Аппарат Правительства Кыргызской Республики
ПРООН в Кыргызской Республике

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

методика и практика

Под общей редакцией:
Руководителя Аппарата Правительства -
министра Кыргызской Республики,
к.э.н., Момуналиева Н. С.

Допущено Министерством образования и науки
Кыргызской Республики в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений

Бишкек

УДК 351/354
ББК 67.99 (2Ки)
О–93

Пособие подготовлено по заказу Аппарата Правительства Кыргызской Республики и издано в рамках сотрудничества и при технической поддержке совместного проекта ПРООН в Кыргызской Республике и Фондов Открытого общества «Механизмы по наращиванию потенциала».

Под общей редакцией:
Руководителя Аппарата Правительства - министра Кыргызской Республики, кандидата экономических наук, Момуналиева Нурханбека Сакеновича

Авторы:
Шадыбеков Куванычбек Баймуратович, кандидат юридических наук
Третьяков Александр Викторович
Мурзаев Салих Кадырбекович, кандидат технических наук
Жолдошбекова Адэма Мамытбековна
Капарова Айнура Акимжановна

Рецензенты:
Абдыров Т.Ш. - доктор экономических наук, профессор
Ганиева Т.И. – кандидат юридических наук, профессор

Перевод на кыргызский язык:
Рыскулова Т.Ш. – кандидат филологических наук

О–93 **Оценка эффективности деятельности государственных органов в Кыргызской Республике** (методика и практика) – Учеб. пособие/ К.Б. Шадыбеков, А.В. Третьяков, С.К. Мурзаев и др. Под общ. ред. Н.С. Момуналиева - Б. 2015 г. – 248 с.

ISBN 978–9967–11–476–0

Настоящее пособие посвящено сфере оценки эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Пособие основано на опыте становления и развития национальной системы оценки и мониторинга, анализе внедрения разработанной методологии оценки и достигнутых результатов за последние годы, а также положений законодательства Кыргызской Республики по состоянию на 1 октября 2014 года.

Пособие предназначено для государственных служащих и иных работников государственных учреждений с целью оказания им методической и практической помощи в применении методологии оценки, использовании результатов оценки при корректировке задач и принятии управленческих решений.

Издание также будет полезным студентам, аспирантам, преподавателям высших учебных заведений, научным сотрудникам, а также широкому кругу лиц, интересующихся вопросами эффективности работы государственного сектора.

УДК 351/354
ББК 67.99 (2Ки)
О–93

О 1203020200–15
ISBN 978–9967–11–476–0

©Аппарат Правительства КР, 2015 г.
©Авторский коллектив, 2015 г.

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ 5

I. Понятие, сущность и необходимость Оценки, как неотъемлемой части системы государственного и муниципального управления 9

1.1. Общие положения 9
1.2. Шаг 1 – Определение фокуса оценки 14
1.3. Шаг 2 – Роль логической матрицы при проведении оценки 19
1.4. Шаг 3 – Определение барьеров для оценки 23
1.5. Шаг 4 – Выбор метода сбора данных 26
1.6. Шаг 5 – Анализ данных и распространение результатов оценки 29

II. Международный опыт развития систем оценки 35

2.1. Опыт оценки эффективности государственных органов в странах дальнего зарубежья 35
2.2. Опыт оценки эффективности деятельности органов государственной власти в Казахстане 45
2.3. Опыт оценки эффективности деятельности органов государственной власти в России 52

III. Становление и развитие национальной системы оценки эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике 58

3.1. Этапы формирования института оценки в Кыргызстане 59
3.2. Методология оценки эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике 64
3.3. Сравнительный анализ методик Кыргызской Республики по оценке деятельности. 79
3.4. Анализ опыта внедрения системы мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных органов в Кыргызской Республике 85

IV. Перспективы развития оценки эффективности деятельности государственных органов..... 92

4.1. Методика проведения оценки деятельности государственных служащих Аппарата Правительства Кыргызской Республики..... 92
4.2. Проектное предложение по Критериям и системе оценки руководителей министерств, административных ведомств, полномочных представителей ПКР в области, акимов, ОМСУ (мэрия, айыл окмоту)..... 100
4.3. Проектное предложение по Критериям оценки Руководства Правительства Кыргызской Республики..... 108
4.4. Проектное предложение по Структуре ежегодного отчета Премьер-министра «О работе Правительства»..... 110

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 113

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 115

Приложение 1
Подготовка логической матрицы проекта..... 116

Приложение 2
Пример расчета Числовое значение интегрального показателя 122

Приложение 3
План-карта развития оценки деятельности системы государственного управления Исполнительной власти Кыргызской Республики..... 123

ПРЕДИСЛОВИЕ

Стремление к улучшению эффективности деятельности органов государственной власти является одним из направлений совершенствования управления социально-экономическими системами в современном обществе. Сфера эффективности деятельности органов государственной власти тесно соотносится с постоянно проводимыми в различных странах государственными реформами.

Движущим мотивом большинства административных реформ является осознание необходимости решить одну или несколько из следующих комплексных задач:

- повышение эффективности деятельности системы государственных органов;
- превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание;
- повышение доверия к государству со стороны населения и частного бизнеса.

Конечная цель современных административных реформ состоит в совершенствовании способности государства реализовывать политику, предписанную законом.

Из практики менеджмента известно, что для того чтобы управлять чем-либо, нужно уметь его оценивать. Традиционные классификации выделяют три основных типа оценки: количественная, качественная и смешанная. Качественная оценка базируется на изучении субъективных мнений о деятельности, в то время как количественная оценка может производиться в абсолютных и относительных величинах на основе статистических данных. Смешанный тип оценки предполагает использование при оценке деятельности государственного органа управления количественных и качественных методов.

Оценке, как правило, подлежит основная деятельность государственного органа в рамках установленных направлений и в пределах его компетенции. Деятельность органов государственного управления оценивается в следующих компонентах:

а) оценка результативности, то есть степени достижения ожидаемого результата в изменениях объекта управления;

б) оценка качества, то есть соответствие объекта управления неформализованным критериям его восприятия, измеряемым в критериях качества;

в) оценка эффективности, то есть способность субъекта государственного управления целенаправленно воздействовать на объект с целью достижения поставленных задач в изменяющихся условиях.

Существуют два направления оценки эффективности деятельности органов государственного управления:

- экономическая эффективность - количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях;
- социальная эффективность - качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям населения.

Главным результатом деятельности органов государственной власти в основном является социальный эффект - создание благоприятных условий для населения, повышение качества предоставляемых государственных услуг и т.д.

В отличие от экономического, социальный эффект во многих случаях не поддается количественному измерению, поэтому его определяют теми качественными сдвигами, которые происходят в государстве и обществе. Он измеряется косвенными результатами, например, сокращением времени обслуживания, повышением качества обслуживания, улучшением социально-психологической обстановки и т.д.

С учетом изложенного, основными задачами оценочной деятельности являются предоставление всем заинтересованным сторонам (вышестоящему органу исполнительной власти, оцениваемому государственному органу, законодательному органу, общественности) возможности получения объективной и полной информации:

- о степени эффективности и результативности деятельности оцениваемого госоргана в рамках установленных направлений деятельности для планирования мероприятий по совершенствованию системы государственного управления;
- о факторах и причинах неэффективной деятельности оцениваемого госоргана в целях принятия управленческих решений, направленных на повышение эффективности и результативности деятельности, улучшения использования ресурсов и других необходимых организационных изменений;
- о сравнительных характеристиках деятельности различных государственных органов со сходной компетенцией.

