иметь негативный и демотивирующий эффект. В качестве пилотного примера горизонтальной кооперации может быть сфера туризма. Активизации данного взаимодействия могло бы способствовать создание стимулов со стороны Правительства в виде выделения специальных трансфертов для совместных инициатив МИО.

Следующая рекомендация в данном направлении заключается в создании неформальных сообществ межрегионального сотрудничества в стране, которые могли бы играть роль площадок для обмена и трансфера опыта в секторах социально-экономического развития, изучения успешных подходов в местной политике. Создание подобных ассоциаций при координации Министерства национальной экономики, как уполномоченного органа в сфере развития системы государственного управления, может способствовать принятию более качественных и инновационных решений, за счет совместного обсуждения и определения реалистичности, применимости, а также перспективности тех или иных инициатив.

3.2 Направления развития системы оценки эффективности

Синхронизация оценки эффективности всех уровней

С учетом разрозненности, несвязанности видов оценки, ее методологических недостатков, а также слабой интеграции в процесс принятия решений, рекомендуется реформирование системы оценки. Первая рекомендация заключается в пересмотре рейтинговой стратегии системы оценки эффективности деятельности МИО в сторону ее индивидуализации. Согласно Системе оценки эффективности государственных органов, ее целью выступает "определение эффективности реализации возложенных на них задач и функций" [203]. Важно переформатирование сути оценки с инструмента измерения в инструмент развития.

Использование преимущественно единообразных и многочисленных показателей для оценки деятельности МИО и выведение агрегированных результатов, не позволяет достичь полноценных оценочных суждений. Более того, текущий формат теряет свою функциональность ввиду того, что она не сконцентрирована на конкретных проблемах, а показывает суммарный бал,

полученный по каждому из измеряемых показателей, каждый из которых может обладать разным весом и значимостью.

Ввиду нераскрытого потенциала оценки предлагается оценку эффективности деятельности МИО сделать гибкой, адаптировав к каждому МИО. Ключевым инструментом в этом подходе должна стать оценка потребностей. Отход от рейтинговой системы позволит настроить методы оценки под специфику и проблемы каждого органа, расширив фокус анализа, и получить более полезные результаты. В случае с местными органами, оперирующими в смежных отраслях либо задействованными в реализации одного документа, оценка может быть совместной.

На самом деле отдельная оценка эффективности МИО уже ведется в рамках деятельности Ревизионных комиссий. Однако, ее результаты не учитываются в Системе оценки эффективности МИО. Поэтому, в предлагаемом подходе в основу данной Системы должны лечь выводы оценочных мероприятий по линии Ревизионных комиссий взамен оценки по блоку достижения целей. В отношении оценки по блокам взаимодействие с физическими и юридическими лицами и организационному развитию, аналогичным образом рекомендуется их перенастройка на качественный вектор, нежели количественный. Взятие на вооружение качественных методов оценки даст возможность получить более глубинные и специфические результаты. Действующие методики и показатели по данным направлениям обладают узким фокусом и недостаточно соответствуют принципу человекоцентричности.

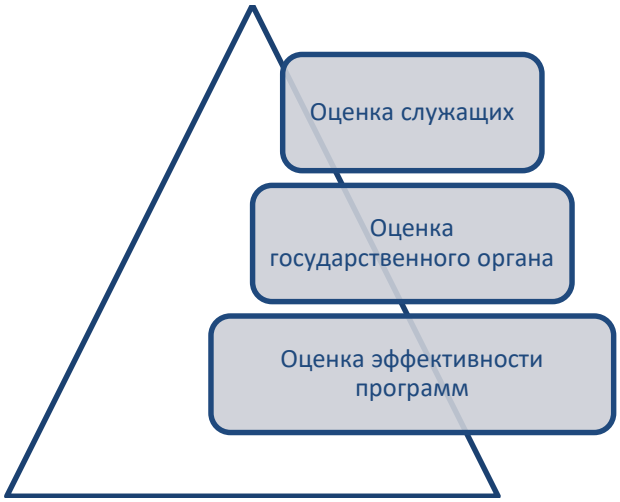


Рисунок 26 - Схема синхронизации видов оценок. Примечание: Составлено автором

Что касается оценки эффективности государственных служащих, то она должна быть неотъемлемой частью оценки эффективности государственных органов. То есть результаты деятельности государственных органов,

выраженные в эффективной либо неэффективной реализации программ/планов, должны органично транслироваться на оценку служащих путем исследования их роли в реализации вышестоящих задач. При этом, важно рассмотрение внедрения коллективной оценки деятельности структурных подразделений в виде отделов. В настоящее время оценка осуществляется на индивидуальном уровне. Коллективная оценка позволит консолидировать усилия в достижении общих целей.

В предлагаемом подходе оценки служащих, следует искоренить практику использования показателей процессной деятельности, то есть критериев, отражающих рутинные аспекты государственного органа. В то же время, ввиду высоких рисков субъективности, а также широких возможностей дискреции со стороны оценивающих лиц, рекомендуется отказаться от практики оценки качеств и поведения.

Таким образом, предлагаемая концепция системы оценки предполагает оптимизацию и синхронизацию трех основных видов оценки, где основополагающее место занимает оценка документов (программы, планы и др.), так как именно они отражают основной результат работы МИО и оказывают воздействие на жизнедеятельность граждан. Результаты оценки документов должны лечь в основу других оценок (Рисунок 26). Иначе могут иметь расхождения в рамках разных видов оценки по одному объекту.

В данном контексте следует рассмотреть также ряд институциональных рекомендаций. Одним из недостатков практики оценки, выявленных в ходе анализа, является размывание границ между аудиторскими и оценочными мероприятиями. В практической плоскости оценка склонна принимать форму контрольного мероприятия. Как было продемонстрировано во второй главе диссертации, в отчетах по оценке акцент делался преимущественно на нормативном измерении документов путем обнаружения методологических и процедурных отклонений. Представляется важным более четкое разграничение аудита и оценки, их практическое позиционирование в виде отдельных мероприятий с использованием специфических инструментов и методов, будет способствовать повышению роли оценки в разработке политик.

Данное институциональное преобразование следует дополнить реформированием деятельности Ревизионных комиссий. В первую очередь, следует признать целесообразным сохранение центральной роли в оценке эффективности за Ревизионными комиссиями, как уполномоченными и наиболее специализированными органами. Вместе с тем, усилению ее мандата будет способствовать четкое разграничение функционала и полномочий между Ревизионными комиссиями и территориальными Департаментами внутреннего государственного аудита Министерства финансов (ДВГА) в целях исключения дублирования функций и снижения нагрузки на МИО. С точки зрения оптимизации трудовых и временных ресурсов, а также повышения эффективности оценки, рекомендуется за ДВГА закрепить исключительно контрольные функции (аудит соответствия законодательству,

аудит отчетности, государственных закупок и т.д.), а деятельность Ревизионных комиссий ограничить аудитом эффективности и оценкой эффективности. При этом, деятельность по аудиту эффективности необходимо расширить проведением анализа экономической эффективности для более четкого разграничения от оценки. Во-вторых, для повышения достоверности оценочной деятельности и исключения конфликта интересов предлагается прекратить практику финансирования Ревизионных комиссий из местного бюджета. В связи с этим, целесообразно открытие линии финансирования Ревизионных комиссий с республиканского бюджета при сохранении подотчетности Маслихатам как местным представительным органам.

Руководство по оценке эффективности

В настоящее время существует целый ряд документов, регламентирующих оценку документов государственного планирования. Наличие разнообразных регулирующих актов препятствует системности данного процесса. Более того, существующие руководства в большей степени имеют процедурный характер.

Принимая во внимание проблемные зоны оценки программ, а также основываясь на международном опыте и теориях оценки, были выработаны рекомендации, которые могут стать основой для разработки единого Руководства по оценке (Таблица 45). Данные рекомендации не претендуют на представление исчерпывающей инструкции по проведению оценки. Однако они создают методологическую рамку, которая, подлежит дальнейшей детализации и расширению. Рекомендации по Руководству поделены на три главные части. Первая представляет собой совокупность мер для подготовительной работы к проведению оценки путем построения дизайна оценки. Данный этап позволяет выстроить логику и стратегию оценки, от проработанности которой будет зависеть продуктивность оценки. В целом, предлагается концептуально пересмотреть действующие подходы к оценке. Нынешняя узкоориентированная практика, основанная на простом сопоставлении планируемых и фактических значений индикаторов, не позволяет в полной мере дать оценку эффективности программы и получить полезные выводы.

В основу нового подхода ляжет оценка потребностей (needs assessment), нацеленная на анализ эффективности программ через призму реальных потребностей населения. Это также созвучно с Концепциями развития государственного управления и государственной службы, ключевыми тезисами которого является человекоцентричность [3]. Другой особенностью предлагаемого подхода является отход от линейного мышления в сторону моделирования логики программ. Так, в настоящее время в планировании и оценке доминирует дихотомия "индикаторы-мероприятия", оставляя логический пробел между данными элементами. Практическое последствие данного формата мышления заключается в неполноте и слабой

обоснованности влияния мероприятий на цели. Иными словами, важно понимание того, каким образом предлагаемые меры будут способствовать изменениям посредством последовательной и логической иллюстрации причинно-следственной взаимосвязи между ними. Поэтому в процессы планирования и оценки важно интегрировать инструменты маппинга (mapping), в первую очередь методы теории изменений (theory of change) и логических моделей (logic model).

Следующий важный аспект рекомендаций к Руководству связан с внедрением различных видов оценки, каждый из которых предполагает использование разных методов в зависимости от целей оценки. Единообразный подход согласно действующей практике является очень ограниченным и не предоставляет возможности для открытых и развернутых оценочных суждений. Поэтому в Руководство следует включить инструкции по использованию наиболее распространенных и практичных методов оценки, в том числе методы анализа экономической эффективности, экспериментальные и квазиэкспериментальные способы, а также методы, основанные на теории. Отдельного внимания заслуживают методы выявления каузальности, не связанные с экспериментальным подходом. Последнее направление перечня рекомендаций к Руководству - применение результатов оценки. В этом плане рекомендуется принятие новых мер для усиления коммуникации с заинтересованными сторонами в вопросах применения оценки. А конечной целью данной работы должна стать способствование культуре оценки в государственных органах, где оценка будет рассматриваться органичной частью процесса принятия решений, а не как средство контроля или средство обоснования бонусов.

Логической частью реформирования практики оценки является разработка и внедрение стандартов качества оценки программ. Как уже отмечалось во второй главе, действующие стандарты ориентированы на аудит, а отдельных стандартов оценки и вовсе нет. Принятие стандартов оценки программ на основе международного опыта (к примеру, PES) будет способствовать дальнейшей профессионализации направления по оценке, а также повышению качества проводимой оценки.

В целях резюмирования и выделения взаимосвязи выявленных проблем, их последствий на управление эффективностью в МИО с выработанными мерами по их решению была сформирована итоговая Таблица 46.

Таблица 45 - Структурные рекомендации по совершенствованию методологии оценки

1. ПОДГОТОВКА К ОЦЕНКЕ и РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ ОЦЕНКИ	1.1. Определение контекста и сущности программы	Для полноценной и качественной оценки важно понимание контекста, где реализуется программа. В частности, изучение факторов и предпосылок реализации программы позволяет лучше понять сущность проблем, для решения которых была предназначена программа. Практическим инструментом для синтеза данных о функциониро вании программы является моделирование посредством построения Теории программы. Один из таких инструментов - Теория изменений, данный метод представляет собой иллюстративное моделирование работы и взаимосвязи всех элементов программы. Теория изменений, опираясь на доказательствах и исследованиях, позволяет в иллюстративной форме определить каким именно образом ожидается достижение целей, то есть описывает механику работы программы, фокусируясь на выявлении причинно-следственной связи между всеми процессами, контекстными и организационными факторами. Построение Теории изменений является коллаборативным процессом и требует участия заинтересованных сторон путем сессий и консультаций.
	1.2. Определение оцениваемости программы	Оцениваемость - это определение степени насколько мероприятия либо проект можно оценить качественным и надежным образом. Анализ оцениваемости целесообразно, прежде всего, проводить на этапе разработки программ. Логика оценки должна быть интегрирована в дизайн программы. Анализ оцениваемости позволяет оценить достаточность индикаторов и механизмов мониторинга, сбора и проверки информации, ресурсов для проведения оценки, а также качество связующих элементов при построении теории программ. В рамках исследования было продемонстрировано, что разрабатываемые программы не анализируются на предмет оцениваемости. В частности, системным образом не исследуется реалистичность и практичность использования методов анализа воздействия, сбора данных. Примеры, представленные во второй главе, продемонстрировали как отсутствие анализа оцениваемости может сделать проведение качественной оценки эффективности нереалистичным либо невозможным. Вместе с тем, оцениваемость должна анализироваться и в ходе проведения оценки для анализа работы методов и систем мониторинга данных, в целях дальнейшего принятия корректирующих мер.
	1.3. Определение цели и подхода оценки	Оценка может преследовать различные цели, которые предопределяют выбор подхода оценки. В этом контексте следует рассмотреть три наиболее часто применяемых вида оценки программ, каждый из которых предполагает использование различных методов сбора и анализа данных. 1. Оценка процесса. Целью данной оценки является извлечение уроков и улучшение программ посредством оценки реализации программ. В рамках нее основными вопросами выступают: идет ли программа по заданному курсу; что способствует этому; доступна ли программа для основных реципиентов; какие элементы программы демонстрируют работоспособность, а в каких отмечаются проблемы; какие полезные выводы могут быть получены на основе имплементации программ и др. Оценка процесса способствует более глубокому пониманию функционирования элементов программ в достижении целей, раннему выявлению проблем имплементации. Практическая значимость оценки процесса заключается в том, что при концентрации внимания исключительно на

		результатах в рамках оценки из внимания упускаются важные детали о факторах и барьерах в обеспечении эффективности программ. 2. Оценка воздействия. Цель данной оценки - выявление эффекта программы. Ключевым вопросом выступает определение того, способствовала ли программа изменению ситуации и в какой степени. Данный вид оценки является одним из наиболее комплексных, однако значимых с точки зрения принятия решений. 3. Оценка соотношения цены и качества (value for money evaluation). Данная оценка представляет собой вид анализа экономической эффективности программ и озадачена вопросами о том, насколько оптимальным было расходование средств программ, каково соотношение выгод и затрат, была ли программа наиболее эффективным с экономической точки зрения решением. Практика оценки документов, реализуемых МИО, в том числе бюджетных программ, носит общий характер, ограниченный мониторингом степени освоения бюджетных средств и достижения показателей. При данном подходе затрудняется выведение обоснованных оценочных суждений об экономической целесообразности программ.
	1.4. Определение критериев	Текущая практика оценки программ является целеориентированной, то есть в качестве критериев оценки используются ранее утвержденные в программах целевые индикаторы. Метаоценка показала, что подобный подход имеет ряд системных проблем, так как вследствие некачественной разработки программ принятые индикаторы не в полной мере отражают качественные изменения в отраслях. Это приводит также к "туннельному мышлению", так как ограничение фокуса оценки интегрированными в программу индикаторами, не позволяет выявить как положительные, так и негативные побочные эффекты программ. Более того, равнозначное отношение к индикаторам приводит к искажению результатов оценки. С учетом критичности выявленных в исследовании проблем, в предлагаемом Руководстве к оценке рекомендуется полностью пересмотреть подход, основанный на индикаторах программ, и внедрить оценку потребностей (needs assessment). Оценка потребностей представляет собой индуктивный и открытый аналитический процесс с целью выявления наиболее значимых потребностей либо проблем общества, решение которых, собственно, и принимается в качестве критериев оценки. Без проведения должной оценки потребностей существует риск неэффективного расходования государственных ресурсов. Оценка потребностей должна выявить не только наиболее приоритетные потребности, но и охватить потенциальное воздействие программы на уже удовлетворенные потребности, иными словами важно оценить побочные эффекты программ.

