

Во-вторых, будут созданы условия для включения Казахстана в Глобальный Отчет по Конкурентоспособности, который стимулирует продуктивный диалог страны с мировым сообществом.

В-третьих, будет сформирован казахстанский потенциал в сфере кластерного развития, что позволит реализовывать кластерные инициативы в дальнейшем, без привлечения зарубежных специалистов.

УДК 631.08.12

## ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Тиреуов К.М., д.э.н., профессор, член-корр. НАН РК**

*Казахский национальный аграрный университет, г. Алматы*

**Ключевые слова:** методика, оценка, эффективность, управление, функции, деятельность.

**Keywords:** methodology, evaluation, efficiency, control, function, activity.

**Аннотация:** Изложены теоретические аспекты государственного устройства, при которой общество было бы полностью удовлетворено деятельностью собственного бюрократического аппарата. Не случайно в 60–90 годы XX века множество стран самой различной политической ориентации встали на путь реформирования систем государственного управления. При этом многие из них ставили две основные и едва ли не противоречащие друг другу задачи – уменьшение расходов на содержание бюрократии и повышение отдачи от ее работы.

**Summary:** The theoretical aspects of the state structure are stated, under which society would be fully satisfied with the activities of its own bureaucratic apparatus. It is no coincidence that in the 1960s and 1990s of the twentieth century, many countries of the most diverse political orientations took the path of reforming public administration systems. At the same time, many of them put two main tasks, which almost contradict each other: reducing the costs of maintaining bureaucracy and increasing the impact of its work.

Вероятно, до сих пор в мире не найдена та модель государственного устройства, при которой общество было бы полностью удовлетворено деятельностью собственного бюрократического аппарата. Не случайно в 60–90 годы XX века множество стран самой различной политической ориентации встали на путь реформирования систем государственного управления. При этом многие из них ставили две основные и едва ли не противоречащие друг другу задачи – уменьшение расходов на содержание бюрократии и повышение отдачи от ее работы.

Сегодня мировая практика предлагает аналитическую методику оценки эффективности деятельности государственных служб, получившую название функциональный обзор (functional review). Под эгидой Всемирного банка эта методика прошла апробацию в десятках стран – от Канады и США до Папуа – Новая Гвинея и Танзании.

Функциональные обзоры в зависимости от их назначения можно условно разделить на три основные группы: организационные (институциональные), экономико-стратегические и смешанные. В обзорах первого типа анализу подвергается структура и порядок взаимодействия государственных управленческих учреждений. Цель такой ревизии заключается в сокращении расходов на содержание отдельных ведомств или их подразделений, в выработке рекомендаций по повышению эффективности их деятельности. Пересмотр системы экономических приоритетов и программ правительства отодвигается при этом на второй план. При таком подходе реформаторы опираются на предположение, что по-новому устроенные административные подразделения с новыми принципами работы будут порождать и реализовывать более эффективные программы.

В обзорах второго типа внимание уделяется прежде всего оценке значимости существующих правительственных экономических программ с целью дальнейшего отказа от государственного обеспечения второстепенных программ и поддержки сравнительно небольшого числа высокоприоритетных направлений. В обзорах этого типа не уделяется внимания сколько-нибудь детальному анализу институциональных преобразований бюрократического аппарата. Такие обзоры предназначены главным образом для стран с переходной экономикой, стремящихся четко очертить и локализовать государственный сектор экономики.

Так называемые смешанные обзоры предусматривают совершенствование управленческой деятельности по обоим направлениям: как с помощью пересмотра некоторых государственных программ (отказ от определенных видов деятельности, выявление и устранение дублирующих функций в разных ведомствах и т.п.), так и посредством реструктуризации отдельных государственных органов (слияние близких по профилю министерств и ведомств). Как правило, смешанные обзоры не рассчитаны на крупномасштабные перемены в государственном аппарате.

Именно смешанный обзор функций был выбран как оптимальный для Казахстана. При выработке рекомендаций прежде всего учитывались первоочередные задачи Правительства Республики Казахстан, касающиеся реформирования государственной службы, сокращения расходов на ее содержание, повышения результативности управления бюджетом и его исполнения. Выработанная программа обзоров была рассчитана на проведение в нескольких ключевых министерствах (финансов, экономики и бюджетного планирования) и в Аппарате Правительства РК включая все их организационные и бюджетные подразделения.