Данные задачи обусловливают тип оценки, период которой зависит от охвата объекта оценки: оперативный (период 3 и 6 месяцев), расширенный (один год и более).

Эффективным орган государственного управления является тогда, когда обеспечивает обществу возможность реализации его гражданских функций, гарантирует населению условия достойной жизни и создаёт мотивацию к производительному труду.

Индикаторами эффективного управления в любой сфере деятельности является:

1. Постановка конкретной цели.
2. Определение индикаторов цели для контроля над её достижением.
3. Мониторинг и оценка, обеспечивающие наблюдение за результатами реализации политики и анализ прогресса в достижении целей.
4. Управление изменениями, обеспечивающие корректировку курса при расхождении результатов и намеченных целей.

Для обеспечения эффективности управления во всех развитых государствах создаются системы оценивания со следующими задачами:

1. Осуществление и развитие процесса мониторинга и оценки, включая расширение сфер применения систем оценки и совершенствование методологии оценки.
2. Оценка степени достижения намеченных целей.
3. Выявление связи изменений объекта оценивания и проведённых мероприятий по программам/стратегиям и др.

4. Формирование для лиц, принимающих решение, информации для принятия управленческих решений по изменениям в управлении.

Для Кыргызстана также актуальны все обозначенные выше задачи. Находясь в практически непрерывном состоянии реформ государственного и муниципального управления, Правительство Кыргызской Республики определило для себя одним из приоритетов и важной точкой опоры в вопросах реального повышения эффективности управления именно **вопросы создания полноценной системы оценивания деятельности государственных органов.** За два года практического воплощения данного приоритета сформирован большой массив опыта, знаний, методик и других материалов, в том числе проблем и достижений, которые подлежат осмыслению как через публичность дискуссии на эти темы, так и посредством образовательных институтов. Предлагаемое Пособие направлено именно на эти цели.

Пособие структурировано по четырем основным блокам. Раздел 1 раскрывает понятие сущность и необходимость Оценки, как неотъемлемой части системы государственного и муниципального управления. Во втором разделе описывается международный опыт применения оценки госорганов. Третий раздел посвящен опыту Кыргызстана по созданию, освоению и развитию системы оценивания государственных и муниципальных органов управления. В четвертом разделе рассматриваются перспективы развития оценки эффективности делятельности государственных органов.

Пособие предназначено для государственных служащих и иных работников государственных учреждений с целью оказания им методической практической помощи в применении методологии оценки, использовании результатов оценки при корректировке задач и принятии управленческих решений.

Момуналиев Н.С.,
Руководитель Аппарата Правительства
– министр Кыргызской Республики,
кандидат экономических наук

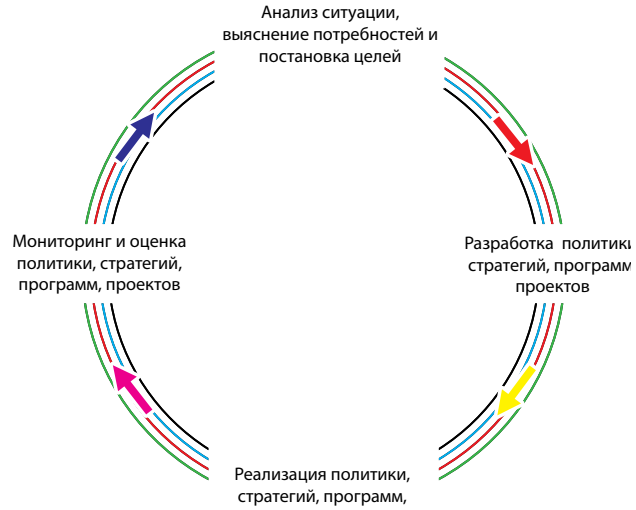
I. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ ОЦЕНКИ, КАК НЕОТЪЕМЛЕМОЙ ЧАСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Общие положения

В теории и практике управления мониторинг и оценка, как правило, употребляются вместе, хотя это разные управленческие технологии. Мониторинг и оценка (МиО) являются частью полного цикла управления и начинаются при постановке целей политики (стратегии, программы, проекта), проходят сбор достоверных данных, в соответствии с выработанными индикаторами; которые анализируются и используются при подготовке документов для лиц, принимающих решение, и включаются в процессы принятия решения.

Мониторинг и оценка - это процессы формулирования и поиска ответов на важные вопросы о мерах политики, программах, процессах и продуктах действий. Эффективная оценка дает информацию, которая может использоваться для принятия более качественных решений, более глубокого понимания и возникновения новых идей для действий.

Рисунок 1. Место МиО в цикле управления



Мониторинг – это процесс регулярного измерения и анализа важнейших показателей деятельности программы/проекта, причем данные собираются и систематизируются в форме, позволяющей руководителю принимать оперативные решения по управлению этой программой/проектом. Он является одной из базовых функций системы управления. При формировании системы мониторинга определяются его цель, объект (что именно отслеживается), периодичность, субъект (кто именно отслеживает), этапы и методы.

Главный смысл мониторинга заключается в выполнении двух взаимосвязанных функций – наблюдения и предупреждения. Наблюдение производится с целью выявления соответствия желаемому результату. И если есть нежелательные последствия или просто не достигается результат, то руководитель может не допустить нежелательные последствия.

Мониторинг отвечает на вопрос – Что достигнуто на сегодняшний момент? Функция системы мониторинга заключается в том, чтобы сравнить, что было запланировано, а что получено на деле.

Оценка - изучение и измерение фактических результатов программ, проекты которых завершены или находятся в стадии реализации для их совершенствования. Если мониторинг описывает текущую ситуацию, то оценка анализирует итоги деятельности и дает рекомендации по ее совершенствованию.

Оценка программ - аналитический инструмент или процедура, предназначенная для измерения прямых эффектов, результативности и долгосрочных последствий реализации программ, отраслевых политик, а также программ и проектов неправительственного и коммерческого секторов. Это экспертиза программы, направленная на анализ ее качества, произведенного ею эффекта и сравнение этих результатов с запланированными.

По своему предназначению оценка – это способ выяснить, насколько успешна реализуемая программа. При этом критерии успешности программы могут быть самыми разными в зависимости от того, кто заинтересован в проведении оценки, какие результаты хочет получить заказчик и как он будет их использовать.

Оценка направлена на повышение актуальности деятельности организации и достижение результатов, оптимизацию использования ресурсов. Результаты оценки используются в процессах управления и принятия решений. На основании данных оценок строится весь цикл планирования, составления программ и бюджетов, осуществления и отчетности. Оценку, как правило, осуществляют независимые гражданские, профессиональные организации.

Оценка может проводиться до начала реализации программы или проекта (предварительная). В связи с тем, что стоимость ошибки программы – достаточно высока, проводят предварительную оценку ситуации. Оценка, которая проводится в ходе реализации программы или проекта - промежуточная и служит для понимания того, насколько правильно движется программа и в каком виде уже сейчас существует результат.