2. ПРОВЕДЕНИЕ ОЦЕНКИ	2.1 Методы оценки	Оценка процесса. Методы оценки процессов включают мониторинг эффективности на основе теории программ, использование фокус-групп, кейс-стади, контент-анализ, в том числе с использованием социальных сетей. Наряду с теорией изменений, в качестве инструмента анализа процесса могут быть использованы иные методы маппинга в виде логических моделей, логико-структурного подхода и др. Оценка воздействия. Методологии оценки воздействия следует разделить на три вида, использование которых зависит от конкретных обстоятельств, наличия данных либо ресурсоемкости и практичности их сбора. Использование первого вида - экспериментальных методов - считается "золотым стандартом" ввиду относительной надежности, однако в контексте государственного управления практическое применение данного инструмента затруднительно ввиду этических и административных причин. Тем не менее, включение инструкции по экспериментальным методам важно, так как они могут полезны для проведения натуральных экспериментов в региональном измерении. В условиях невозможности либо непрактичности рандомизации и соответственно проведения классических экспериментов, полезным являются квазиэкспериментальные методы. Третий вид методов основывается на теории.
		Оценка "цена качество". Для данной оценки чаще всего используются два вида анализа. Анализ экономической эффективности (cost-effectiveness analysis) предназначен для выбора проекта/программы путем сравнения расходов на их реализацию на одну единицу продукции либо услуги. Тогда как Анализ выгод и затрат (cost-benefit analysis) имеет более комплексный ракурс и выявляет все виды расходов и выгод, в том числе финансовые и социально-экономические. Это происходит посредством монетизации нефинансовых выгод и затрат (в случае если выгоды и затраты не имеют рыночной цены), то есть придания им денежных значений с использованием методов выявления заявленных и выявленных предпочтений (stated and revealed preferences), использование способа готовности платить (willingness to pay)

3. КАУЗАЛЬНОСТЬ	3.1 Каузальность	Выявление каузальности либо причинно-следственной связи является одной из наиболее слабых мест текущей практики оценки. Это снижает валидность и надежность результатов оценки. Определение каузальности является предметом исследования экспериментальных, квазиэкспериментальных и теоретических методов. Однако зачастую данные методы бывают трудозатратными и практически затруднительными. В связи с этим, представляется важным выведение в отдельную главу в Руководстве совокупность методов по выявлению каузальности, требующих меньше ресурсов и являющихся более реалистичными в контексте государственного управления. В данный перечень могут быть включены методы экспериментальные, квазиэкспериментальные методы, подходы Теории изменений, логических моделей и др.
4. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ПОЛЕЗНОСТЬ О ЦЕНКИ	4.1. Использование и полезность оценки	Ценность оценки заключается в его воздействии на принятие решений путем предоставления рекомендаций по корректировке и улучшению политик. Поэтому стимулирование использования оценки - ключевая задача, без которой оценка может превратиться в административную и контрольную функцию. В этой связи, следует разработать план по распространению и использованию результатов оценки. Результаты оценки должны представлять из себя углубленный анализ причин успеха либо провала аспектов программы, а также развернутые рекомендации. Данный план должен быть адаптирован под информационные и аналитические нужды и интересы заинтересованных сторон. Потенциальные пользователи отчетов по оценке в лице государственных органов, в зависимости от специфики деятельности, могут иметь различные потребности в данных, которые необходимо учесть при разработке коммуникационных инструментов (инфографики, презентации и др.). Удобность для пользователя, доступность языка, аргументированность выводов, стимулирование к действиям, полезность в принятии решений должны стать главными принципами данного плана. Предоставление результатов оценки пользователям и всем заинтересованным сторонам не должно быть финальным шагов. Данный этап может в дальнейшем сопровождаться проведением семинаров для государственных органов по предмету оценки. Обсуждения в пост-оценочный период будет способствовать более глубинному пониманию проблем реализации программ и укреплению роли оценки в деятельности органов.

Примечание: Составлено автором на основе источников [38; 39; 102; 103; 106; 181]

Таблица 46 - Описание взаимосвязи выявленных проблем с путями их решения

Проблема в управлении эффективностью МИО	**Последствия**	**Пути решения (рекомендации)**	**Ожидаемые результаты**
1. Планирование эффективности			
Сложная архитектура государственного планирования	Реализация многочисленных документов в виде программ, стратегий, проектов, концепций создает риски дублирования, непоследовательности, бюрократизации, что отрицательно сказывается на качестве планирования и исполнения. Мониторинг и отчетность требует значительных ресурсов от МИО	Оптимизация системы государственного планирования путем упрощения процедур разработки документов, предоставления более высокой самостоятельности регионам в вопросах разработки планов развития, синхронизации правительственных документов с документами СГП	Снижение излишней регламентированности и бюрократизированности в планировании высвободит дополнительные ресурсы и позволит сфокусироваться на наиболее приоритетных задачах
Низкая самостоятельность МИО в планировании	Централизация и унификация процессов может не учитывать особенности развития регионов, что создает риски неэффективного использования ресурсов; при регламентированности планирования у МИО снижается мотивация к комплексному и глубокому анализу местных проблем.		
Линейный характер планирования	Слабая теоретическая проработка разрабатываемых документов не позволяет определить глубинные причины и факторы проблем, а также выявить взаимосвязь и пути воздействия предлагаемых мер на достижение обозначенных целей. Линейное планирование в конечном	Переформатирование процесса планирования путем внедрения инструментов маппинга (использование логических моделей и теории изменений)	Разработка более качественных и обоснованных программ, более эффективное решение проблем

	итоге может привести к необоснованным расходам бюджета		
Низкая синхронизация стратегического и бюджетного планирования	Расхождения в реализации стратегических и бюджетных программ приводит к рискам рассредоточения усилий государственных органов, а также выделения бюджетных средств, не ориентированных на реализацию целевых индикаторов согласно стратегическим документам. Отсутствие механизмов предварительной оценки воздействия бюджетных расходов также негативно влияет на эффективность программ МИО	Внедрение практики центральных органов по разработке взаимосвязи стратегических и бюджетных программ на местном уровне, введение четких механизмов и критериев обоснования планируемых расходов	Более эффективное расходование бюджетных средств
Административное понимание эффективности	Среди государственных служащих МИО эффективность, главным образом, отождествляется с процессной деятельностью, что приводит к бюрократическому изоляционизму, снижает человекоцентричность деятельности МИО, а также негативным образом влияет на процессы планирования, осуществления, а также оценки деятельности, так как в качестве приоритетов принимаются способность исполнения процессов, а не результативность	Разработка Руководства по управлению эффективностью МИО (настольная книга)	Оптимизация документов, регламентирующих процесс управления эффективностью, способствование культуре эффективности (performance culture) и развития на протяжении всей службы, укрепление человекоцентричности в планировании, улучшение практик обратной связи, результатоориентированность мер финансового стимулирования, формирование комплексного подхода к стимулированию
Слабое планирование эффективности на уровне государственных служащих	Ключевые целевые индикаторы основываются на положениях и отражают процессы. В отношении		

	большинства служащих исполнительского состава планирование эффективности ведется несистемно, без использования определенного плана. Наряду с этим, при планировании применяются заведомо достижимые значения. Это приводит к рассредотачиванию ресурсов на рутинных процессах и снижает ориентацию на результат, а также человекоцентричность деятельности. Более того, отсутствует практика формирования целей на уровне отделов.		
Управление эффективностью воспринимается как ареал кадровых служб	Низкое внимание государственных служащих (в особенности руководителей) к вопросам формирования ИПР, КЦИ, развитию и мотивации персонала	Разработка Руководства по управлению эффективностью МИО (настольная книга)	(аналогично вышеуказанному пункту)
2. Процессы управления эффективностью			
Низкая аналитическая составляющая процессов мониторинга эффективности	Мониторинг ограничиваются сопоставлением плановых и фактических данных без должного внимания анализу. Это не позволяет учитывать глубинные причины проблем, риски и ограничивает выработку соответствующих мер воздействия.	Разработка Руководства по управлению эффективностью МИО (настольная книга)	(аналогично вышеуказанному пункту)

Высокая подотчетность перед другими государственными органами	Распыление ресурсов, снижение качества выполнения основных задач, ненормированность графика, бюрократизированность процессов, неэффективное взаимодействие	Сокращение систем мониторинга с внедрением принципа безальтернативности, повышения персональной ответственности, децентрализация бизнес-процессов	Дальнейшая дебюрократизация и высвобождение дополнительных ресурсов, раскрытие потенциала служащих путем предоставления большей автономии
Слабые коммуникации и горизонтальные связи	Коммуникации государственных органов, главным образом, построены по типу "центр-регион", то есть по вертикали, между тем отмечается слабое межведомственное взаимодействие, что приводит к низкому обмену информацией, опытом, усложнению сотрудничества. Фрагментированность МИО, в особенности на уровне районных МИО также является причиной усложнения принятия решений, повышенного расходования ресурсов.	Создание межрегиональных форумов и площадок Создание стимулов для совместной реализации проектов между акиматами Преобразование отделов в форме отдельного юридического лица в структурные подразделения аппаратов акима районов в областях	Принятие более сбалансированных и качественных решений за счет обмена опытом Экономия и более эффективное расходование ресурсов
	Не реализован потенциал бенчмаркинга и обмена опытом между МИО регионов, а также экономики масштабов. Это ограничивает потенциал для обмена опытом, объединения ресурсов для достижения взаимных целей и повышения общей эффективности.		
Диспропорции руководителей и исполнителей	Проблема перевернутой пирамиды приводит к неэффективному распределению задач и ресурсов, сложности управления, а также снижает самостоятельность рядовых служащих	Утверждение требований о пропорции руководителей и исполнителей в разрезе структурных подразделений МИО	Повышение эффективности взаимодействия путем более рационального распределения задач

Односторонняя и одноцикловая обратная связь	Обратная связь имеет направленность "сверху-вниз", что свидетельствует о слабом вовлечении исполнительского состава в процесс принятия решений, обратная связь носит директивный характер, это снижает его потенциал как основного неформального инструмента для развития персонала и повышения эффективности. Одноцикловый характер обратной связи, имеет слабую аналитическую составляющую и акцентирует внимание на отклонениях от заданных поручений и задач.	Применение новых подходов к обратной связи, включая двухцикловую обратную связь	Повышение эффективности взаимодействия сотрудников, активизация вовлечения рядовых сотрудников в процесс принятия решений
Проблема внедрения проектного управления в МИО	Сохранение традиционных форматов управления проектами, следовательно, МИО продолжают сталкиваться с проблемами некачественного исполнения проектов. Среди основных факторов неэффективного внедрения проектного управления: слабое информационное продвижение реформы и отсутствие поддержки; чрезмерный акцент на технических составляющих реформы; низкая адаптация подходов проектного управления, несинхронизированность предлагаемых подходов с действующими системами и практиками	Оптимизация информационных систем, использование практики пилотных проектов для внедрения проектного управления, подготовка коммуникационной стратегии	Повышение эффективности реализации проектов путем реальной модернизации подходов управления проектами
Слабая культура обучения и развития	Обучение как правило происходит в рамках предусмотренных законодательством курсов повышения	Привязка планирования эффективности к планированию развития	Становление обучения в качестве неотъемлемого элемента организационной культуры

	квалификации, которые не адаптируются под конкретные нужды органов, то есть содержание курсов формируется больше предложением, чем спросом. Планирование развития не увязывается с общим планированием деятельности, что демонстрирует несистемность практики обучения.	Признание результатов неформального обучения государственных служащих (преференции при поступлении на другие должности) Построение плановой работы с низкоэффективными служащими, внедрение практики коучинга	Стимулирование саморазвития государственных служащих
Несовершенство практики премировании, бонусов и материальных надбавок	Низкая взаимоувязка премирования и надбавок с результатами работ не позволяет мотивировать служащих к эффективному поведению, Субъективизм и формализм при принятии решений о выплате бонусов ограничивает потенциал данной меры как фактора эффективности	Упразднение практик премирования и надбавок Развитие новых форм нематериального стимулирования	Повышение воздействия бонусов на поведение и мотивацию служащих посредством их четкой привязки к результатам Способствование самочувствию и мотивации служащих
3. Оценка эффективности			
Оценка имеет узкий фокус и основывается на заданных индикаторах	Оценка не позволяет выявить все значимые результаты, в том числе "побочные эффекты" программ, эффективность программ не подвергается анализу через призму реальных потребностей населения	Синхронизация всех уровней оценки эффективности, в которой ключевое место должно быть отведено оценочным мероприятиям по линии региональных Ревизионных комиссий Реформирование Ревизионных комиссий регионов Разграничение аудита и оценки эффективности	Оптимизация системы оценки и отход от рейтингового подхода к персонализированному позволит укрепить роль оценки в принятии решений и развитии политик Повышение объективности в работе Ревизионных комиссий Обеспечение более качественных и глубинных оценочных мероприятий
Результаты оценки недостаточно отвечают принципу валидности	В оценке используется ограниченный набор источников, слабо соблюдается логика оценки, должным образом не выявляется причинно-следственная связь, имеет место размывание границ с традиционным аудитом		

Ограниченное использование результатов оценки эффективности	Оценка не стала интегральной частью процесса принятия решений, что ограничивает ее роль как фактора эффективности. Результаты оценки, главным образом, ориентированы на устранение нарушений, без должного внимания совершенствованию практик и подходов реализации политик.	Разработка Руководства по оценке эффективности Принятие стандартов оценки	Улучшение методологии оценки в соответствии с признанными международными практиками Профессионализация сферы оценки и увеличение контроля качества оценки
Риски конфликта интересов в деятельности Ревизионных комиссий и дублирования функционала с органами внутреннего государственного аудита	Финансовая зависимость Ревизионных комиссий от МИО создает риски для объективности результатов оценки, а размытие в функционале Ревизионных комиссий и органов внутреннего государственного аудита может увеличить нагрузку на МИО		
Система оценки эффективности деятельности МИО имеет сложную структуру, а также в недостаточной степени соответствует стандартам ценностей, валидности и полезности	Сложность оценки имеет последствия в виде значительных временных затрат на подготовку отчетности. Оценка, основанная на рейтинге путем сложения многочисленных показателей, применима для сравнительного обзора, но не предполагает конкретных и развернутых мер для улучшения ситуации. Эти системные недостатки не позволяют оценке стать полноценным фактором эффективности.		
Оценка государственных служащих не синхронизирована с другими видами оценки (то есть для оценки служащих не	Риски необоснованной оценки ввиду использования КЦИ и параметров, отражающих процессную деятельность, высокая возможность дискреции также		

используются результаты оценки деятельности органа, в котором они работают)	снижает достоверность результатов оценки. Результаты оценки программ либо деятельности МИО не влияют на оценку эффективности служащего, что не позволяет обоснованным образом определить вклад и роль служащего в их достижении.		