Мировая практика показывает, что со стороны министерств и ведомств может последовать достаточно болезненная реакция на планируемые преобразования. Поэтому открытое участие в ней заинтересованных сторон не должно перейти в форму бесконечных дискуссий. Точку в них должно своевременно ставить руководство страны, ответственное в конечном счете за определение основных функций государственных органов управления.

При проведении функционального анализа используется классификация функций государственных управленческих структур по пяти основным направлениям.

1. Стратегическое. Включает долгосрочное экономическое планирование, законопроектную и нормотворческую деятельность, анализ и оценку эффективности экономической политики, прогнозирование, заключение контрактов с частными фирмами на выполнение определенных экономических программ. Эти функции в силу своей специфики обычно считаются «неотъемлемо государственными». Они, как правило, осуществляются основными министерствами центрального правительства.

2. Координация, надзор и контроль. Координация отношений между различными органами управления, контроль деятельности подчиненных подразделений, содействие им в достижении поставленных целей. Эти функции также, как правило, считаются «неотъемлемо государственными» и принадлежат основным министерствам.

3. Услуги. Предоставление товаров или услуг государственным структурам, физическим и юридическим лицам. Часто осуществляется негосударственными организациями по контракту с центральным правительством или региональными властями. Если эта функция возложена на центральное правительство, она обычно перекладывается на низовые органы или агентства.

4. Финансово-организационное обеспечение. Управление финансовой деятельностью и персоналом, информационная поддержка, развитие инфраструктуры, подготовка кадров, проведение функционального анализа первого типа (т. е. проверка эффективности учреждений), проверка деятельности руководства, секретарские услуги. Эти функции все чаще передаются сторонним (негосударственным) организациям, кроме случаев, когда по соображениям безопасности или другим причинам они считаются «неотъемлемо государственными».

5. Регулирование. Лицензирование, сертификация, выдача разного рода разрешений и аккредитаций, инспектирование, проверка выполнения действующих требований и финансовый аудит. Эти функции также часто относятся к «неотъемлемо государственным».

Важнейшей задачей начального этапа функционального анализа является выделение необходимых функций государственного управления исходя из приоритетов государства (как, например, охрана государственной безопасности). Кроме того, необходимо оценить целесообразность выполнения каждой из функций в существующих объемах и исследовать возможность их сокра-

щения. В тех случаях, когда функции не признаются действительно необходимыми, происходит либо упразднение осуществляющих их служб, либо уменьшение государственных ассигнований на их выполнение.

На следующем этапе следует ответить на вопрос: в каких условиях необходимые функции могут быть реализованы наиболее эффективно? Для этого относительно каждой функции нужно определить, является ли она неотъемлемо государственной или ее можно на договорной основе передать в коммерческий сектор (либо оставить в его рамках). Количество функций, являющихся неотъемлемо государственными и не подлежащих передаче в другие сектора, как правило, признается небольшим.

Неотъемлемые государственные функции, как правило, делятся на два вида.

1. Функции, относящиеся к управленческой практике, т.е. к дискреционному (основанному на личном принятии решений) применению государственных полномочий:

- а) уголовно-розыскная деятельность и иные судебные функции;
- б) управление государственными программами, требующими проведения экспертных оценок, такими как развитие национальной обороны, управление вооруженными силами;
- в) деятельность, осуществляемая воинскими подразделениями;
- г) внешние сношения;
- д) регулирование использования космического пространства, океанов, сухоходных рек и иных природных ресурсов;
- е) руководство разведкой и контрразведкой;
- ж) регулирование промышленности и торговли, в том числе производство продуктов питания и лекарств.

2. Функции, относящиеся к финансовым операциям и правам:

- а) сбор налогов и распределение доходов;
  - б) контроль над счетами Казначейства и денежной массой;
  - в) управление государственными трастовыми учреждениями.
- В целом же те или иные управленческие функции бывают признаны «неотъемлемо государственными» под воздействием следующих факторов:
- нестабильность правительственного курса (когда требуется гибкая и оперативная нюансировка политики, невозможная в условиях фиксированных контрактов с негосударственными структурами);
  - отсутствие рынка услуг, альтернативных государственным;
  - абсолютная обязательность определенных услуг (как, например, контроль за хранением и переработкой радиоактивных отходов);
  - в случаях, когда требуется максимально исключить коммерческую заинтересованность при выполнении регулирующих функций;
  - в условиях ограниченного бюджетного финансирования.

На заключительном этапе производится анализ внутренней структуры государственных учреждений и организаций, которые выделены для выполнения отобранных функций. Результатом этого анализа являются предложения по их возможной реструктуризации.