Наиболее часто оценка проводится по завершении реализации (обобщающая, оценка воздействия: через 1-2 года по завершении).

Оценка не имеет задачи наказания виновных!

Мониторинг и оценка должны предоставлять информацию об эффективности политики, программ и проектов, именно с их помощью можно определить, какие изменения произошли в результате реализации политики/ стратегии/ программы, а также обозначить причины, почему это происходит. Аналитические данные, полученные с помощью мониторинга и оценки, должны предоставлять информацию об эффективности работы правительства, отдельных министерств и ведомств, руководителей и их подчиненных. А также, насколько произошли институциональные изменения, которые позволят воспроизводить результаты без дополнительного вмешательства.

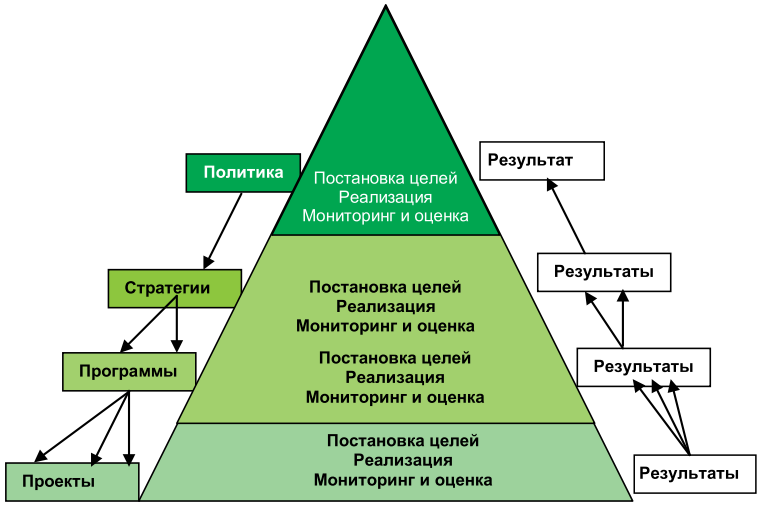
Программы и проекты являются управленческими инструментами, которые направлены на изменение ситуации и решение определенных проблем.

Программа - совокупность взаимоувязанных мер, направленных на достижение единой цели, решение одной проблемы. Программа состоит из набора проектов и других мероприятий.

Проект - ограниченная по времени деятельность, направленная на создание уникального продукта или услуги, любая деятельность, имеющая четко определенную отправную точку и цели, достижение которых означает окончание деятельности. Проекты пользуются ограниченными ресурсами.

Программы, как правило, являются частью **стратегий**, которые обеспечивают реализацию **определенной политики.** И политика и стратегия являются управленческими инструментами, реализацию которых обеспечивает государство. Мнение групп интересов должно быть учтено во время разработки политики и стратегий. На уровне исполнения программ и проектов гражданское общество может подключаться к отслеживанию их реальных результатов.

Рисунок 2. Соподчиненность управленческих инструментов и специфических результатов в цикле управления и результатов каждого уровня



Ожидаемые результаты являются ответами на выявленные проблемы и сутью изменений, которые должна произвести программа/проект. Результат часто бывает связан с использованием продуктов программы/проекта предполагаемыми пользователями (бенефициарами) и поэтому обычно не находится под полным контролем команды, которая занимается выполнением.

Необходимо формулировать ожидаемый результат с точки зрения получателя (бенефициара). Формулирование ожидаемого результата с точки зрения бенефициара облегчит упор на предполагаемые изменения, нежели на то, что планируется сделать или те продукты, которые необходимо получить. Это особенно важно на уровне страны. Участие является ключом к улучшению качества, эффективности и устойчивости изменений. Когда мы определяем интервенцию (вмешательство) и соответствующие ожидаемые результаты, нужно задать следующие вопросы:

- Кто участвовал в определении ожидаемых результатов?
- Участвовали ли основные заинтересованные стороны и бенефициары проекта в определении масштабов проекта и разработке стратегий вмешательства?
- Ощущают ли основные заинтересованные стороны свою причастность?

Если перенести основное внимание с того, что делает Правительство, на то, что должны делать бенефициары после того, как они были подвергнуты вмешательству, можно обнаружить, что могут быть необходимы дополнительные виды мероприятий для того, чтобы добиться ожидаемых результатов.

Важно, чтобы движущей силой для проекта/программы/стратегии был результат, а не мероприятия!

Необходимо отметить, что проведение качественной оценки, наряду с хорошим планом и продуманностью всего процесса, требует опыта. И именно с опытом проведения оценок приходит глубокое понимание вопросов оценки и подходов, которые обе-

спечивают достоверность, объективность и полезность оценки для разных заинтересованных сторон.

В основе настоящего Пособия лежат наработки многих исследований, проводимых за рубежом и в Кыргызской Республике в сфере оценки программ и проектов. В том числе и в вопросе формы изложения теоретического и практического материала.

В данной главе предлагается алгоритмический подход содержания и процессов осуществления оценки:

Шаг 1 - Определение фокуса оценки.

Шаг 2 - Роль логической матрицы при проведении оценки.

Шаг 3 – Определение барьеров для оценки.

Шаг 4 – Выбор метода сбора данных.

Шаг 5 – Анализ данных и распространение результатов оценки.

1.2. Шаг 1 - Определение фокуса оценки

Когда оценка разрабатывается и реализуется с пониманием того, что нужно узнать в результате оценки и почему, оценка может стать важным инструментом измерения степени и способов достижения целей программы или инициативы, и того, как программа или проект внесли вклад в выполнение миссии или задач организации или достижения целей стратегии вышестоящего уровня. Выводы тщательно спланированной оценки могут использоваться для уточнения стратегии, дизайна и реализации программы, а также информирования заинтересованных сторон о выявленных уроках, прогрессе работ и воздействии программы.

Одним из способов **обеспечения значимости и полезности** оценки является четкое определение ***вопросов оценки***, которые отразят взгляды, опыт и мнение разных групп интересов. Если на ранних этапах процесса оценки учитывать мнения, интересы, опасения и приоритеты заинтересованных сторон, то вероятность того, что результаты оценки удовлетворят информационным потребностям заинтересованных сторон и будут полезными для повышения эффективности программы, влияния на политические решения и/или для изменения поведения, возрастет во много раз. Вовлечение широкого числа заинтересованных сторон в процесс формулирования вопросов оценки также дает возможность критически оценить предположения, изучить альтернативные объяснения и выработать консенсус вокруг того, что именно призвана решить оценка. В конечном итоге, рекомендации, полученные в результате оценки, в которой были вовлечены заинтересованные стороны, имеют больше шансов быть принятыми и оценка может быть реализована более широко и с меньшим сопротивлением.

Цели проведения оценки:

Для определения наиболее уместной стратегии оценки необходимо четко понять, почему проводится эта оценка. Например:

- Будет ли оценка использоваться для решения проблемы, даст ли она обратную связь сотрудникам проекта или будет служить суждением об успехе проекта?
- Будет ли оценка использоваться как инструмент подотчетности для повышения информированности, изменения поведения или улучшения связей с общественностью?
- Будет ли оценка фокусироваться на улучшении и развитии *реализуемых* действий (*формирующая оценка*) или будет использоваться для определения того, достиг ли проект своих целей по завершении (*резюмирующая оценка*)?