Примечание: Составлено автором.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хронический характер проблемы повышения эффективности государственного управления в Казахстане обуславливает необходимость существенного пересмотра подходов и процессов управления. Данная задача отмечена в качестве одной из приоритетных в стратегических документах страны. МИО в данном контексте занимают особую роль как непосредственные исполнители и проводники государственной политики на местах.

Цель настоящего исследования состояла в комплексной диагностике практики управления эффективностью деятельности МИО и разработке мер по его совершенствованию. Управление эффективностью представляет собой интегрированный подход по достижению целей и повышению эффективности организаций посредством гармоничного взаимодействия таких аспектов, как планирование, осуществление мониторинга и оценки эффективности, поддержки и развития сотрудников. Широкий фокус исследования обосновывается тесной взаимосвязанностью вышеуказанных компонентов в деятельности государственных органов.

Управление эффективностью, как концепция, унаследовало много черт от иных направлений менеджмента, таких как оценка качеств, управление по целям и др., однако его принципиальной отличительной чертой является ориентация на повышение эффективности и развитие организаций, нежели на принятие кадровых либо финансовых решений по итогам года.

Первая глава диссертации была посвящена обзору литературы для обнаружения пробелов в науке и обоснования актуальности, а также оригинальности выбранной темы. Наряду с этим, были проанализированы теоретические аспекты управления эффективностью для целостного и качественного понимания эволюции данной концепции. Вместе с тем, в данной главе был отражен анализ международного опыта на примере ряда зарубежных стран, который продемонстрировал тенденции и вызовы по управлению эффективностью в государственном секторе.

По итогам обзора литературы был выявлен явный дефицит комплексных и системных трудов на тему управления эффективностью деятельности государственных органов в Казахстане. Изучение практики и систем управления эффективностью в литературе носит фрагментарный характер, что выражалось лишь в исследовании его отдельных элементов. Более того, в подобных трудах, главным образом, доминирует страновой уровень, тогда как МИО не получили достаточного внимания. Другой фактор, обусловивший новизну диссертации заключается в принятии новой системы государственного планирования, включая распространение проектного управления в работе государственных органов, изменения в системе оценки эффективности, на фоне которых возрастает потребность изучения их воздействия на эффективность МИО.

В последних двух подразделах первой главы были раскрыты методологические аспекты диссертации. Ввиду комплексности исследуемых

вопросов, в диссертации была применена интегрированная методология на основе адаптированных подходов Armstrong, Ferreira & Otley. Для исследования проблем в системе оценки эффективности была использована отдельная методология метаоценки, которая, в свою очередь, была адаптирована на основе инструментов метаоценки Scriven и Davidson. Диссертация носила качественный характер и преимущественно опиралась на такие методы, как анализ документации (правовые акты и методологии в области управления эффективностью, отчеты государственных органов), глубинные интервью с государственными служащими МИО. Вместе с тем, для усиления достоверности и надежности исследования в инструментарий были включены также количественные методы анализа, в том числе корреляционный анализ и натурный квазиэксперимент. В совокупности методологическая стратегия диссертации обеспечила комплексный и одновременно глубинный подход.

Во второй главе были представлены основные результаты анализа в системном порядке по направлениям, охватывающим ключевые аспекты управления эффективностью: планирование эффективности, процессы управления эффективностью, оценка эффективностью. Первый вывод состоит в слабом воздействии мер МИО по организационному развитию на достижение целей стратегических и бюджетных программ. Вместе с тем, было важным выявить более глубинные и системные факторы данного наблюдения. Исследование продемонстрировало, что система государственного планирования несмотря на последние корректировки сохранила сложную архитектуру, а процессы планирования осуществляются линейно, имеют высокую централизацию, что негативно сказывается на практике управления эффективностью в МИО. Кроме того, остается актуальной проблема слабой синхронизации стратегического и бюджетного планирования.

Эффективность в МИО, как следует из анализа, имеет административное понимание в виде выполнения нормативных функций, данное обстоятельство влияет на всю практику планирования эффективности государственных служащих, так как в центре внимания при планировании, главным образом, остаются процессы. Практика формирования индивидуальных планов так и не стала органичной частью повседневной деятельности государственных служащих, выполняя лишь функцию формализации итогов ежегодной оценки. А на уровне большинства служащих исполнительского состава принятие индивидуального плана работ вовсе не предусмотрено. В целом, автором был сделан вывод о том, что управление эффективностью, как практика, воспринимается как ареал кадровых служб в МИО, из-за чего руководители проявляют низкую заинтересованность и вовлеченность в данные процессы.

Следующий блок проблем заключался в том, что процессы управления эффективностью в МИО осуществляются разрозненно и механистически. Так, практика мониторинга имеет слабую аналитическую составляющую и используется, прежде всего, для административных целей. Сохраняется доминирование формы над сущностью в работе МИО, что выражается в

акцентировании на процессной деятельности, нежели на достижении конкретных человекоцентричных результатов. Большую роль в этом играют внешние, контекстные факторы. МИО оперируя в единой системе государственного управления, подотчетны вышестоящим и контрольным органам. Это оказывает прямое влияние на процессы управления в МИО, ввиду направления значительных ресурсов на выполнение вышестоящих поручений и запросов. Снижению эффективности процесса мониторинга способствуют также организационные факторы в виде слабых горизонтальных связей и коммуникаций в МИО, диспропорции руководителей и исполнителей, а также слабого вовлечения рядовых служащих в процессы принятия решений и одноциклового характера обратной связи при взаимодействии сотрудников. В практике взаимодействия превалируют более твердые (hard) рычаги контроля по типу "сверху-вниз", без должного внимания к внутренней мотивации и потенциалу государственных служащих.

В контексте проблемы мониторинга в диссертации была изучена также реформа по применению проектного управления в МИО г. Алматы. Данная диссертация стала первым эмпирическим трудом, исследовавшим практическую реализацию внедрения проектных подходов в государственных органах страны. Согласно анализу, данная инициатива, несмотря на номинальное исполнение заданных технических требований, не оказала какого-либо влияния на показатели эффективности МИО. Было установлено, что внедрению проектных методов управления в МИО препятствовали как системные, так и организационные факторы: отсутствие поддержки со стороны служащих и слабое информационное сопровождение; неадаптированность предложенной системы проектного управления к специфике государственных органов; конфликтность традиционных и новых подходов в управлении.

Следующий исследованный аспект управления эффективностью – обучение и развитие служащих. В этом плане, было выявлено отсутствие сопряжения практики обучения со стратегическим планированием и деятельностью органов. Наиболее распространенная форма обучения – повышение квалификации – не адаптируется под реальные потребности и проблемы МИО, а в отношении низкоэффективных служащих не применяются системные меры поддержки.

В отношении мер финансового стимулирования анализ данных показал низкую взаимосвязь мер по премированию и надбавок с эффективностью служащих. Также, автором была выявлена проблема субъективизма и дискреции при использовании указанных мер. Что касается выплаты бонусов, анализ в форме квазиэксперимента не выявил воздействия данного инструмента на эффективность МИО, в частности на достижение целей стратегических и бюджетных программ. Потенциал бонусной системы ограничивается также существенными недостатками в практике оценки эффективности МИО, чему была посвящена третья часть второй главы диссертации.

В Казахстане сформировалась комплексная система оценки эффективности, однако ее влияние на процессы разработки программ и политик оказалось ограниченным. Оценка остается инструментом контроля и рейтинга, нежели фактором развития. Текущая практика оценки программ и деятельности МИО не соответствует признанным стандартам оценки и имеет коренные пробелы, ставящие под сомнение валидность и полезность ее результатов, в числе которых недостаточное выявление причинно-следственных связей, ограниченность фокуса и методов оценки, а также др. Более того, была обнаружена проблема несинхронизированности всех видов оценки, в результате чего оценки эффективности на уровне служащих, государственных органов и программ не влияют и не дополняют друг друга. Другим важным выводом в данном контексте стало размывание практики оценки программ с аудитом, а также институциональные пробелы, выражающиеся в рисках конфликта интересов в работе региональных Ревизионных комиссий, а также дублировании их функционала с органами внутреннего государственного аудита.

Заключительная глава диссертации содержала рекомендации и меры, разработанные по результатам анализа. Первый блок рекомендаций коснулся внесения изменений в систему государственного планирования для оптимизации документов, методологического улучшения подготовки программ и повышения самостоятельности регионов. С учетом важности комплексного подхода к управлению эффективностью была также рекомендована разработка руководства по управлению эффективностью в МИО. В частности, были выдвинуты меры по синхронизации планирования целей и планирования развития служащих, совершенствованию практики обратной связи и коммуникаций, расширению и развитию подходов стимулирования сотрудников. Внимание получили также рекомендации по более эффективному внедрению проектных подходов в деятельности МИО, а также созданию стимулов и платформ для усиления горизонтальной кооперации МИО.

Вторая часть третьей главы была посвящена направлениям развития системы оценки эффективности, как концептуального, так и методологического характера. В первую очередь, выдвигается идея о пересмотре роли оценки, как меры контроля и измерения, в сторону инструмента развития, а также об отходе от рейтингового формата оценки эффективности МИО ввиду его низкой функциональности. Следующая мера заключалась в синхронизации всех трех категорий оценки эффективности, что позволило бы оптимизировать архитектуру оценки и обеспечить более целостное понимание ее факторов и результатов. Наряду с этим, автором было предложено более четкое разграничение оценочной и аудиторской деятельности, усиление финансовой независимости Ревизионных комиссий.

Принимая во внимание серьезные методологические упущения в практике оценки, а также сложность системы оценки, в дополнение к Руководству по управлению эффективностью, было рекомендовано

составление Руководства по оценке эффективности в целях оптимизации и методологического усиления практики оценки. Автором были разработаны основные направления для включения в данное Руководство, в том числе предложения по подготовке к оценке, разработке ее концепции и дизайна, методологическому совершенствованию, а также повышению степени применения результатов оценки в государственном управлении. Для резюмирования и иллюстрации взаимосвязи всех разработанных рекомендаций с выявленными проблемами в рамках цели и задач исследования, была сформирована соответствующая Таблица 46 (страница 170).

Данное исследование явилось первой попыткой комплексного анализа управления эффективностью МИО в Казахстане. Ее результаты позволили выявить спектр сложных проблем, которые предполагают реализацию системных и организационных решений. Выводы и рекомендации диссертации могут способствовать качественному решению системных проблем государственного управления и повышению эффективности местных органов в достижении целей по развитию регионов, следовательно, и повышению качества жизни населения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Стратегия "Казахстан-2050": новый политический курс состоявшегося государства от 14 декабря 2012 года. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050
2. Национальный план развития Республики Казахстан до 2029 года: утв. 30 июля 2024 года. https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2400000611#z879
3. Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: утв. 26 февраля 2021 года. https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522
4. Более 1 трлн тенге неэффективно использовало правительство в 2023 году. Интернет-ресурс Vlast. ttps://vlast.kz/novosti/60213-bolee-1-trln-tenge-neeffektivno-ispolzovalo-pravitelstvo-v-2023-godu.html#:~:text=В%202023%20году%20правительство%20Казахстана,выявлено%20еще%20537%20млрд%20тенге. 20.05.2024
5. Заключение к отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2019 год. Интернет-ресурс Высшей аудиторской палаты Республики Кзахстан https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/45379?lang=ru. 12.10.2023
6. Глава государства провел расширенное заседание Правительства. Официальный сайт Президента Республики Казахстан. https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-provel-rasshirennoe-zasedanie-pravitelstva-1211322. 5.01.2023
7. Глава государства провел оперативное совещание по паводковой ситуации в стране. Официальный сайт Президента Республики Казахстан https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-provel-operativnoe-soveshchanie-po-pavodkovoy-situacii-v-strane-3021752. 30.03.2024
8. Worldwide Governance Indicators. Официальный сайт Группы Всемирного Банка.https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators/Series/GE.EST.
9. Bertelsmann Transformation Index. Официальный сайт Фонда Bertelsmann Stiftung. https://bti-project.org/en/index/governance.
10. Глава государства провел расширенное заседание Правительства. Официальный сайт Президента Республики Казахстан https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-provel-rasshirennoe-zasedanie-pravitelstva-714237. 10.02.2024
11. Warren M. Performance management: a substitute for supervision// Management Review. - 1972. - Vol.61 - №10 - P. 28-42
12. Beer M. and Ruh R. Employee growth through performance management// Harvard Business Review. -1976 - Vol.54- №4 - P.59-66
13. Plachy R. and Plachy S.J. Getting results from your performance management and appraisal system. New York Amacom - 1988.
14. Drucker P. The practice of management. New York: Harper &Row - 1954. - 416 p.

15. Latham G. and Locke E. Goal setting - a motivational technique that works//Organizational Dynamics. - 1979. - Vol.8 - №2 - P. 68-80
16. Bandura, A., & National Inst of Mental Health. Social foundations of thought and action: A social cognitive theory - 1986. - Prentice-Hall, Inc.
17. Taylor F. The principles of scientific management. - New York: Harper and Brothers. - 1911. - 144 p.
18. McGregor D. An uneasy look at performance appraisal// Harvard Business Review - September 1972. - P.89-94
19. McGregor D. The human side of enterprise// The management review. - 1957. - Vol.46 - №11 - P.22-28
20. Van Dooren W., Bouckaert G. and Halligan J. Performance Management in the Public Sector. Londong: Routledge. - 2015. - 240 p.
21. Verbeeten F. Performance management practices in public sector organizations: impact on performance// Accounting, Auditing and Accountability Journal. - 2008. - Vol.21 - №3 - P.427-454. https://doi.org/10.1108/09513570810863996
22. Kearney R. Public sector performance: management, motivation and measurement. New York: Routledge. - 2018. - 371 p.
23. Latham G., Borgogni L. and Petitta L. Goal setting and performance management in the public sector// International Public Management Journal. - 2008. -Vol.11 - №4 - P.385-403. https://doi.org/10.1080/10967490802491087
24. Ferreira A. and Otley D. The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis// Management Accounting Research. -2009. - Vol.20-№4 - P.263-282. https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.003
25. Otley D. Performance management: a framework for management control systems research// Management Accounting Research. - 1999. - Vol.10 - №4 P.363-382. https://doi.org/10.1006/mare.1999.0115
26. De Waal A. Performance management analysis: a case study at a Dutch municipality// International Journal of Productivity and Performance Management. - 2006. - Vol.55 - №1 - P.26-39. DOI:10.1108/17410400610635480
27. Дауранов И.Н., Кожумов А.С. Методология формирования эффективной модели государственного стратегического планирования и управления // Экономика: стратегия и практика. – 2021. – № 2 (16). – С. 21-31. https://doi.org/10.51176/1997-9967-2021-2-21-31
28. Дауранов И.Н., Кожумов А.С. Формирование и становление системы государственного планирования в Казахстане: проблемы, пути решения // В кн.: Региональная экономика и векторы демографического и социально-экономического развития. – Алматы: Институт экономики КН МОН РК, 2022. – С. 173-189.
29. Кожумов А.С. Совершенствование системы стратегического планирования Республики Казахстан на основе методологии ОЭСР. Диссертация на соискание ученой степени доктора PhD// Академия государственного управления. - Астана, 2022. - Астана, 2022 - 128 с.