Понимание причины проведения оценки поможет определить стратегию формирования конкретных вопросов, на которые оценка должна будет дать ответы.

Принятие решения о цели проведения оценки является, возможно, самым важным решением, принимаемым в начале оценки.

У разных заинтересованных сторон могут быть разные причины и взгляды на проведение одной и той же оценки.

Для чего может проводиться оценка?

- Для выявления потребностей;
- Для уточнения или урегулирования конфликтов, связанных со структурой проекта/программы/стратегии;
- Для выявления проблем, мешающих реализации проекта/программы/стратегии;

- Для того, чтобы помочь сотрудникам совершенствовать свою работу;
- Для того, чтобы убедиться, что проект/программа/стратегия реализуется по плану;
- Для определения непосредственных результатов, первоначальных эффектов или воздействия;
- Для совершенствования проекта/программы/стратегии для будущей реализации;
- Для определения ценности, создаваемой проектом/программой/стратегией по отношению к затрачиваемым на него средствам.

На кого повлияет оценка? Кто будет вовлечен в оценку?

В большинстве оценок будет много групп, заинтересованных в результатах оценки. Заинтересованные стороны – это люди или организации, которые могут быть вовлечены в оценку или на которых оценка может повлиять.

На какие критические вопросы оценка должна ответить?

Хорошие вопросы оценки:

- Задают рамки оценки и сообщают другим о том, какие вопросы оценка охватит, а какие нет.
- Являются общими важными вопросами, на которые должна ответить оценка (они не являются вопросами анкеты или интервью).
- Отражают разнообразие мнений и опыт разных заинтересованных сторон.
- Согласуются с четко обозначенными целями и задачами.
- Могут быть отвечены посредством сбора данных и анализа.

На первый взгляд может показаться, что вопросы оценки легко сформулировать. Это было бы так, если единственным заинтересованным лицом в оценке был бы оценщик. В реальности, каждая программа или проект вовлекают множество заинтересованных сторон. Если мы действительно хотим, чтобы результаты оценки использовались для достижения целей, нам важно понять, что, по мнению *других,* является важным.

Оценки чаще страдают от избытка вопросов оценки, чем от их недостатка. Что еще хуже избытка вопросов, так это несущественные вопросы. Задача оценщика помочь заинтересованным сторонам определить критические вопросы, связанные с целью оценки.

Формулирование вопросов оценки вместе с заинтересованными сторонами. Для сбора мнений заинтересованных сторон о важных вопросах оценки можно использовать различные приемы (индивидуальные беседы, переписка по электронной почте, опрос, фокус-групповые дискуссии и т.д.). Вне зависимости от используемого приема, очень важно рационально использовать время и энергию вовлеченных лиц. Тщательно продумайте, какой вклад или информацию вы бы хотели получить и соответственно организуйте коммуникации с заинтересованными сторонами. Для получения значимой информации от заинтересованных сторон попробуйте задать следующие вопросы, ответы на которые помогут вам сгенерировать критически важные вопросы оценки:

- Если подумать об этом проекте, в чем, по вашему мнению, будет заключаться успех проекта? Что нам нужно узнать, чтобы оценить степень успешности или эффективности программы?
- Что бы вам хотелось узнать об этой программе/проекте? Какую важную информацию в отношении проекта вы еще не знаете?
- Что вам действительно интересно узнать об этой программе/проекте?
- Какие вопросы или темы постоянно всплывают при разговоре с другими коллегами по работе, касающиеся эффективности, воздействия и/или успеха этой программы/проекта?
- Представьте себя в разных ролях: политик, разработчик программы, директор программы, исследователь, клиент, член местного сообщества, врач больницы, руководитель организации. Чтобы вы захотели узнать о программе/проекте, будучи на их месте?

Примеры вопросов оценки в разрезе различных критериев оценки

Значимость - Соответствуют ли цели проекта потребностям и приоритетам бенефициаров, национальным стратегиям и политике? (Почему да/нет?)

Рациональность - Обеспечивает ли проект рациональное управление, использование ресурсов и использование продуктов и действий? (Почему да/нет?) Что можно сделать по-другому, чтобы улучшить реализацию и максимизировать воздействие с учетом имеющихся ресурсов и с целью обеспечения устойчивости? Есть ли у проекта необходимые навыки, ресурсы для рационального достижения целей?

Эффективность - Будут ли результаты проекта эффективно достигать целевые группы, реализовываться вовремя и поддерживаться партнерскими организациями?

Результативность - Используют ли бенефициары и партнерские организации продукты проекта и получают ли они пользу?

Воздействие – Как изменения произошли? В какой степени программа внесла вклад в достижение долгорочных целей? (почему да/нет?) Какие непредвиденные положительные или негативные результаты произошли в связи с реализацией программы? (Почему? Из-за чего это произошло?)

Устойчивость – Продолжится ли положительное влияние от деятельности проекта или программы после завершения программы? (Почему да/нет?) Признается ли польза от проекта и влияет ли она на изменение поведения или работу стейкхолдеров?

Источник: Адаптировано из Guijt and Woodhill (2002) and Centre for Development Innovation, Wageningen University & Research centre

1.3. Шаг 2 - Роль логической матрицы при проведении оценки

Четко сформулированные измеримые цели являются крайне важными для успешной оценки, так как они отражают деятельность и критерии, которые будут использоваться для формирования суждения о проекте или программе. Большинство проектов в начале своей деятельности определяют для себя набор целей, которые описывают то, что проект намерен достичь. Формулировку целей можно судить по нескольким стандартам. Одним из критически важных стандартов «хорошей формулировки» цели является ее **измеримость**.

Измеримая цель должна содержать четыре единицы информации:

Целевая аудитория. Цель должна четко описывать целевую группу, на которую нацелен проект (например, домохозяйства в районе X; семьи детей дошкольного школьного возраста, проживающие в районе X; водопользователи Московского района).

Поведение. Цель должна четко описывать, какое действие ожидается от аудитории (то есть, участники научатся...; Ассоциация водопользователей разработает... ; фермеры начнут применять...).

Условия. Цели должны четко описывать условия, необходимые для того, чтобы целевая аудитория реализовала желаемое поведение. Иногда условия предполагаются негласно, в иных случаях описываются в целях (то есть, «при условии наличия следующих условий…»).

Степень. Цель должна четко описывать степень или критерии определения достижения цели (то есть, 10% участников начнут....; 150 человек перейдут на новую ...).

Цели, содержащие все четыре компонента, будут измеримы, потому что они будут отражать стандарт, который будет применяться при суждении степени достижения, что значительно повысит объективность оценки.[1]

[1] В данном разделе использованы материалы из Инструментария «Мониторинг и оценка по результатам», разработанного британской организацией Local Livelihoods (2010 г.).