30. Джунусбекова Г.А. Вопросы реформирования системы государственного планирования в Республике Казахстан // Public Policy and Administration. - 2013. - №4(12). - с. 619-632. - doi:10.13165/VPA-13-12-4-08.
31. Байменов А.М., О некоторых факторах эффективности государственного управления // Государственная служба. - 2020. - №1 (123) с. 26-32.
32. Сембиева Л.М., Аликулова Л.Б. Концептуальное реформирование системы государственного планирования Республики Казахстан// Государственный аудит. - 2022. - №2(55) - С. 1-15. - DOI: https://doi.org/10.55871/2072-9847-2022-55-2-13-27.
33. Молдагулова С.А. Совершенствование мотивационного механизма в системе государственной службы Республики Казахстан. Диссертация на соискание ученой степени доктора PhD//Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан - Астана, 2018 - 155 с.
34. ACSH. Оплата труда в государственном секторе: сравнительный обзор. Астана: Астанинский хаб государственной службы. - 92 с. https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/journal_archives/20230807_Remun_rus_fin.pdf
35. Капогузов Е. и Сулейменова Г. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан.// Ars Administrandi (Искусство управления). - 2017. - №3(9) - С.452-475. https://doi.org/10.17072/2218-9173-2017-3-452-475
36. Капогузов Е.А. и Кабижан Н. Методологические аспекты оценки качества и эффективности государственного управления в контексте реформ в России и Казахстане// Ars Administrandi (Искусство управления). - 2015. - №3. - С.99-112. https://ideas.repec.org/a/scn/031294/16364898.html
37. Armstrong M. Armstrong's Handbook of Performance management: an evidence-based guide to delivering high performance. 4th Edition. London: Kogan Page. 2009 - 401 p.
38. Scriven, M., (2010). Evaluating evaluations: a meta-evaluation checklist [online]. MichaelScriven. [Viewed 4 July 2020]. Available from: http://michaelscriven.info/images/EVALUATING_EVALUATIONS_8.16.11.pdf.
39. Davidson, E., (2005). Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation. California: SAGE.
40. Latham G., Sulsky L. and Macdonald H. Performance management. in Oxford Handbook of Human Resource Management. ed. Boxall P., Purcell J. and Wright P. Oxford:Oxford University Press. 2008 - 658 p.
41. Drucker P. The effective executive. Classic Drucker collection. Elsevier Health Sciences,2007 - 167 p.
42. Oxford English Dictionary. [Электронный ресурс] The historical English dictionary. https://www.oed.com/?tl=true
43. Cambridge Dictionary. [Электронный ресурс] https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/

44. Апресян Ю., Медникова Э. и Петрова А. Новый Большой англо-русский словарь. Россия: Русский язык - 1993. - 835 с.
45. Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms//Public Performance & Management Review. - 2005. - Vol.28 -№3. - P.376–417. http://www.jstor.org/stable/3381159
46. Hood C. A public Management for all seasons? //Public Administration. - 1991. - Vol.9 - №1 - P. 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
47. Bernarding H.J. Hagan C. Kange I. 1995 The effects of a 360 degree appraisal system on managerial performance. Proceedings at the 10th annual conference of the Society for Industroal and Organizational Psychology Orlando Fl
48. Campbell J.P. Modeling the performance prediction problem in industrial and organizational psychology in Handbook of Industrial and Organizational Psychology ed M.p. Dunnette and L.M. - 1990. - Cambridge MA: Hugh Blackwell - 1740 p.
49. Fletcher C. Performance appraisal and management: the developing research agenda//Journal of Occupational and Organizational Psychology. - 2001. - Vol.74 - №4 - P. 473-87. https://doi.org/10.1348/096317901167488
50. Brumbach G.B. Some ideas, issues and predictions about performance management//Public Personnel Management winter. - 1988. - Vol.17 - №4 - P. 387-402. https://doi.org/10.1177/009102608801700404
51. Wilson W. The study of Administration// Political Science Quarterly. - 1887 - Vol.2 - №2- P.197-222. https://doi.org/10.2307/2139277
52. Zakaria H. Performance Management and Local Government Administration in Ghana: The Case of the District Development Facility and the Functional Organizational Assessment Tool. A Thesis submitted to the University of Manchester for the Degree of Doctor of Philosophy in the Faculty of Humanities.- Manchester, 2014 - 289 p.
53. Boyne, G. A. 'Public and Private Management: What's the Difference?'// Journal of Management Studies. - 2002 - Vol.39- №1 - p. 97–122. https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284
54. Brewer G.A. All measures of perfomance are subjective:more evidence on US federal agencies. In: Boyne, G. A., Meier, K. J., Laurence J. O'Toole, J. & Walker, R. M. (eds.) Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management. - 2010 - Cambridge University Press
55. Piotrowski, S. J., & Rosenbloom, D. H. 'Nonmission-Based Values in ResultsOriented Public Management: The Case of Freedom of Information'. //Public Administration Review. - 2002 - Vol. 62 - №6- P.643–57. https://doi.org/10.1111/1540-6210.00247
56. Radin, B. A. Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values. Georgetown University Press. - 2006 - 270 p.
57. Linsley, C. A., & Linsley, C. L. 'Booth, Rowntree, and Llewelyn Smith: A Reassessment of Interwar Poverty'// Economic History Review.-1993.- Vol.46 -№1 - P. 88–104. https://doi.org/10.2307/2597681

58. Bulmer, M., Bales, K., & Sklar, K. K. The Social Survey in Historical Perspective, 1880–1940. Cambridge: Cambridge University Press.1991 - 412 p.
59. Scott, W. D., "Selection of Employees by Means of Quantitative Determinations," American Academy of Political and Social Science, Annals, LXV (May, 1916), 182.
60. Williams D. Historical perspective on performance budgeting: performance budgeting in the United States before 1960. 2006. https://academicworks.cuny.edu/bb_pubs/286/
61. Novick, D. Current Practice in Program Budgeting (PPBS): Analysis and Case Studies Covering Government and Business. London: Heinneman, 1973 - 242 p.
62. Robinson M. Performance Budgeting. In: Allen, R., Hemming, R., Potter, B.H. (eds) The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave Macmillan, London.2013 https://doi.org/10.1057/9781137315304_12
63. Cardona P., Rey C. The Limits of Management by Objectives. In: Management by Missions. Palgrave Macmillan, Cham. 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-030-83780-8_3
64. Dunnette M. A note on the criterion. J. //Appl. Psychol. 1963 - Vol.47 - №4 - P251–54. https://doi.org/10.1037/h0040836
65. Levinson, H (1976) Appraisal of what performance?// Harvard Business Review. - 1976 - July–August. - P. 30–46. https://hbr.org/1976/07/appraisal-of-what-performance
66. Kaboolian, Linda. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate." //Public Administration Review. - 1998 - Vol.58 - № 3 - P. 189–93. https://doi.org/10.2307/976558.
67. Lapuente V. and Vande Walle S. The effects of new public management on the quality of public services//Governance: an international journal of policy, administration and institutions. - 2020 - Vol.33 - №3 - P.461-475. https://doi.org/10.1111/gove.12502
68. Hughes O.E. New Public Management. In: Public Management and Administration. Palgrave, London. 1998. https://doi.org/10.1007/978-1-349-26896-2_3
69. Mathiasen D. The new public management and its critics.// International Public Management Journal. - 1999 - Vol.2 - №1 - p.90-111. https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87433-4
70. Lynn, Laurence E. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy." //Public Administration Review. - 1998 - Vol.58 -№3 - P. 231–37. https://doi.org/10.2307/976563.
71. Biglan A, Ogden T. The Evolution of Evidence-based Practices. Eur J Behav Anal. 2008 - Vol.9 -№1 -p.81-95. doi: 10.1080/15021149.2008.11434297. PMID: 21461128; PMCID: PMC3066513.
72. Kogan M, Henkel M, Britain G: Government and Research: The Rothschild Experiment in a Government Department. 1983, Portsmouth, NH: Heinemann Educational Books

73. Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T. et al. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. BMC Health Serv Res. -2014 - Vol.14 -№2. https://doi.org/10.1186/1472-6963-14-2
74. Baron J. A brief history of evidence-based policy// The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. - 2018 - Vol.678 - №1. https://doi.org/10.1177/0002716218763
75. Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (eds). Public Finance Management and Its Emerging Architecture. New York: International Monetary Fund. 2013.
76. Pulakos E., Mueller-Hanson R. and Arad S. The evolution of performance management: searching for value//Annual review of organizational psychology and organizational behavior. - 2019 - Vol.6 - p.249-271. https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-012218-015009
77. Virtanen P. and Vakkuri J. Searching for organizational intelligence in the evolution of public-sector performance management//NISPAcee Journal of Public administration and policy. - 2015 - Vol.8 - №2 - P.89-99. https://doi.org/10.1515/nispa-2015-0010
78. Bouckaert, G. and W. Van Dooren. 2009. "Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations." In T. Bovaird and E. Löffl er (eds). Public Management and Governance. London: Routledge. 151 – 164.
79. Rowe, K. An appraisal of appraisals// Journal of Management Studies. - 1964 - Vol.1 - №1- P. 1–25. https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1964.tb00120.x
80. Grint K. What's wrong with performance appraisals? A critique and a suggestion//Human Resource Management Journal. - 2007 - Vol.3 - №3 - p,61-77. DOI:10.1111/j.1748-8583.1993.tb00316.x
81. Murphy, K. R. Performance evaluation will not die, but it should// Human Resource Management Journal. - 2020- Vol.30 - №1 - p. 13–31. https://doi.org/10.1111/1748-8583.12259
82. Armstrong, M and Murlis, H (1994) Reward Management, Kogan Page, London
83. Humble, J (1972) Management by Objectives, Management Publications, London
84. McGregor, D (1960) The Human Side of Enterprise, McGraw-Hill, New York
85. Levinson, H (1970) Management by whose objectives? Harvard Business Review, July–August, pp 125–134
86. Schaffer, R H (1991) Demand better results and get them, Harvard Business Review, March–April, pp 142–49
87. Kaplan R. and Norton D. The Balanced Scorecard - Measures that drive performance//Harvard Business Review . - 1992 - January-Februrary - P. 71-80 http://www.robertoformato.it/wp-content/uploads/2016/11/08-Kaplan-Norton-BSC.pdf
88. Kaplan R. The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations. Balanced Scorecard Report. Harvard Business School Publishing. 1999. https://fsppm.fulbright.edu.vn/cache/MPP8-543-R6.2E-

The%20Balanced%20Scorecard%20for%20Public%20Sector%20Organizations--Rober%20S.%20Kaplan-2016-06-27-10594712.pdf
89. Institute of Personnel Management (1992) Performance Management in the UK: An analysis of the issues, IPM, London
90. Fowler, A (1990) Performance management; the MBO of the 90s? Personnel Management, July, pp 47–54
91. Armstrong, M and Baron, A (1998) Performance Management: The New Realities, CIPD, London
92. Coens, T and Jenkins, M (2002) Abolishing Performance Appraisals: Why they backfi re and what to do instead, Berrett-Koehler, San Francisco
93. Pulakos E. and O'Leary RS 2011. Why is performance management so broken. ? Ind. Organ. Psychol. 4:2146–64
94. Performance management program. Senior Personnel Secretariat performance management program. Government of Canada. https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management.html
95. Goh S., Elliott C. and Richards G. Performance management in Canadian public organizations: findings of a multi-case study// International Journal of Productivity and Performance Management - 2015 - Vol.64 - №2 - P.157-174. DOI:10.1108/IJPPM-10-2013-0170
96. Matthews F. Letting go and holding on: The politics of performance management in the United Kingdom// Public Policy and administration. - 2015 - Vol.31 - №4 https://doi.org/10.1177/0952076715615186
97. UK Cities and Local Government Devolution Act 2016. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/contents
98. Performance management in the public sector. Government of Western Australia. 2013. https://www.wa.gov.au/system/files/2020-02/Review%20of%20how%20agencies%20conduct%20performance%20management.pdf
99. Woortmann. Performance Management in the Central Governments of New Zealand and Brazil: a comparative study. A dissertation submitted to Auckland University of Technology in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Business, 2012. https://openrepository.aut.ac.nz/server/api/core/bitstreams/f66721cb-d601-4d1c-ad4a-2a42995a1fe6/content
100. Evaluation in the Government of Canada. Government of Canada. https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada.html
101. The Magenta Book. HM Treasury guidance on what to consider when designing an evaluation. 2020. https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book
102. Stufflebeam, D. and Coryn, C., (2014). Evaluation Theory, Models and Applications (2nd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

103. JCSEE, (2011). The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
104. Smith, N., Chircop, S. and Mukherjee, P., (2000). Considerations on the development of culturally relevant evaluation standards. In: C., Russon. The Program Evaluation Standards in international settings. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center Occasional Papers Series. 29-41. [Viewed 30 June 2020]. Available from: https://www.ioce.net/download/reports/ProgEvalStandards-Intl.pdf.
105. Jang, S., (2000). The appropriateness of Joint Committee Standards in Non-Western Settings. In: C., Russon. The Program Evaluation Standards in international settings. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center Occasional Papers Series. 41-59. [Viewed 30 June 2020]. Available from: https://www.ioce.net/download/reports/ProgEvalStandards-Intl.pdf.
106. Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). Evaluation: A systematic approach (7th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
107. Alyami, M. (2013). Modification and adaptation of the Program Evaluation Standards in Saudi Arabia. Ph.D. thesis, Western Michigan University. [Viewed 15 August 2020]. Available from: https://scholarworks.wmich.edu/dissertations/157/.
108. Fraser, D., (2004). National evaluation standards for Australia and New Zealand: many questions but few answers. New directions for evaluation [online]. 2004(104). 67-78. [Viewed 9 August 2020]. Available from: https://doi.org/10.1002/ev.137.
109. Chatterji, M. (2005). Applying the Joint Committee's 1994 standards in international contexts: A case study of education evaluations in Bangladesh. Teachers College Record. 107(10). 2372-2400. [Viewed 25 August 2020]. Available from: DOI: 10.1111/j.1467-9620.2005.00596.x.
110. Goldsmith M. Try Feedforward instead of feedback. 2010 . https://www.artfromashes.org/wp-content/uploads/2017/03/FeedForward-Article.pdf
111. Murphy, K R and Cleveland, J (1995) Understanding Performance Appraisal, Sage, London
112. Deming, W E (1986) Out of the Crisis, Massachusetts Institute of Technology Centre for Advanced Engineering Studies, Cambridge, MA
113. Gladwell, M (2008) Outliers: The story of success, Allen Lane, London
114. Ермеков М. Эффективность в государственном управлении Республики Казахстан: развитие лидерских навыков руководителей//Государственное и муниципальное управление в 21 веке: теория, методология, практика. - 2019. - №9 - С.62-66
115. Халикова Ш. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан//Вестник Казну. Серия философия. Серия культурология. Серия политология. №2(43) - С.118-125.

116. Сембаев Д.К. Оценка эффективности деятельности государственных органов Республики Казахстан: особенности действующей модели//Вестник университета «Туран». - 2018 - №4. - С. 223-229.
117. Есберген Р. и Шамишева Н. Трансформация системы государственного управления в Республике Казахстан//Экономическая серия Вестника ЕНУ имени Л. Гумилева. - 2020. - №1. - С.63-72.
118. Мухамеджанулы М. Роль государственного менеджмента в системе государственного управления республики Казахстан// Современные инновации. - 2017. №4 - С. 68-70.
119. Искендирова С., Жаров Е. и Жуламанова Д. Талант-менеджмент в государственном управлении Республики Казахстан: вызовы и перспективы//Мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет. - 2024. - №1(88) - С.48-63. DOI: 10.52123/1994-2370-2024-1202
120. Раимбердиев Т., Нысанбаева А. и Носаненко Г. Роль менеджмента в реформировании институтов государственного управления// Доклады Национальной Академии наук Республики Казахстан. - 2016. - №4 - С.154-160
121. Ювица Н.В. Стратегическое планирование и государственный менеджмент Казахстана. Государственный менеджмент Казахстана. - Palmarium Academic Publishing, 2014 - 296 с.
122. Джунусбекова Г. и Габдуллина Г. Некоторые аспекты повышения мотивации труда государственных служащих// Государственное управление и государственная служба. - 2016. - №1. - С.83-91
123. Шаймерденова Т. и Жетписбаева М. Факторы формирования системы мотивации государственных служащих в государственных органах РК// Theoretical Hypotheses and Empirical Results. - 2023. - №3. https://ojs.scipub.de/index.php/THIR/article/view/1557
124. Шаймерденова Т. и Жетписбаева М. Мотивационные аспекты государственных служащих в Казахстане в условиях цифровизации экономики// Мемлекеттік аудит - Государственный аудит. - 2024. -№1. -С.111-125. https://doi.org/10.55871/2072-9847-2024-62-1-111-125
125. Смирнова О. О. Анализ практики государственного планирования в странах СНГ // Белорусский экономический журнал. - 2012. - № 4. - С. 112-124.
126. Джунусбекова Г. А., Кадырова М. Вопросы совершенствования государственного стратегического планирования в Республике Казахстан // Экономика и статистика. - 2016. - № 1. - С. 48-54.
127. Искаков А. Совершенствование администрирования государственных программ в Республике Казахстан [Электронный ресурс] // MPRA Paper 77570. University Library of Munich [web-портал]. -2017. - URL: https://ideas.repec.org/p/pra/mprapa/77570.html
128. Кенжебаева А. А. Стратегическое планирование в системе государственного управления // Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Материалы V международного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для

государственной и муниципальной службы. - Бишкек, 2011. - № 12. - С. 115-122.
129. Olausson, A. and P. Svensson. 2019."Understanding Political Entrepreneurship in Local Government Administration – a Contextual Framework". Lex Localis 17(3): 643-658. https://doi.org/10.4335/17.3.643-658(2019).
130. Fred, M. 2020. "Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective". Local Government Studies 46(3): 351-370. doi: 10.1080/03003930.2019.1606799
131. Ballesteros-Sanchez, L., I. Ortiz-Marcos and R. Rodriguez-Rivero. 2019. "The project managers' challenges in a projectification environment". International Journal of Managing Projects in Business 12(3): 522-544. https://doi.org/10.1108/IJMPB-09-2018-0195.
132. Lappi, T., K. Aaltonen, and J. Kujala, “Project governance and portfolio management in government digitalization,” Transform. Gov. People, Process Policy, vol. 13, no. 2, pp. 159–196, 2019, doi: 10.1108/TG-11-2018-0068.
133. Amoah, A., J. Berbegal-Mirabent and F. Marimon. 2022. "What drives project management success in developing countries? The case of Ghana". Tec Empresarial 16(2): 55-78. https://dx.doi.org/10.18845/te.v16i2.6186.
134. Lawani, A. and D. Moore. 2016. "Project management practices in government organizations of developing countries: a systematic review". The international journal of business and management 4(9): 89-98. http://internationaljournalcorner.com/index.php/theijbm/article/view/127096.
135. Pulmanis, E. 2013. "Public sector project management efficiency problems, case of Latvia". Regional Formation and Development Studies 11(3): 177-188. https://doi.org/10.15181/rfds.v11i3.620.
136. Narbaev, T. 2015. "An assessment of Project Management Maturity in Kazakhstan". PM World Journal 4(11): 1-20. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2852842.
137. Jensen, C., S. Johansson and M. Löfström. 2018. "Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland’s conflict–ambiguity model and research on temporary organizations". Public Policy and Administration 33(4): 447–465. https://doi.org/10.1177/0952076717702957.
138. Оналбаев У. Совершенствование проектного менеджмента в системе государственного управления. Магистерский проект на соискание степени магистра бизнеса и управления// Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан - Астана, 2022 - 73 с.
139. Исенова Г. Проектный менеджмент - ключевая компетенций государственных служащих 21 века//Государственное управление и государственная служба. - 2017. - №1. - С.166-169.
140. Абдрасилов Б. Перспективы внедрения проектного менеджмента в систему государственного управления РК//Экономика: стратегия и практика. -2015. -№2. - С.15-17.

141. Бейсенова Л., Алибекова Б. и Шахарова А. Аудит эффективности: международный опыт и отечественная практика// Вестник САМГУПС. - 2018.- №3. - С.48-55.
142. Исаков К. и Ташенов К. Институциональная основа оценки деятельности государственных органов и государственного сектора в Казахстане// М. Рыскулбекова атындагы Кыргыз Экономикалык Университетинин Кабарлары. - 2017. - №1. - С.62-65
143. Kadyrova, M. Topical issues of the budgeting process improvement in the public administration of the Republic of Kazakhstan// Public policy and administration. - 2013. -№12(3). - 375-388. Available from: https://doi.org/10.5755/j01.ppaa.12.3.5296.
144. Зейнельгабдин А. и Джунусбекова Г. Совершенствование системы оценки эффективности административных госслужащих и госорганов. Астана: 2020. - 208 с.
145. Сулейменова Г. и Жолдыбалина А. Эффективность деятельности государственных органов: глазами государственных служащих и НПО// Институциональная трансформация экономики: пространство и время. Сборник докладов 5 Международной научной конференции - 2017. - №1. - С.181-185
146. Нигметов К. Оценка стратегий и программ в системе государственного планирования Республики Казахстан// Экономика и управление. - 2014. - №34. - С.95-102.
147. Кари М. Методологические проблемы оценки реализации стратегических и программных документов в государственном управлении экономикой Республики Казахстан// Экономика: стратегия и практика. - 2015. №3. - С.111-118.
148. Калдияров Д. и Тургамбекова Ж. Эффективные методы формирования и оценки государственных программ социальной сферы// Modern Science. - 2019. - №5. - С.107-109.
149. Мурзалиева А. и Каршалова А. Государственный аудит эффективности выполнения бюджетных программ здравоохранения// Управление экономическими системами: электронный научный журнал. - 2018. - №4. - С.32-42.
150. Рахматуллаева Д., Жатканбаев Е. и Бобков Е. Моделирование социального эффекта прямых иностранных инвестиций в регионах Казахстана// Экономика региона. - 2015. - №2. - С.285-300
151. Бопиева Ж. и Казакова Т. Казахстанский опыт оценки эффективности государственных программ// Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2009. - №2. - С.20-27.
152. OECD, (2014). Kazakhstan: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews [online]. Paris: OECD Publishing. [Viewed 1 July 2020]. Available from: http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en.
153. Казакова Т. П. Инновационные векторы развития в новой системе государственного планирования // Научно-технические ведомости Санкт-

Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. - 2013. - № 1(1). - С. 17-21.
154. Система государственного планирования в Республике Казахстан. Постановление Правительства РК от 29 ноября 2017 года №790. https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790
155. Правила осуществления проектного управления. Приказ Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК от 31 июля 2023 года №301/НК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033199
156. Jacobsson M., Jalocha B. "Four images of projectification: an integrative review". International Journal of Managing Projects in Business 14(7). 1583-1604. https://doi.org/10.1108/IJMPB-12-2020-0381
157. Hodgson, D. E. 2004. "Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization". Organization 11(1): 81–100. https://doi.org/10.1177/1350508404039659.
158. Mihic, M., M., D. Petrovic, V. Obradovic, and A.Vuckovic. 2015. "Project Management Maturity Analysis in the Serbian Energy Sector". Energies 8(5): 3924-3943. https://doi.org/10.3390/en8053924.
159. Kartov A. 2020. "Prospects for the application of project management in the public sector of Kazakhstan". Economics: strategy and practice 15(4). 181-192. https://doi.org/10.51176/JESP/issue_4_T16.
160. Tileubayeva, M., N. Dabyltayeva, K. Makasheva, L. Medukhanova and A. Bekmukhametova . 2017. "Project management in the Public Administration: evidence from Kazakhstan". International Journal of Economic Perspectives, 11(4), 146-151.
https://www.kaznu.edu.kz/content/files/pages/folder22436/sciPaper121644.pdf.
161. Rynes S., Gerhart B. and Parks L. Personnel Psychology: Performance Evaluation and pay for performance// Annual review of psychology. 2005. - Vol.56. - P.571-600. https://doi.org/10.1146/annurev.psych.56.091103.070254
162. Kessler I. and Purcell J. The templeton performance-related pay project. Summary of key findings. Oxford: Templeton College. 1993
163. Hostettler S. and Lambin R. Separating Leadership from Pay// Journal of Applied Corporate Finance. - 2017. - Vol.29. - №1. - P.93-98. https://doi.org/10.1111/jacf.12223
164. Lucifora, C., Origo, F. Performance-related pay and productivity.// IZA World of Labor. - 2022. - №152. doi: 10.15185/izawol.152.v2
165. Caprino K. Separating performance management from compensation: new trend for thriving organizations. 2016. https://www.forbes.com/sites/kathycaprino/2016/12/13/separating-performance-management-from-compensation-new-trend-for-thriving-organizations/?sh=49a904d177d4
166. Hostettler S., Wuerstle C. and Tilvesv D. HCM Viewpoint. Separating Leadership and Pay.http://hcm.ch/publications/separating_leadership_from_pay.pdf

167. Chelimsky, E., (1985). Comparing and Contrasting Auditing and Evaluation: Some Notes on Their Relationship. Evaluation review [online]. 9(4). 483-503. [Viewed 19 June 2020]. Available from: https://doi.org/10.1177/0193841X8500900406
168. Malik A., Zahir-ul-Hasan M. and Alhadhrami A. Performance management of a government organization: Abu Dhabi's experience// Accounting and Finance Research. - 2018. - Vol.7 - №1 - P.246-261. https://doi.org/10.5430/afr.v7n1p246
169. Harahap R. Integrating organizational and individual level performance management systems within the Indonesian Public sector. A Thesis submitted to Auckland University of Technology in fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy (PhD). 2018. https://openrepository.aut.ac.nz/items/b8b64b35-8fc5-4186-b83b-928bfff63843
170. Simon R. Levers of control how managers use innovative control systems to drive strategic renewal Boston: Harvard Business School Press, 1995.
171. Elbanna S. Processes and impacts of strategic management: evidence from the Public Sector in the United Arab Emirates// International Journal of Public Administration. - 2013. - Vol.36. - P.426-439. DOI: 10.1080/01900692.2013.772629
172. Rashid F. performance management in the public sector of Brunei Darussalam// PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology. - 2021. - Vol.18. - №2. - P.140-158.
173. Saunders, Mark N. K.; Lewis, Philip; Thornhill, Adrian and Bristow, Alexandra (2015). Understanding research philosophy and approaches to theory development. In: Saunders, Mark N. K.; Lewis, Philip and Thornhill, Adrian eds. Research Methods for Business Students. Harlow: Pearson Education, pp. 122–161.
174. Melnikovas A. Towards an Explicit Research Methodology: Adapting Research Onion Model for Futures studies// Journal of Future Studies. - 2018. - Vol.23. - №2. - P.29-44. DOI:10.6531/JFS.201812_23(2).0003
175. Seale C. Qualitative Research Practice: Concise Paperback Edition. SAGE Publications. 2007. 534 p.
176. Fann K. Peirce's Theory of Abduction. Partridge Publishing Singapore. 2020. 76 p.
177. Broadbent J., Laughlin R.,. Performance management systems: A conceptual model.// Management Accounting Research. - 2009 - Vol.20 - №4. - P. 283– 295 https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.004
178. Sulistiani L. The analysis of performance management system in a local basically on Armstrong's Approach and Baron Model// E3S Web of Conferences. - 2018. - Vol.73 - №6. - P.1-4 DOI:10.1051/e3sconf/20187309013
179. Cooksy, L. and Caracelli, V., (2009). Metaevaluation in Practice. Selection and Application of Criteria. Journal of MultiDisciplinary Evaluation [online]. 6(11). 1-15. [Viewed 6 July 2020]. Available from: https://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/view/211.