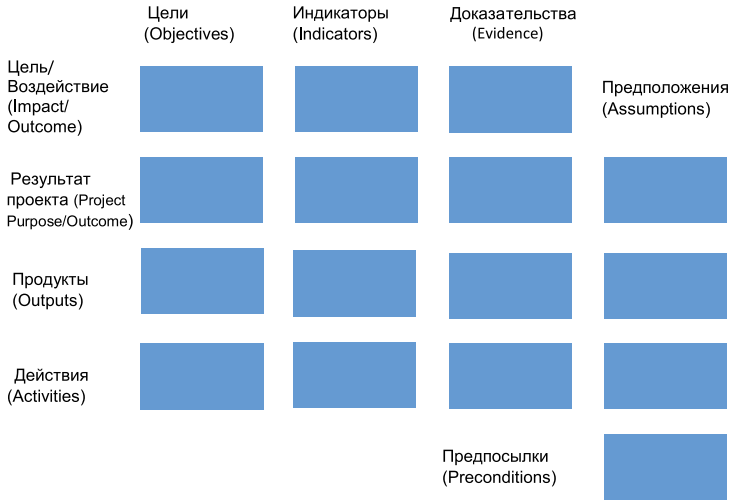
Цели проекта или программы могут быть сформулированы на разных уровнях. Например, на уровне воздействия, на уровне результата, на уровне продуктов проекта или на уровне мероприятий и ресурсов.

Логическая матрица (подробное описание работы с логической матрицей приведено в *Приложении 1*).

Логическая матрица представляет собой фундамент проекта и задает четкую иерархию целей, начиная с ресурсов (внизу матрицы) и до воздействия (вверху матрицы). Чем четче будет иерархия целей и теснее связь между ними, тем легче будет отслеживать и измерять прогресс, вносить изменения в проект и отслеживать последствия каждого изменения. Если у проекта, в котором проводится оценка, логической матрицы нет, то первым этапом оценки, по возможности, следует сделать формулировку этой матрицы вместе с сотрудниками проекта и заинтересованными сторонами.

Напротив каждой цели на уровне продуктов проекта устанавливаются индикаторы: с указанием количества, времени, качества и целевых групп. Индикаторы должны подтверждаться данными: с уточнением ответственных за сбор и анализ данных. Индикаторы и предположения используются для анализа результатов.

Логическая матрица



Логическая матрица технически не сложна, но может стать интеллектуальным вызовом, потому что при создании иерархии целей она требует от разработчиков структурированного мышления.

Вертикальная иерархия имеет прямое отношение к последовательным шагам по достижению целей, от действий внизу, до общей цели на самом верху. Важно установить взаимоотношения между мероприятиями проекта и их воздействием (посредством цепочки событий) на политику: вертикальная колонка тестирует последовательность логики.

Горизонтальные ряды логической матрицы требуют горизонтального мышления потому, что они связаны с заинтересованными сторонами и внешними влияниями, которые мы не можем контролировать.

Для того чтобы позволить проекту вписаться в уникальную социальную, культурную и физическую среду бенефициаров, важно выделить достаточно времени и ресурсов на этап дизайна (разработки) проекта. Важно признать, что хотя проблема и решение могут быть общими, внутренние взаимоотношения, ценности, история и то, как заинтересованные стороны будут реагировать на инициативу (предпринимаемые действия) – будут уникальными.

Разработка индикаторов

Подтверждающие данные. Разработка ясных и измеримых индикаторов формирует основу для системы мониторинга и оценки проекта. Уровни индикаторов должны измерять и соответствовать уровню целей; для каждой цели, от воздействия/результата до продукта, должен быть указан свой индикатор. Индикатор должен быть объективно проверяем и определять цель в виде конкретной и измеримой формулировки. Индикаторы мероприятий в логическую матрицу не включаются; их отражают в детальном Плане действий.

Индикаторы не должны быть жесткими; они являются базовыми целевыми показателями и могут изменяться в свете фактической реализации. Они должны быть разработаны таким образом, чтобы предоставлять информацию для проверки прогресса по отношению к достижению заявленной цели и для принятия корректи-

рующих мер, при возникновении проблемы. Хорошо разработанные индикаторы придадут проекту высокий уровень детальности.

Например, при обсуждении целевой группы индикаторы не должны говорить просто о населении, а детализировать - мужчины это или женщины, молодые или пожилые, занятые или безработные и т.д. Таким образом, индикаторы учтут «трудно доступные группы» и определят, какой тип сотрудников будет необходим для работы с такими группами.

Индикаторы также покажут, какой стиль управления будет нужен. Чем больше деталей можно будет предусмотреть в индикаторах, тем легче будет оценить реализуемость. Индикатор должен описывать то, что должно измеряться, чтобы продемонстрировать изменение от одного состояния к другому, например:

Пример

Цель: Жители района X имеют доступ к медицинским услугам.
Индикатор: Открытие новых клиник.
Укажите количество – количество созданных клиник – **сколько?**
Укажите время – количество клиник, открытых к году X – **когда?**
Укажите качество – тип предоставляемых медицинских услуг – **какие?**
Целевая группа – новые клиники, доступные для местных жителей – **для кого?**

Каждый индикатор должен подтверждаться доказательствами. Они должны описывать, **откуда** будет браться информация, чтобы вы могли отслеживать индикатор; **кто** будет ответственным за регулярный сбор информации; **когда** информация будет доступна, чтобы руководство могло отслеживать прогресс достижения цели в указанное время; и описывать, **как** информация будет собираться.

Доказательства (подтверждающие данные):

- информация, необходимая для измерения достижения индикатора;
- должны отражать источник; информация должна быть отслеживаемой по информационной цепочке, достоверной и иметь дату ввода;
- данные должны измерять индикаторы по разумной стоимости существующими средствами или посредством процедур, которые проект специально для этого предусмотрит;
- ответственность за сбор доказательств должна быть четко распределена;
- информация должна быть доступна в нужное время.

Подтверждающие данные в основном будут браться из отчетности по проекту, однако, иногда сбор подтверждающих данных может добавить дополнительные мероприятия к проекту. Например, если источником подтверждающих данных будет опрос бенефициаров, проведенный через 6 месяцев после завершения проекта, то опрос нужно будет заложить в структуру проекта как мероприятие с соответствующим бюджетом.

1.4. Шаг 3 – Определение барьеров для оценки

Предугадывание и устранение потенциальных барьеров для успеха оценки является важным компонентом процесса оценки. На направление и /или успех оценки могут повлиять многие факторы, некоторые из которых перечислены ниже.

Что может помешать проведению оценки?

Политические /организационные факторы	Отсутствие политической поддержки. Непонимание сути оценки/отсутствие мотивации у руководства. Наличие оппонентов оценки.
Ресурсы	Недостаток навыков для проведения оценки у персонала. Недостаточность времени, выделенного на проведение оценки. Недостаточный бюджет оценки. Потребность в ресурсах, которых у команды оценки нет.
Правовые	Правовые ограничения для сбора информации.