180. Scriven, M. (1991). Evaluation thesaurus (4th ed.). California: Sage Publications.
181. Scriven, M., (2007). The Key Evaluation Checklist [online]. Kalamazoo: The Evaluation Center. Available from: https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/key%20evaluation%20checklist.pdf.
182. Nunns, H., Peace, R., and Witten, K., (2015). Evaluative reasoning in public-sector evaluation in Aotearoa New Zealand: How are we doing? Evaluation matters - He Take To Te Aromatawai. 1: 2015. 137-163. [Viewed 5 July 2020]. Available from: http://dx.doi.org/10.18296/em.0007.
183. Fournier, D., (1995). Establishing evaluative conclusions: a distinction between general and working logic. New Directions for Evaluation [online]. 1995(68). 15-32. [Viewed 3 July 2020]. Available from: https://doi.org/10.1002/ev.1017.
184. Patton, M., (2012). Contextual pragmatics of valuing. New Directions for Evaluation [online]. 2012(133). 97-108. [Viewed 9 July 2020]. Available from: https://doi.org/10.1002/ev.20011.
185. Henry, G. and Mark, M., (2003). Beyond use: understanding evaluation's influence on attitudes and actions. American Journal of Evaluation [online]. 24(3). 293-314. [Viewed 5 July 2020]. Available from: https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.462.8157&rep=rep1&type=pdf.
186. Bowen G. Document analysis as a qualitative research method// Qualitative Research Journal. - 2009. - Vol.9. - №2. - P.27-40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027
187. Leavy P.(ed.), The Oxford Handbook of Qualitative Research, Oxford Library of Psychology (2014; online edn, Oxford Academic, 4 Aug. 2014), https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199811755.001.0001
188. Статистика регионов РК. Интернет-ресурс Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. https://stat.gov.kz/ru/region/
189. Комплексный план развития Алматинской агломерации на 2024-2028 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2023 года №1226. https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300001226
190. Irvine, A. (2011). Duration, Dominance and Depth in Telephone and Face-to-Face Interviews: A Comparative Exploration. International Journal of Qualitative Methods, 10(3), 202-220. https://doi.org/10.1177/160940691101000302
191. Hennink M. and Kaiser B. Sample sizes for saturation in qualitative research: a systematic review of empirical tests// Social Science and Medicine. - 2022. - Vol.292. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114523
192. Glaser BG, Strauss AL. The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine; 1967

193. Battalov N.N. A Critical Analysis of Regional Program Evaluation Practice in Kazakhstan. Economy: strategy and practice. 2022;17(3):108-123. https://doi.org/10.51176/1997-9967-2022-3-108-123
194. Услуги по проекту "профессиональное консультационно-тренинговое сопровождение практической деятельности Проектного офиса акимата города Алматы и экспертно-методическая поддержка реализации программы развития города Алматы, с адаптацией методов и инструментов проектного управления" в соответствии с договором о государственных закупках от 15 июня 2021 года №60 между ТОО "Yevniy Consulting Group" и КГУ "Управление стратегии и бюджета города Алматы". 2021. https://goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/12902841
195. Battalov N. and Kangalakova D. The adoption of project management practices by a local government in Kazakhstan: barriers and solutions.// Public Policy and Administration. - 2023. - Vol.22 - №4. - P.548-564 https://doi.org/10.13165/VPA-23-22-4-12
196. Naeem, M., Ozuem, W., Howell, K., & Ranfagni, S. (2023). A Step-by-Step Process of Thematic Analysis to Develop a Conceptual Model in Qualitative Research. International Journal of Qualitative Methods, 22. https://doi.org/10.1177/16094069231205789
197. Braun, V., Clarke, V.: Using thematic analysis in psychology. Qual. Res. Psychol. 3(2), 77–101 (2006). https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa
198. Maguire M. and Delahunt B. Doing a thematic analysis: a practical, step-by-step guide for learning and teaching scholars//AISHE-J. - 2017. - Vol.3. - P. 3351-33514. https://ojs.aishe.org/index.php/aishe-j/article/view/335
199. Ochs E. Transcription as Theory.// In Developmental Pragmatics (Elinor Ochs, Bambi B. Schieffelin, eds.), New York, Academic Press 43-72. http://www.sscnet.ucla.edu/anthro/faculty/ochs/articles/ochs1979.pdf
200. Duranti A. (1997). Linguistic anthropology. Cambridge, UK: Cambridge University Press
201. Point S. and Baruch Y. (Re)thinking transcription strategies: current challenges and future research directions// Scandinavian Journal of Management. - 2023. - Vol.39. - №2. https://doi.org/10.1016/j.scaman.2023.101272
202. Zamawe FC. The Implication of Using NVivo Software in Qualitative Data Analysis: Evidence-Based Reflections// Malawi Med J. 2015. - Vol.27. - №1.-13-15. doi: 10.4314/mmj.v27i1.4.
203. Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы. Указ Президента РК от 19 марта 2010 года №954. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_
204. Сборники по "Оценке эффективности деятельности государственных органов". Интернет-ресурс ТОО "Центр исследований, анализ и оценки эффективности" Высшей аудиторской палаты РК. https://www.bagalau.kz/media/sborniki

205. Постановление Правительства РК от 29 декабря 2017 года №939 "О некоторых вопросах оплаты труда административных государственных служащих в пилотном режиме". Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000939#z170
206. Концепция по внедрению СГП, ориентированного на результаты. Постановление Правительства РК от 26 декабря 2007 года №1297. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/P070001297_
207. Батталов Н.Н., Ералиева Я.А., Кангалакова Д.М. Новая система государственного планирования в Казахстане: анализ и проблемы. Central Asian Economic Review. 2023;(2):6-19. https://doi.org/10.52821/2789-4401-2023-2-6-19
208. В Казахстане утвердили нацпроект "Доступный интернет". Официальный сайт Премьер-Министра Республики Казахстан. https://primeminister.kz/ru/news/v-kazakhstane-utverdili-natsproekt-dostupnyy-internet-26168
209. Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 сентября 2023 года № 828 Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000828#z10
210. О внесении изменения в решение Кызылординского областного маслихата от 15 января 2021 года №7 "Об утверждении Плана развития Кызылординской области на 2021-2025 годы". Интернет-ресурс Управления экономики и финансов Кызылординской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/kyzylorda-economy/documents/details/573507?lang=ru
211. Приказ Министра национальной экономики РК от 25 октября 2021 года №93. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100024908
212. План развития Алматы на 2021-2025 годы. Интернет-ресурс Управления экономики города Алматы. https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty-economy/documents/details/398775?lang=ru
213. План развития города Шымкент на 2021-2025 годы. Интернет-ресурс Управления экономики и бюджетного планирования города Шымкент. https://www.gov.kz/memleket/entities/shymkent-ekonomika-karzhy/documents/details/248571?lang=ru#_Toc54885755
214. План развития города Астана на 2021-2025 годы. Интернет-ресурс Управления экономики и бюджетного планирования города Астана. https://www.gov.kz/memleket/entities/astana-usbp/documents/details/576719?lang=ru
215. План развития Туркестанской области на 2021-2025 годы. Интернет-ресурс Управления экономики и бюджетного планирования Туркестанской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/turkestan-ekonomika/documents/details/571543?lang=ru

216. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477&doc_id2=30364477#activate_doc=2&pos=112;-94&pos2=0;138556
217. Договор государственных закупок КГУ "Управление цифровизации города Алматы" №190940025321/220071/00. Интернет-ресурс государственных закупок РК. https://goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/contract/16066688
218. Правила проведения оценки документов Системы государственного планирования Республики Казахстан. Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 ноября 2015 года № 16-НҚ. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012513
219. Положение КГУ "Управление внутренней политики Алматинской области". Интернет-ресурс Управления внутренней политики Алматинской области https://www.gov.kz/memleket/entities/almobl-sayasat/about?lang=ru.
220. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 года № 13 О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016299
221. Концепция развития государственной службы Республики Казахстан на 2024-2029 годы. Указ Президента РК от 17 июля 2024 года №602. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2400000602
222. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Официальный сайт Президента РК. https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130
223. Национальной доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан 2024. Интернет-ресурс Агентства по делам государственной службы РК. https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/1?lang=ru&title=%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4
224. Scott, I., Gong, T. Coordinating government silos: challenges and opportunities.// GPPG. 2021. -Vol.1 - P.20–38. https://doi.org/10.1007/s43508-021-00004-z
225. Об утверждении Плана территориального развития РК до 2025 года. Интернет-ресурс Министерства национальной экономики РК. https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/details/279829?lang=ru
226. Структура Акимата Талгарского района. Интернет-ресурс Акимата Талгарского района. https://www.gov.kz/memleket/entities/almobl-talgar/about/structure?lang=ru

227. Постановление Правительства РК от 15 декабря 2004 года №1324 "О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов". Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001324_
228. Гражданский бюджет. Бюджет отдела внутренней политики, культуры, развития языков и спорта Кегенского района на 2023-2025 годы. Интернет-ресурс Открытые бюджеты. https://budget.egov.kz/material/material?id=2741245&govAgencyId=4382990.
229. Flynn J. Average manager to employee ratio (2023). Zippia, https://www.zippia.com/advice/average-manager-to-employee-ratio/
230. Manager Headcount Ratio. Saratoga Workforce Index. PWC. https://workforce.pwc.com/hr-metrics/manager-headcount-ratio/#form
231. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 29 августа 2023 года № 176 " Об утверждении Правил определения соотношения руководящего и исполнительского состава административных государственных служащих". Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033343
232. DeNisi, A S and Kluger, A N (2000) Feedback effectiveness: can 360-degree appraisals be improved? Academy of Management Executive, 14 (1), pp 129–39
233. Президент высказался о субсидиях в АПК. Интернет-ресурс Капитал Центр деловой информации. https://kapital.kz/economic/102735/prezident-vyskazalsya-o-subsidiyakh-v-apk.html
234. Rajpurohit A. Double-loop learning in organizations.Linkedin. https://www.linkedin.com/pulse/double-loop-learning-organizations-aaryendr-rajpurohit.
235. Argyris C. (1976) Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making. Administrative Science Quarterly. 21(3). pp. 363-375. https://doi.org/10.2307/2391848.
236. Effective Agile Performance Management with Double Loop Learning. Интернет-ресурс Upraise. https://upraise.io/blog/effective-agile-performance-management-double-loop-learning/.
237. Для реализации национальных проектов правительство впервые внедряет проектно-сетевую модель госуправления. Интернет-ресурсы Службы центральных коммуникаций при Президенте РК. https://ortcom.kz/ru/novosti/1634634106
238. Аудиторское и экспертно-аналитическое мероприятие эффективного исполнения местного бюджета, а также полноты и своевременности поступлений в местный бюджет за 2022 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по городу Алматы. https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty-revcomkz/documents/details/566359?lang=ru
239. Аудиторское и экспертно-аналитическое мероприятие эффективного исполнения местного бюджета, а также полноты и своевременности поступлений в местный бюджет за 2023 год. Интернет-ресурс Ревизионной

комиссии по городу Алматы https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty-revcomkz/documents/details/683831?lang=ru
240. Ekstedt, E. 2019. "Project work, a challenge to traditional work life institutions." International Journal of Managing Projects in Business. 12(2): 267-281. https://doi.org/10.1108/IJMPB-02-2018-0033.
241. Аким Алматы ознакомился с ходом строительства проблемных объектов образования и здравоохранения. Интернет-ресурс приемной акимата города Алматы Open Almaty. https://old.open-almaty.kz/ru/content/akim-almaty-oznakomilsya-s-hodom-stroitelstva-problemnyh-obektov-obrazovaniya-i
242. Nesheim, T. 2020. "A fine balance? Unwrapping the coexistence of projects and non-projects in the core of the organization". International Journal of Managing Projects in Business 13(3): 505-519. https://doi.org/10.1108/IJMPB-12-2018-0272.
243. Закон о государственной службе РК. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416
244. Правила подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, требований к организациям образования, осуществляющим повышение квалификации государственных служащих. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000125
245. Методика операционной оценки деятельности государственных органов по блоку "Организационное развитие государственного органа" Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000019950
246. Правила и условия прохождения испытательного срока и порядка закрепления наставников. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 октября 2016 года № 21 Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014448#z8
247. Национальный доклад о состоянии государственной службы в РК, 2023. Интернет-ресурс Агентства по делам государственной службы РК. https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/1?lang=ru&title=%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4
248. Правил премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок к должностным окладам работников органов Республики Казахстан за счет средств государственного бюджета, а также выплаты бонусов административным государственным служащим. Постановление Правительства РК от 29 августа 2001 года №1127. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001127_
249. Жазетова Ж. В Казахстане хотят ввести мораторий на увеличение штата чиновников и надбавки к их зарплатам. Интернет-ресурс Курсив. https://kz.kursiv.media/2024-04-23/zhzh-chinovnikmoratorii/

250. Батталов Н. Анализ мер финансового стимулирования в местных исполнительных органах Республики Казахстан// Вестник Торайгыров Университета. Экономическая серия. - 2024. - №3. - С.63-76
251. Uribe J., Carnahan S., Meluso J. and Austin-Breneman J. How do managers evaluate individual contributions to team production? a theory and empirical test// Strategic Management Journal. 2022. - Vol.42. - №12. - p.2577-2601. https://doi.org/10.1002/smj.3433
252. Кеген ауданының жергілікті бюджетін жоспарлау және орындау, жергілікті бюджет қаражатын және мемлекет активтерін пайдалану тиімділігінің мемлекеттік аудиті. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии Алматинской области. https://revkomalmobl.gov.kz/news/cat-5/206/
253. Иса Д. В управлении акимата рассказали о новогодних премиях сотрудникам до 5,6 миллиона тенге. Интернет-ресурс Радио Азаттык. https://rus.azattyq.org/a/32957868.html
254. Аналитическая справка по результатам внутреннего анализа коррупционных рисков по итогам 2021 года и 1 квартала 2022 года гу «управление по инспекции труда Акмолинской области». Интернет-ресурс Управления по инспекции труда Акмолинской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/aqmola-enbek/press/article/details/83566?lang=ru
255. Lee, C D (2005) Rethinking the goals of your performance management system, Employment Relations Today, 32 (3), pp 53–60
256. Процедурные стандарты внешнего государственного аудита и финансового контроля. Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 31 марта 2016 года № 5-НҚ. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013647
257. Годовой отчет об исполнении местного бюджета Мангистауской области за 2022 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии Мангистауской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/esepmangistau/documents/details/659249?lang=ru
258. Отчет (заключение) Ревизионной комиссии по Алматинской области об исполнении областного бюджета за 2022 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии Алматинской области. https://revkomalmobl.gov.kz/news/cat-6/202/
259. Отчет (заключение) об исполнении областного бюджета за 2022 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Карагандинской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/details/482109?lang=ru
260. Экспертное заключение по экспертно-аналитическому мероприятию. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии Мангистауской области. http://www.esep-mangistau.gov.kz/index.php/ru/deyatelnost-komissii/auditorskoe-zaklyuchenie/550-ktgi.

261. Экспертное заключение по итогам проведенного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Плана развития Акмолинской области на 2021-2025 годы» от 15 декабря 2022 года. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Акмолинской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/akmol-revkom/documents/details/530801?lang=ru
262. Экспертное заключение к экспертно-аналитическому мероприятию на тему «Реализация национального проекта «Качественное и доступное здравоохранение для каждого гражданина «Здоровая нация» в области Ұлытау. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по области Ұлытау. https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomulytau/documents/details/499522?lang=ru
263. Отчет ревизионной комиссий по Актюбинской области об исполнении областного бюджета Актюбинской области за 2021 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Актюбинской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/aktob-revkom/documents/details/386648?lang=ru
264. Общие стандарты государственного аудита и финансового контроля. Указ Президента Республики Казахстан от 11 января 2016 года № 167. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000167
265. Правила проведения внешнего государственного аудита и финансового контроля. Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 июля 2020 года № 6-НҚ. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021070
266. Отчет ревизионной комиссии по ВКО к отчету местного исполнительного органа «Об исполнении областного бюджета за 2023 год» (заключение к отчету местного исполнительного органа области). Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Восточно-Казахстанской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomvko/documents/details/612112?lang=ru.
267. Анализ и оценка эффективности реализации проектов государственно-частного партнерства. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Акмолинской области. https://www.gov.kz/memleket/entities/akmol-revkom/documents/details/610890?lang=ru.
268. Отчет (заключение) ревизионной комиссии по Карагандинской области об исполнении бюджета города Темиртау за 2023 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Карагандинской области https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/details/651592?lang=ru
269. Отчет (заключение) ревизионной комиссии по Карагандинской области по исполнению бюджета Нуринского района за 2023 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Карагандинской области

https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/details/651580?lang=ru
270. Промежуточная оценка реализации Плана развития города Астаны на 2021-2025 годы. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по городу Астана. https://rkastana.gov.kz/ru/news/auditorskie-zaklyucheniya-po-itogam-gosudarstvennogo-audita/1754
271. Положение КГУ "Ревизионная комиссия по городу Алматы". Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по городу Алматы https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty-revcomkz/about?lang=ru
272. Положение о Департаменте внутреннего государственного аудита по городу Алматы Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов Республики Казахстан. Интернет-ресурс Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов Республики Казахстан
""https://www.gov.kz/memleket/entities/kvga/about/structure/departments/position/4349/1?lang=ru.
273. Методика операционной оценки по блоку достижения целей. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020072.
274. Ахмедиева А. В Алматинской области из-за реконструкции арыков фермеры остались без урожая и зелёных насаждений. Интернет-ресурс Ратель.ratel.kz/raw/v_almatinskoj_oblasti_iz_za_rekonstruktsii_arykov_fermery_ostalis_bez_urozhaja_i_zelenyh_nasazhdenij
275. Методика операционной оценки взаимодействия государственного органа с физическими и юридическими лицами. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022599
276. Закон РК о государственных услугах от 15 апреля 2013 года. Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088
277. Отчет Ревизионной комиссии по Актюбинской области об исполнении областного бюджета Актюбинской области за 2020 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Актюбинской области https://www.gov.kz/memleket/entities/aktob-revkom/documents/details/386629?lang=ru
278. Постановление Правительства РК №1324 "О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов" Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. https://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001324_

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Анкета интервью
Уважаемые государственные служащие!

Приглашаем Вас принять участие в индивидуальном интервью в оффлайн формате в рамках диссертационного исследования на тему "Управление эффективностью деятельности местных исполнительных органов Республики Казахстан". Автор исследования - докторант Высшей школы экономики и бизнеса Казахского национального университета имени аль-Фараби по специальности "Государственное и местное управление" Батталов Назым Нурланович, n.n.battalov@gmail.com. +77023706934.

Прежде чем Вы примите решение об участии в этом исследовании, мы хотели бы предоставить Вам информацию о данном исследовании:

Цель исследования: диагностика практики управления эффективностью деятельности МИО и разработка мер по ее совершенствованию.

Условия участия: Вы можете принять участие в интервью если являетесь государственным служащим и имеете стаж работы на государственной службе более 2 лет.

Добровольность участия: Исследование не сопряжено с рисками для участников. Ваше участие в исследовании исключительно добровольное. Вы можете принять решение не участвовать в исследовании сейчас или отказаться продолжать участвовать.

Конфиденциальность: Все ответы остаются анонимными, какие-либо личные данные, включая Ваше имя, фамилию, либо иные данные, позволяющие идентифицировать Вашу личность, не будут упомянуты где-либо. Все результаты будут представлены в обезличенном виде. Нас интересует общие тенденции и проблемы, а не конкретные ответы. Результаты интервью будут описаны в итоговой диссертационной работе и опубликованы в научных журналах. Отмечаем, что данное исследование было одобрено Этическим комитетом КазНУ им. аль-Фараби на предмет соблюдения этических норм.

Процедура интервью: Продолжительность интервью составит около 40 минут. Интервью будет проходить в оффлайн формате, в здании Вашего государственного органа, в удобное для Вас время. В ходе интервью Вам будут заданы вопросы о планировании, мониторинге, оценке деятельности, мерах стимулирования, профессионального развития. Внизу представлены общие тематики вопросов, при этом исследователем могут быть заданы уточняющие вопросы.

Вопросы имеют открытый характер и не предполагают вариантов ответа. Интервью может быть проведено на государственном либо русском языках.

Вопросы интервью (в виде тематик)

1. Понимание эффективности в государственном управлении
2. Процесс планирования в государственном органе (процесс разработки планов, программ, целевых индикаторов)
3. Процесс мониторинга эффективности планов (программ, деятельности)
4. Меры стимулирования служащих и их оценка (практика премирования, выплаты бонусов, применение нефинансовых мер)
5. Меры по профессиональному развитию государственных служащих
6. Роль оценки эффективности в деятельности МИО (использование результатов об оценке в деятельности МИО)
7. Факторы, препятствующие качественному управлению эффективностью (барьеры)

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Заключение Локального этического комитета

Казахский национальный университет имени аль-Фараби

Заключение Локального Этического комитета

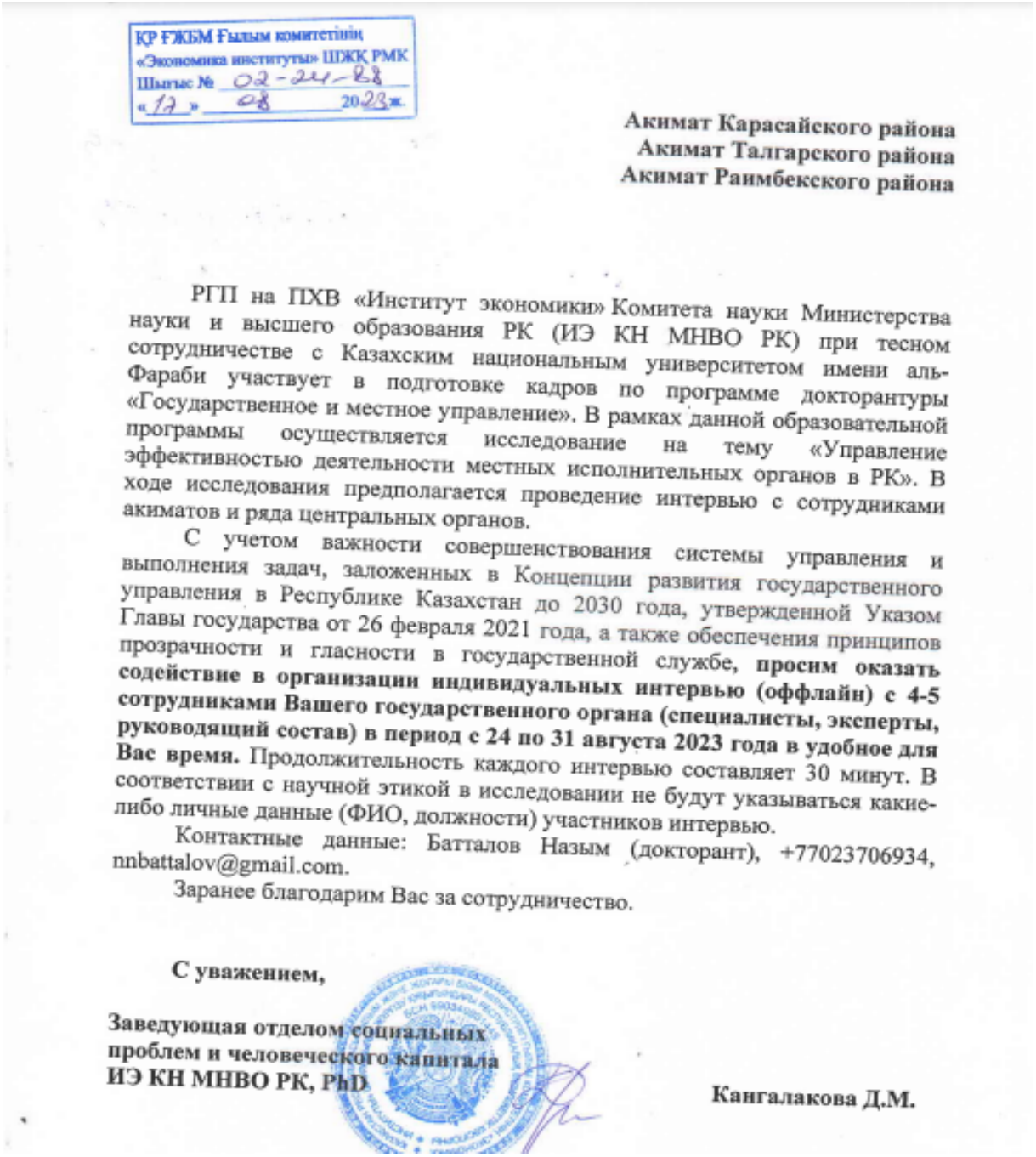
1.	ФИО докторанта	Батталов Назым Нурланович
2.	Специальность (образовательная программа) докторантуры	8D04103 "Государственное и местное управление"
3.	Период обучения в докторантуре	2021-2024 гг.
4.	Тема диссертации, дата утверждения	Управление эффективностью деятельности местных исполнительных органов Республики Казахстан (тема переутверждена согласно приказу №4932-б/а от 04.12.2023)
5.	Данные о научных консультантах - Ф.И.О. (при его наличии), должности и места работы, ученые степени, гражданство	Кангалакова Дана Муратбековна, PhD, Ассоциированный профессор, заведующий отделом Института экономики КН МНВО РК Мухсин Кар, профессор, PhD, Университет Йылдырым Беязит (Турция)
6.	Объекты исследования	Местные исполнительные органы Республики Казахстан
7.	Нарушения в процессе планирования, оценки, отбора и проведения научных исследований	Не выявлены
8.	Нарушения в процессе распространения результатов научных исследований	Не выявлены
9.	Каким образом проводилась защита прав, безопасности и благополучия объектов исследования (в случае наличия объектов живой природы и среды обитания)?	Согласно принципам биоэтики: автономии, отсутствия риска, польза и справедливости
10	Номер одобрения	IRB – A643
11	Дата одобрения исследования	29.06.2023

Председатель ЛЭК _____ Усатаева Г.М.

ЖЭК
ЛЭК

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Примеры писем-запросов в МИО для организации интервью



ҚР ҒЖБМ Ғылым комитетінің
«Экономика институты» ШЖҚ РМК
Шығыс № 02-24-88
«17» 08 2023ж.

Акимат Карасайского района
Акимат Талгарского района
Акимат Раимбекского района

РГП на ПХВ «Институт экономики» Комитета науки Министерства науки и высшего образования РК (ИЭ КН МНВО РК) при тесном сотрудничестве с Казахским национальным университетом имени аль-Фараби участвует в подготовке кадров по программе докторантуры «Государственное и местное управление». В рамках данной образовательной программы осуществляется исследование на тему «Управление эффективностью деятельности местных исполнительных органов в РК». В ходе исследования предполагается проведение интервью с сотрудниками акиматов и ряда центральных органов.

С учетом важности совершенствования системы управления и выполнения задач, заложенных в Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Главы государства от 26 февраля 2021 года, а также обеспечения принципов прозрачности и гласности в государственной службе, **просим оказать содействие в организации индивидуальных интервью (оффлайн) с 4-5 сотрудниками Вашего государственного органа (специалисты, эксперты, руководящий состав) в период с 24 по 31 августа 2023 года в удобное для Вас время.** Продолжительность каждого интервью составляет 30 минут. В соответствии с научной этикой в исследовании не будут указываться какие-либо личные данные (ФИО, должности) участников интервью.

Контактные данные: Батталов Назым (докторант), +77023706934, nnbattalov@gmail.com.

Заранее благодарим Вас за сотрудничество.

С уважением,

Заведующая отделом социальных проблем и человеческого капитала ИЭ КН МНВО РК, PhD **Кангалакова Д.М.**

ҚР ҒЖБМ Ғылым комитетінің
«Экономика институты» ШЖҚ РМК
Шығыс № 02-36-52
«07» 03 2024ж.

Алматы облысының әкімдігі және
Алматы облысы аудандарының
әкімдіктері

Жетісу облысының әкімдігі және
Жетісу облысы аудандарының
әкімдіктері

ҚР Ғылым және жоғары білім министрлігі Ғылым комитетінің «Экономика институты» РМК (ҚР ҒЖБМ ҒК ЭИ) Әл-Фараби атындағы Қазақ Ұлттық Университетімен тығыз ынтымақтастық аясында "Мемлекеттік және жергілікті басқару" докторантура бағдарламасы аясында кадрлар даярлауға қатысады. Осы оқу бағдарламасының шеңберінде "ҚР жергілікті атқарушы органдары жұмысының тиімділігін басқару" атты зерттеу жүргізілуде. Зерттеу аясында әкімдіктер мен бірқатар орталық органдардың қызметкерлерімен сұхбат жүргізуде.

Мемлекет басшысының 2021 жылғы 26 ақпандағы Жарлығымен бекітілген ҚР мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі Тұжырымдамасында белгіленген міндеттерді орындаудың маңыздылығын, сонымен қатар мемлекеттік қызметтің ашықтық пен жариялылық қағидаттарын ескере отырып, **Сіздің мемлекеттік органның түрлі бағыттарда істейтін 3-4 қызметкерімен (мамандар, басшы құрам) 2024 жылы наурыз айы ішінде, өздеріңізге ыңғайлы уақытта жеке сұхбаттарды (офлайн) ұйымдастыруға жәрдем көрсетуді сұраймыз** . Әр сұхбаттың ұзақтығы 20-30 минут. Ғылыми этикаға сәйкес зерттеуде сұхбат қатысушыларының қандай да бір жеке мәліметтері (аты-жөні, лауазымы) көрсетілмейді. Бұл қағидат ҚР ҒЖБМ ҒК ЭИ және Университет тарапынан қатаң регламенттеледі және бақыланады.

Байланыс деректері: Батталов Назым Нұрланұлы (PhD докторант), +77023706934, nnbattalov@gmail.com.

Ынтымақтастық үшін алдын ала алғыс айтамыз.

Қосымша: сұхбат сұрақтарының тізімі.

Құрметпен,
Нақты экономика бөлімінің жетекшісі,
Қауым.профессор **Кангалакова Д.**

Кадр қызметі

Қолын растаймын.
ҚР Ғылым және жоғары білім министрлігі
Ғылым комитетінің
«Экономика институты» ШЖҚ РМК
Кадр қызметі

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Примеры ответных писем МИО о согласии в проведении интервью

"Райымбек ауданы әкімінің аппараты" мемлекеттік мекемесі

Қазақстан Республикасы 010000, Нарынқол а., Абай көшесі 100

Государственное учреждение "Аппарат акима Райымбекского района"

Республика Казахстан 010000, с.Нарынкол, улица Абай 100

08.09.2023 №ЖТ-2023-01590214

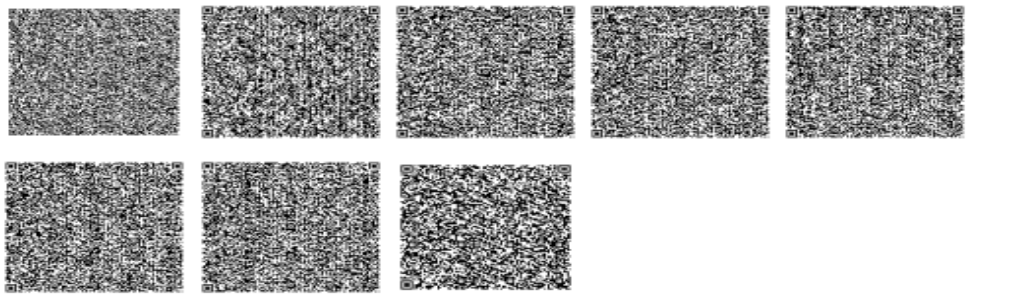
БАТТАЛОВ НАЗЫМ НУРЛАНОВИЧ

КАЗАХСТАН, АЛМАТЫ, ЖЕТЫСУСКИЙ, МИКРОРАЙОН Айнабулак, 79, 24

На №ЖТ-2023-01590214 от 21 августа 2023 года

Батталов Назым Нурлановичу Казахстан, Алматы, Жетысуский, Микрорайон Айнабулак, 79, 24 Акимат Райымбекского района касательно Вашего обращения от 21 август 2023 года за №ЖТ-2023-01590214 о оргонизации индивидуальных интерьвю (офлайн) с 4-5 сотрудниками сообщает следующее. Акиматом Райымбекского района будет оказано содействие в организации личных интервью (оффлайн) 28 августа 2023 года с сотрудниками государственного органа района, осуществляющими различные направления деятельности. В случае несогласия с данным ответом, согласно статьи 91 АППК РК Вы вправе обратиться с жалобой в административный орган, должностному лицу, чьи административный акт, административное действие (бездействие) обжалуются. Руководитель аппарата Г. Кенебаева Исп:А. Акмолдаев Тел:872 779 21896

Руководитель аппарата акима **КЕНЕБАЕВА ГУЛЯ СМАГУЛОВНА**



Исполнитель:

АКМОЛДАЕВ АЙБЕК АКАНБАЕВИЧ

тел.: 7086043231

Осы құжат «Электрондық құжат және электрондық цифрлық қолтаңба туралы» Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 7 қаңтардағы N 370-II Заңы 7 бабының 1 тармағына сәйкес қағаз тасығыштағы құжатпен бірдей.