По мере разработки плана оценки важно идентифицировать и попытаться устранить потенциальные барьеры как можно раньше. Ниже перечислены некоторые моменты, которые помогут вам определить и решить проблемы, связанные с барьерами для оценки:

- Для выявления серьезных барьеров попробуйте перечислить (вместе с коллегами) причины, почему оценку нельзя будет провести. Эти причины могут указать на потенциальные проблемы, которые не обязательно сделают оценку невозможной, но которые нужно будет урегулировать как можно раньше.
- Некоторые барьеры могут не быть очевидными вплоть до начала непосредственно процесса оценки. Барьеры могут выявиться в процессе обсуждений с ключевыми заинтересованными сторонами, особенно с теми, кто контролируют ресурсы, необходимые для оценки (например, финансирование, персонал и информацию). Старайтесь вовлекать заинтересованные стороны вашего проекта оценки в идентификацию барьеров и их устранение.
- Наряду *с выявлением ограничений пытайтесь выявлять возможности*. Не опускайте руки при выявлении барьеров. Подумайте, как можно было бы разработать и провести оценку, несмотря на барьеры. Однако не начинайте оценку, если знаете, что она обречена на провал в связи с некоторыми критическими барьерами.
- Внимательно изучите предыдущие оценки, проведенные в отношении любого аспекта проекта. Поговорите с лицами, проводившими предыдущие оценки. Их опыт может показать некоторые потенциальные барьеры для вашей оценки и пути их преодоления.

Навыки, которыми должен владеть специалист, проводящий оценку.

Профессиональная практика – фундаментальные нормы: Применяет стандарты оценки; Соблюдает этические нормы; Уважает вовлеченные стороны; Проводит оценку с учетом общественного благополучия; Вносит вклад в создание знаний.

Системный подход – технические аспекты оценки: Владеет необходимой базой знаний; Владеет количественными и качественными методами оценки; Проводит анализ имеющейся литературы; Описывает контекст для вопросов оценки; Разрабатывает дизайн/структуру оценки; Собирает и анализирует данные; Делает суждение на основании данных и формулирует рекомендации; Обосновывает предлагаемые решения; Описывает процедуры и результаты; Оговаривает сильные и слабые моменты оценки; Проводит оценку оценки.

Ситуационный анализ – особые интересы, проблемы и обстоятельства оценки: Описывает программу; Оценивает готовность программы для оценки; Определяет интересы вовлеченных сторон; Служит информационным потребностям целевых пользователей оценки; Урегулирует конфликты; Ориентируется на «полезность» оценки; Изучает организационный и политический контекст; Обращайет внимание на вопросы организационых изменений; Ценит и осознает уникальность клиента и ситуации; Остается открытым для идей других лиц; Корректирует оценку по мере необходимости.

Управление проектом – управление процессом оценки: Проводит переговоры с клиентом; Пишет формальные соглашения; Поддерживает коммуникации с вовлеченными сторонами; Формирует бюджет оценки; Обосновывает затраты; Определяет необходимые ресурсы; Использует необходимые технические средства; Обучает других; Проводит оценку, не мешая основной работе вовлеченных сторон; Обучает других; Проводит оценку, не мешая основной работе вовлеченных сторон; Своевременно представляет результаты своей работы.

Рефлексивная практика – личностный рост, практика самооценки: Знает себя; Рефлексирует на проведенную работу; Стремится к профессиональному развитию; Строит и поддерживает профессиональные отношения;

Стимулирует познание и извлечение уроков среди коллег по оценке и среди вовлеченных сторон.

Коммуникативная компетентность – навыки работы с людьми: Компетентно использует навыки письменных и устных коммуникаций; слушает и слышит других; Использует навыки проведения переговоров; Использует навыки урегулирования конфликтов; Способствует конструктивным межличностным коммуникациям; Демонстрирует компетентность в межэтнических и межкультурных коммуникациях.

Источник: Адаптировано из Stevahn et al (2005) and Ghere et al (2006)

1.5. Шаг 4 – Выбор метода сбора данных

Методы сбора данных – это инструменты и процедуры, позволяющие собрать информацию, которая даст ответы на вопросы оценки и подтвердит выводы в отношении проекта. Собранная информация должна быть надежной (взятой у реальных и достоверных источников адекватными методами), полной (показывать общую картину, представлять взгляды разных сторон) и соответствовать вопросам оценки.

Существует два типа информации: 1) описания и 2) суждения. Примеры этих двух типов информации приведены в таблице ниже.

Таблица 1. Примеры информации, относящейся к описаниям и суждениям

Примеры информации, относящейся к описаниям:	Примеры информации, относящейся к суждениям:
• Характеристики проекта • Фактические навыки сотрудников проекта или бенефициаров • Уровень участия целевой группы • Уровень производительности • Типы участников • Демографические данные • Правила пользования системой	• Мнение экспертов или консультантов • Предпочтения населения • Ценности и убеждения бенефициаров • Воспринимаемые приоритеты бенефициаров • Качество госуслуг в восприятии населения • Трактовка населением правил пользования системой водоснабжения

Информация, полученная в рамках мониторинга или оценки, должна быть сбалансированной. Для этого важно из разных источников собирать разные типы информации (как описания, так и суждения). Например, информацию о распределении гуманитарной помощи брать не только из отчетов властей или доноров, но и опрашивать самих получателей.

От чего зависит выбор метода для сбора данных?

1) От целей оценки.

- Проанализируйте цель проведения оценки.
- Вопросы оценки, которые вы определите на первом этапе оценки, помогут вам определиться с методами и инструментами сбора данных. Для каждого вопроса оценки, которые вы определили на первом этапе планирования оценки, решите, какие данные уже имеются (у вас или партнерских организаций) и насколько они достоверны или полны.
- Помните о целевой аудитории - кому нужны результаты этой оценки? Какие данные они ожидают в результате оценки?
- Какая дополнительная информация вам нужна для получения ответов на вопросы оценки? Из каких потенциальных источников ее можно получить? Как часто ее нужно собирать? Какие данные нужно собрать количественными методами (массовые опросы, замеры…), а какие уместнее будет собрать качественными (индивидуальные беседы, фокус-групповые дискуссии и т.д.).

2) От дизайна оценки и операционных вопросов.

- Проанализируйте, сколько времени есть на оценку и определите, что реалистично с учетом имеющихся сроков. Некоторые методы требуют больше времени и средств, чем другие.
  - Кому нужна информация по результатам оценки и когда?
  - Какой метод и в каком масштабе реалистично реализовать за этот срок?
- Решите, как вы будете выбирать лиц, у которых вы будете собирать информацию (те, на кого проект влияет, и те, кто влияет на проект)? Как вы обеспечите их участие, согласие на опрос?
- Какие подготовительные действия вам нужно запланировать, например, получение форм поддержки, пилотирование инструментов?

3) От наличия ресурсов для оценки.

Внимательно изучите наличие ресурсов для проекта оценки (например, доступность людей для опроса, бюджет проекта, наличие сотрудников). Вопросы, на которые вы должны ответить:

- Сколько средств у нас есть на оценку?
- Сколько средств и времени вы можете выделить на сбор данных?
- Сколько сотрудников (волонтеров, партнеров) могли бы с вами работать в рамках оценки?
- В чем они сильны? Какие их знания или возможности могут пригодиться при оценке?
- Нужно ли вам нанимать специалиста со стороны, чтобы провести эту оценку?
- Какое число участников программы? Сколько людей нам нужно будет опросить?

Необходимо отметить, что точность полученных данных сильно зависит от используемого метода. Некоторые методы требуют больше средств и времени (массовые опросы населения, физические замеры), но считаются более точными, другие могут потребовать меньше усилий и средств (анализ документов, кейс стадии), но считаются менее точными. Именно поэтому важно четко знать, как будет использоваться информация, и для чего она нужна.