Данный документ согласно пункту 1 статьи 7 ЗРК от 7 января 2003 года N370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» равнозначен документу на бумажном носителе.

"Алматы қаласы Цифрландыру басқармасы" коммуналдық мемлекеттік мекемесі

Қазақстан Республикасы 010000, Алматы қ., Республика Алаңы 4

Коммунальное государственное учреждение "Управление цифровизации города Алматы"

Республика Казахстан 010000, г.Алматы, Площадь Республики 4

28.02.2024 №ЖТ-2024-03221806

БАТТАЛОВ НАЗЫМ НУРЛАНОВИЧ

КАЗАХСТАН, АЛМАТЫ, МЕДЕУСКИЙ, УЛИЦА Халиуллина, 168, Корпус 2, 15

На №ЖТ-2024-03221806 от 21 февраля 2024 года

Алматы қаласы Цифрландыру басқармасы Сіздің 28 ақпанда жоспарланған, Басқарма қызметкерлерімен сұхбатты ұйымдастыру бойынша сұрауыңызға келісетіндігін хабарлайды. Осыған орай, сұхбатты ұйымдастыру сұрақтары бойынша келесі байланыс деректері арқылы хабарласуыңызды сұраймыз: Пернебеков Абзал Бауржанович (бас маман) тел.: 8-747-767-52-47 Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекстің 91-бабының 4) тармағына сәйкес, Мемлекеттік органның жауабымен келіспеген жағдайда өтініш берген жеке не заңды тұлғаның лауазымды адамдардың әрекеттеріне (әрекетсіздігіне) не өтініш бойынша қабылданған шешімге шағымдануға құқығы бар екенін атап өтеміз. Қазақстан Республикасы «Қазақстан Республикасының тіл туралы» Заңының 11-бабына сәйкес, жауап өтініш тілінде берілді.

Руководитель управления цифровизации города Алматы

ЖАҢАБЕК ОЛЖАС НҰРЖАНҰЛЫ

Исполнитель:

ПЕРНЕБЕКОВ АБЗАЛ БАУРЖАНОВИЧ

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Перечень отчетов об оценке эффективности регионов

№	Название отчета об оценке	Регион и год выпуска	Ссылка на документ
1.	Аудиторское и экспертно-аналитическое мероприятие эффективного исполнения местного бюджета, а также полноты и своевременности поступлений в местный бюджет за 2022 год	Город Алматы, 2022 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty-revcomkz/documents/details/566359?lang=ru
2.	Аудиторское и экспертно-аналитическое мероприятие эффективного исполнения местного бюджета, а также полноты и своевременности поступлений в местный бюджет за 2023 год	Город Алматы, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty-revcomkz/documents/details/683831?lang=ru
3.	Кеген ауданының жергілікті бюджетін жоспарлау және орындау, жергілікті бюджет қаражатын және мемлекет активтерін пайдалану тиімділігінің мемлекеттік аудиті	Алматинская область, 2024 год	https://revkomalmobl.gov.kz/news/cat-5/206/
4.	Отчет (заключение) об исполнении бюджета	Алматинская область, 2020 год	https://revkomalmobl.gov.kz/news/cat-6/
5.	Отчет (заключение) об исполнении бюджета	Алматинская область, 2021 год	https://revkomalmobl.gov.kz/news/cat-6/
6.	Отчет (заключение) об исполнении бюджета	Алматинская область, 2022 год	https://revkomalmobl.gov.kz/news/cat-6/
7.	Отчет об исполнении бюджета	Город Астана, 2022 год	https://rkastana.gov.kz/ru/news/otchety-ob-ispolnenii-byudzheta-stolicy/rubrics
8.	Отчет об исполнении бюджета	Город Астана, 2021 год	https://rkastana.gov.kz/ru/news/otchety-ob-ispolnenii-byudzheta-stolicy/rubrics
9.	Отчет об исполнении бюджета	Город Астана, 2020 год	https://rkastana.gov.kz/ru/news/otchety-ob-ispolnenii-byudzheta-stolicy/rubrics
10.	Анализ и оценка эффективности реализации проектов государственно-частного партнерства	Город Астана, 2023 год	https://rkastana.gov.kz/ru/news/auditorskie-zaklyucheniya-po-itogam-gosudarstvennogo-audita/1703
11.	Оценка эффективности реализации отдельных мероприятий государственной программы «Развитие продуктивной занятости и	Город Астана, 2022 год	https://rkastana.gov.kz/ru/news/auditorskie-zaklyucheniya-po-itogam-gosudarstvennogo-audita/1545

	массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек»		
12.	Промежуточная оценка реализации Плана развития города Астаны на 2021-2025 годы	Город Астана, 2024 год	https://rkastana.gov.kz/ru/news/auditorskie-zaklyucheniya-po-itogam-gosudarstvennogo-audita/1754
13.	Проведение экспертно-аналитического мероприятия по планированию и эффективному расходованию средств, выделенных из бюджета на формирование региональных стабилизационных фондов для стабилизации цен на продовольственные товары	Город Шымкент, 2022 год	https://revkom-shymkent.kz/category/itogi-auditorskih-meropriyatij/page/4/
14.	Промежуточная оценка реализации государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017-2021 годы	Город Шымкент, 2020 год	https://revkom-shymkent.kz/category/itogi-auditorskih-meropriyatij/page/7/
15.	ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ к экспертно-аналитическому мероприятию на тему «Реализация национального проекта «Качественное и доступное здравоохранение для каждого гражданина «Здоровая нация»	Область Ұлытау, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomulytau/documents/details/499522?lang=ru
16.	Экспертное заключение по экспертно-аналитическому мероприятию касательно проведения оценки развития регионов	Область Ұлытау, 2021-2022 годы	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomulytau/documents/details/499516?lang=ru
17.	Аудиторское заключение об итогах экспертно-аналитического мероприятия и государственного аудита эффективности планирования, использования бюджетных средств и активов отдельными объектами Бородулихинского района, влияния деятельности местных исполнительных органов и субъектов квазигосударственного сектора на экономику региона	Область Абай, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomabay/documents/details/535459?lang=ru
18.	Аудиторское заключение по итогам аудиторского мероприятия "Государственный аудит эффективности реализации	Область Абай, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomabay/documents/details/467694?lang=ru

	национального проекта "Качественное образование «Образованная нация», а также использования бюджетных средств и активов государства организациями среднего образования города Семей"		
19.	Анализ и оценка эффективности реализации проектов ГЧП	Актюбинская область, 2024 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/aktob-revkom/documents/details/582242?lang=ru
20.	Отчет ревизионной комиссий по Актюбинской области об исполнении областного бюджета	Актюбинская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/aktob-revkom/documents/details/386648?lang=ru
21.	Отчет Ревизионной комиссии по Актюбинской области об исполнении областного бюджета Актюбинской области за 2020 год	Актюбинская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/aktob-revkom/documents/details/386629?lang=ru
22.	Анализ и оценка эффективности реализации проектов ГЧП	Акмолинская область, 2024 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/akmol-revkom/documents/details/610890?lang=ru
23.	ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по итогам проведенного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Плана развития Акмолинской области на 2021-2025 годы»	Акмолинская область, 2022 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/akmol-revkom/documents/details/530801?lang=ru
24.	Отчет об исполнении областного бюджета	Акмолинская область, 2022 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/akmol-revkom/documents/details/530198?lang=ru
25.	Отчет ревизионной комиссии к отчету местного исполнительного органа об исполнении областного бюджета	Восточно-Казахстанская область, 2021-2023 годы	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomvko/documents/details/612112?lang=ru
26.	Отчет об исполнении бюджета	Область Жетісу, 2022 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkom-jetysu/documents/details/477720?lang=ru
27.	Отчет заключение об исполнении областного бюджета	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/details/666421?lang=ru
28.	Отчет-заключение об исполнении бюджета Шетского района	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru

29.	Отчет-заключение об исполнении бюджета Осакаровского района	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru
30.	Отчет-заключение об исполнении бюджета города Сарань	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru
31.	Отчет-заключение об исполнении бюджета города Темиртау	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru
32.	Отчет-заключение об исполнении бюджета города Шахтинск	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru
33.	Отчет (заключение) об исполнении областного бюджета за 2022 год. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии по Карагандинской области.	Карагандинская область, 2022 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/details/482109?lang=ru
34.	Отчет-заключение об исполнении бюджета города Приозерск	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru
35.	Отчет-заключение об исполнении бюджета города Караганда	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru
36.	Отчет-заключение об исполнении бюджета города Балхаш	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/1?lang=ru
37.	Отчет (заключение) ревизионной комиссии по Карагандинской области по исполнению бюджета Нуринского района за 2023 год	Карагандинская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/krgrevcom/documents/details/651580?lang=ru
38.	Заключение к отчету об исполнении областного бюджета	Костанайская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/esep-kstgovkz/documents/details/480762?lang=ru
39.	Заключение к отчету об исполнении областного бюджета	Костанайская область, 2021 год	ttps://www.gov.kz/memleket/entities/esep-kstgovkz/documents/details/368806?lang=ru
40.	Оценка программ развития территорий Кармакшийского района	Кызылординская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomkyzylorda/documents/details/622813?lang=ru
41.	Оценка программ развития территорий Шиелийского района	Кызылординская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomkyzylorda/documents/details/622813?lang=ru
42.	Оценка программ развития территорий Жанакорганского района	Кызылординская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomkyzylorda/documents/details/622813?lang=ru
43.	Оценка программ развития территорий Жалагашского района	Кызылординская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomkyzylorda/documents/details/622813?lang=ru

44.	Оценка программ развития территорий Аральского района	Кызылординская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomkyzylorda/documents/details/622813?lang=ru
45.	Оценка программ развития территорий города Кызыолрда,	Кызылординская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomkyzylorda/documents/details/622813?lang=ru
46.	Отчет-заключение об исполнении местного бюджета	Мангистауская область, 2022 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/esepmangistau/documents/details/659249?lang=ru
47.	Отчет-заключение об исполнении местного бюджета	Мангистауская область, 2020 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/esepmangistau/documents/details/659239?lang=ru
48.	Отчет-заключение об исполнении местного бюджета	Мангистауская область, 2021 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/esepmangistau/documents/details/659246?lang=ru
49.	Экспертное заключение по экспертно-аналитическому мероприятию. Интернет-ресурс Ревизионной комиссии Мангистауской области	Мангистауская область, 2022 год	http://www.esep-mangistau.gov.kz/index.php/ru/deyatelnost-komissii/auditorskoe-zaklyuchenie/550-ktgi
50.	Экспертно-аналитическое мероприятие по вопросу промежуточной оценки реализации Плана развития области на 2021-2025 годы	Павлодарская область, 2024 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/pavlodar-rkpvlgovkz/documents/details/661567?lang=ru
51.	Экспертно-аналитическое мероприятие по вопросу планирования, исполнения местного бюджета района Теренкол	Павлодарская область, 2024 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/pavlodar-rkpvlgovkz/documents/details/652549?lang=ru
52.	Экспертно-аналитическое мероприятие по вопросу планирования, исполнения местного бюджета Иртышского района	Павлодарская область, 2024 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/pavlodar-rkpvlgovkz/documents/details/645868?lang=ru
53.	Отчет об исполнении местного бюджета Айыртауского района	Северо-Казахстанская область, 2023 год	https://www.gov.kz/memleket/entities/revkomsko/documents/details/674322?lang=ru

ПРИЛОЖЕНИЕ Е

Анкета интервью (в рамках изучения внедрения
проектного управления в МИО)
Уважаемые участники Проектного офиса!

Приглашаем Вас принять участие в индивидуальном интервью в оффлайн формате в рамках диссертационного исследования на тему "Управление эффективностью деятельности местных исполнительных органов Республики Казахстан". Автор исследования - докторант Высшей школы экономики и бизнеса Казахского национального университета имени аль-Фараби по специальности "Государственное и местное управление" Батталов Назым Нурланович, n.n.battalov@gmail.com. +77023706934. Прежде чем Вы примите решение об участии в этом исследовании, мы хотели бы предоставить Вам информацию о данном исследовании:

Цель исследования: диагностика практики управления эффективностью деятельности МИО и разработка мер по ее совершенствованию. **Цель интервью:** выявление проблем и барьеров внедрения проектного управления в МИО г. Алматы.

Условия участия: Вы можете принять участие в интервью если являетесь государственным служащим и имеете стаж работы на государственной службе более 2 лет (касается государственных служащих).

Добровольность участия: Исследование не сопряжено с рисками для участников. Ваше участие в исследовании исключительно добровольное. Вы можете принять решение не участвовать в исследовании сейчас или отказаться продолжать участвовать.

Конфиденциальность: Все ответы остаются анонимными, какие-либо личные данные, включая имя, фамилию, либо иные данные, позволяющие идентифицировать Вашу личность не будут упомянуты где-либо. Все результаты будут представлены в обезличенном виде. Нас интересует общие тенденции и проблемы, а не конкретные ответы. Результаты интервью будут описаны в итоговой диссертационной работе и опубликованы в научных журналах.

Процедура интервью: Продолжительность интервью составит около 40-50 минут. Интервью будет проходить в оффлайн формате, в здании акимата г. Алматы, в удобное для Вас время. В ходе интервью Вам будут заданы вопросы о внедрении методов проектного управления в МИО города, при этом исследователем могут быть заданы уточняющие вопросы. Вопросы имеют открытый характер и не предполагают вариантов ответа. Интервью может быть проведено на государственном либо русском языках.

Вопросы интервью (в виде тематик)

1. Оцените результаты внедрения методов проектного управления в МИО г. Алматы

2. Основные вызовы и проблемы внедрения проектного управления.

3. Рекомендации и пути решения для более успешной реализации данной реформы.