В процессе сбора данных для обеспечения надежности и достоверности, важно вести подробный письменно документированный учет происходящего (кого, где, когда опрашиваете, с использованием какого метода).

Представленные методы можно использоваться двояко:

1. Метод можно применять регулярно как инструмент мониторинга. Для этого, сначала с помощью метода формируется базовый замер показателей ситуации или состояния. А последующие применения метода могут сравниваться с базовыми показателями для определения изменений.

2. Метод можно применить ретроспективно (анализ прошлого) для оценки изменений, произошедших на проектной территории за определенный период времени. При таком варианте текущая ситуация берется за основу, а людей спрашивают о ситуации в прошлом (например, год или два назад).

В число наиболее распространенных методов, используемых при оценке, входят:

1. Анализ документов.
2. Физические замеры.
3. Наблюдение.
4. Анализ затрат и выгод.
5. Опросы/анкетирование.
6. Интервью/беседы.
7. Описание показательных примеров (кейс стади).
8. Фокус-групповые дискуссии.

При выборе метода важно понимать, какая информация нужна, кому, когда и для чего.

1.6. Шаг 5 – Анализ данных и распространение результатов оценки

Организация процесса обработки данных. Прежде чем начать собирать какую-либо информацию, подготовьте систему для организации данных. Правильная организация и планирование помогут обеспечить сохранность и организованность данных для анализа.

Советы по организации данных оценки:

- Определите и задокументируйте процедуру получения и учета информации по мере ее поступления.
- Пометьте и пронумеруйте данные, как только они к вам поступают.
- По мере получения данных убедитесь, что весь инструмент заполнен правильно и полностью, что интервьюеры использовали правильный маршрут опроса и т.д.

Количественный и качественный анализ. Первый шаг при анализе данных – это определение метода анализа, который вы будете использовать.

Если большая часть информации содержит цифры, то это можно считать количественными данными. Если информация в основном выражена словами (описания), то это качественные данные. С количественными данными анализ нельзя начинать, пока не будут собраны все данные. Однако анализ качественных данных в большинстве случаев желательно начинать по мере сбора данных. Например, при проведении интервью расшифровки анализируются как можно раньше, чтобы сформулировать дополнительные вопросы, которые можно будет проверить в последующих интервью.

Интерпретация информации. При анализе и интерпретации данных начинать нужно с анализа целей проекта, целей оценки и вопросов оценки. Это поможет не потеряться в большом объеме данных и сфокусировать анализ на действительно важном.

Например, если целью оценки было совершенствование программы через оценку ее сильных и слабых сторон, то данные можно организовать по сильным и слабым сторонам и предложениям по улучшению программы.

Если целью было лучше понять, как работает определенная программа или система в глазах бенефициаров, то данные можно организовать в виде последовательности шагов, которую население проходит (например, последовательность шагов, необходимая для получения паспорта).

Если оценка касалась результатов программы, то данные можно группировать согласно индикаторам результативности программы (индикаторам воздействия, индикаторам устойчивости и т.д.).

Простой алгоритм анализа и обобщения данных:

1. Сравните собранную информацию с заданными стандартами или целями (ожиданиями, обещаниями, целями, задачами и т.д.). Опишите слабые и сильные стороны программы.
2. Сформулируйте обобщенные выводы по вопросам оценки.
3. Предложите рекомендации по улучшению проекта или программы. Важно, чтобы все рекомендации и выводы подтверждались информацией, описанной в отчете.

Составление рекомендаций. Рекомендации – это основанные на фактах предложения для последующих действий со стороны пользователей оценки. Рекомендации должны основываться на выводах. Рекомендации следует формулировать так, чтобы содействовать разработке ответных мер заинтересованными сторонами. Они должны быть реалистичными и отражать понимание заинтересованных сторон, а также потенциальные ограничения для последующих действий. Каждая рекомендация должна чётко установить свою целевую группу, обосновать рекомендуемую меру и её основную причину.

Десять советов по составлению полезных и практических рекомендаций

1. Фокус рекомендаций следует обсудить и оговорить с заинтересованными сторонами, согласовать с финансирующим оценку органом при составлении плана/стратегии оценки.
2. Рекомендации должны исходить из результатов и выводов оценки.
3. Различайте рекомендации разного уровня и типа.
4. По возможности предлагайте несколько вариантов, избегате предписания одного решения.
5. Рассмотрите стоимость, выгоды и проблемы, связанные с реализацией рекомендаций.
6. Фокусируйте рекомендации на действиях, лежащих в сфере контроля целевых адресатов рекомендаций.
7. Будьте политически чувствительным при формулировании рекомендаций.
8. Формулируйте рекомендации продуманно и осозанно.
9. Выделите достаточно времени на разработку рекомендаций.
10. Разработайте статегию, чтобы рекомендации были восприняты серьезно.

Источник: Адаптировано из Patton (2008, ст. 502–4)

Извлечённые уроки. Уроки, извлечённые из оценки, включают в себя новые знания, полученные в рамках определенного проекта и действия, которые будут применимы и полезны в других схожих обстоятельствах. Зачастую такие уроки касаются преимуществ или недостатков процессов подготовки, планирования и выполнения работ, влияющих на деятельность, макрорезультаты и на результаты воздействия.

Подготовка отчетов. Отчеты по результатам оценки должны быть:

- понятными;
- краткими;
- содержать адекватные подтверждающие данные выводов;
- содержать достаточно пояснений, чтобы читатель мог понять интерпретацию данных;
- быть грамотно и красиво оформленными, чтобы их хотелось читать.

При подготовке адресных отчетов постоянно задавайте себе вопрос: «Что эта группа действительно хочет и должна узнать?». Также полезно дать краткую информацию о результатах оценки важным политическим лицам, прежде чем представлять отчет более широкой общественности. Такого рода информация даст официальным лицам время, чтобы осмыслить результаты и продумать последствия для политики. Это также даст им возможность подготовить ответ. Посредством такого процесса оценщики смогут узнать, что действительно важно для соответствующей группы получателей отчета.

В письменном или устном виде отчет следует начать с описания того, почему проводилась данная оценка и почему были выбраны именно эти вопросы оценки. В отчете необходимо указать цель оцениваемой программы или проекта и как она возникла. В отчете следует указать, что руководство, сотрудники и прочие вовлеченные лица узнали из оценки и почему, а также пояснить методы и процедуры, использованные для сбора и анализа данных. Оценщик должен отметить самые важные результаты и описать, какие последствия это может иметь для реализации программы,

финансирования и т.д. Отчет также может содержать рекомендации для будущих шагов (кратко-, средне-, долгосрочных), которые помогут улучшить программу.

Критически важно представлять результаты оценки объективно. Большинство оценок выдают как положительные, так и отрицательные выводы в отношении программы, а также выводы, в которых оценщик может не быть до конца уверенным. Большинство исследований по оценке проводятся в условиях методологических и прочих ограничений, которые затрудняют способность оценщика прийти к однозначным выводам (например, оценки, которые сталкиваются с внешними факторами, мешающими сбору и анализу данных). Эти обстоятельства следует открыто описать в отчете, чтобы читатели могли взвешенно рассматривать результаты оценки. Хороший исследователь, прежде чем представлять результаты публике, пытается найти изъяны в своих выводах.

Важно, чтобы отчет не пытался представить результаты оценки как конечную абсолютную правду в отношении программы, а представлял результаты как часть процесса познания, эволюции событий. Данные оценки являются только одним из нескольких источников информации для принятия решений. В конечном счете, оценка это инструмент для сотрудников программы по внесению изменений и повышению эффективности.

Формы и способы распространения результатов оценки. Существуют различные пути обмена информацией, полученной в результате оценки.

Ниже даются некоторые примеры такого обмена:

- Поместите отчёты по оценке и прочие материалы, составленные на основе оценки, на веб-сайты организаций, *открытые для общественного пользования*.
- Организуйте *встречу с заинтересованными сторонами* для обсуждения уроков, вынесенных из оценки.
- Включите заключения и уроки, вынесенные из оценки, в такие существующие *публикации как ежегодные отчёты, информационные сообщения и бюллетени*.

- Представьте заключения и рекомендации на *ежегодных совещаниях заинтересованных сторон*, таких как совещания и форумы с участием средств массовой информации.
- Подготовьте *брошюру о деятельности и достижениях оцениваемой организации*.
- Подготовьте *информационную сводку с кратким резюме,* изложенную на простом языке и широко тиражируйте её.
- Опубликуйте *статью*, основанную на заключениях оценки, *в научном журнале*.
- Представьте *официальный документ на конференции*, посвящённой предметной области оценки.
- *Пригласите местных исследователей и учёных* для обсуждения информации, собранной в рамках оценки, или для обсуждения методологии оценки и методов, применённых во время оценки.
- Представьте заключения, рекомендации и уроки, вынесенные из оценки, *на тренингах и семинарах* партнёров из правительства и прочих партнёров. Тренинги должны быть сосредоточены на таких вопросах, как улучшение качества программ и проектов и развитие навыков по применению методологических инноваций.
- Распространите уроки посредством *информационных сетей*.

Очень важно, чтобы информация, полученная в результате оценки, была понятной и удобной для пользователя, легкодоступной и полезной для аудитории. Все вышеуказанные приемы повышают шанс по использованию результатов оценки.

II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ ОЦЕНКИ

2.1. Опыт оценки эффективности государственных органов в странах дальнего зарубежья

Опыт зарубежных стран показывает необходимость создания системы управления реализацией программ государственного управления. Такая система должна обеспечивать текущий мониторинг и оценку результатов данных программ, а также осуществлять периодическую внутреннюю и внешнюю отчетность по достигнутому прогрессу.

В большинстве стран в конце XX - начале XXI вв. проводились масштабные административные реформы, что также проявилось в формировании различных моделей оценки эффективности деятельности государственных органов. При этом такие процессы в основном были связаны с пересмотром во многих странах роли министерств в системе государственного управления, что вылилось в дифференциацию оценок по уровню государственного управления.

Наиболее радикальные реформы были проведены в странах англосаксонской правовой системы (в США, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии). В 1993 году президент США Б. Клинтон и вице-президент А. Гор начали самую длительную в истории федерального правительства управленческую реформу - «Перестройка системы государственного управления», которая была призвана обеспечить более эффективную работу правительства.

В 1993 году, в самом начале реформы, был принят и подписан Закон об эффективности и результатах работы правительства (ЗЭРРП). В нем, по сути, была закреплена связь оценки результатов деятельности по методике MbO[2], что, конечно, отразилось и на методах оценки деятельности госслужащих. Закон требует

[2] MBO (Management By Objectives/Управление по целям) — это метод планирования, предусматривающий определение руководителями и сотрудниками целей (для каждого отдела, проекта и работника), используемых для наблюдения за последующими результатами деятельности организации.

от ведомств ориентироваться при оценке эффективности и результатов деятельности на выполнение программ и стратегических планов. С эффективностью их выполнения Закон связывает и финансирование ведомств, то есть устанавливается тесная и четкая связь между ресурсами и результатами. Согласно Закону, ведомства не только прилагают усилия по разработке и использованию показателей результативности в управлении программами, но и стараются включать эту информацию в бюджетные и ресурсные ассигнования, чтобы точнее определить затраты на достижение поставленных целей.

ЗЭРРП требует от каждого ведомства и агентства разработки стратегического плана на период не менее пяти лет. Стратегический план ведомства должен включать в себя формулировку его миссии; определять долгосрочные общие цели и задачи, в том числе связанные с результатами деятельности; указывать, как ведомство намерено достичь этих целей и с помощью каких людских, капитальных, информационных и иных ресурсов.

В соответствии с этим законом, стратегические планы ведомств служат отправной точкой для определения целей ежегодных программ и оценки результатов ежегодных программ при достижении намеченных целей.

Западным странам свойственен дифференцированный подход к построению системы управления. Так, там была создана трехзвенная система центрального управления: «министерства - ведомства - децентрализованные структуры»[3]. Это потребовало специального механизма оценки эффективности деятельности министерств, которым были отведены функции стратегического управления в соответствующей сфере, а также оценки деятельности ведомств, которые заключали с министерствами договоры, призванные организовывать выполнение конкретных программ, и оценки децентрализованных структур, которые могли быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывающими гражданам и юридическим лицам публичные услуги.

[3] Децентрализованные структуры – это независимые агентства в США, публичные корпорации в Великобритании, публичные учреждения во Франции и т.п.

Таким образом, в отличие от единой системы оценки, существующей в странах централизованного управления бюрократического типа, пересмотр министерской системы государственного управления в англосаксонских странах привел к формированию дифференцированной системы оценки эффективности деятельности различных государственных учреждений и организаций.

Совершенствованию методов оценки эффективности деятельности государственных органов способствовали структурные преобразования в государственном аппарате, связанные с удачным внедрением процедурных и функциональных схем деятельности.

Это позволило оценивать не только деятельность всего государственного органа, но и конкретных управленческих процессов или функций. Это стало прогрессивным шагом, так как в осуществлении отдельных процессов и функций могли участвовать несколько государственных органов и учреждений, соответственно - появилась возможность оптимизации взаимосвязей между различными учреждениями и организациями.

Внедрение систем управления реализацией программ в государственном управлении не всегда проходит гладко даже в самых развитых европейских странах. К примеру, в Нидерландах методика оценки эффективности деятельности государственных органов была разработана более 10 лет назад. Ее введение поначалу вызвало недовольство чиновников, поскольку, например, выяснилось, что многие из них не имеют четкого представления о том, на что расходуются бюджетные средства, какие финансовые ресурсы в данный период доступны и на какой срок, как они используются и т.д.

В 1999 году эффективность использования бюджетных средств составляла всего 20%. Введение системы оценки деятельности государственных органов потребовало определен-

ных затрат, но позволило повысить показатель эффективности до 80%. Очень важную роль в этом сыграл сам принцип оценки эффективности. Он изначально был направлен на достижение большего результата при меньших затратах и позволял реально оценить эффективность деятельности каждого чиновника, поскольку предусматривал четко прописанную ответственность каждого из них. В нидерландской прессе ежегодно публикуется информация об оценке деятельности государственных служб. Итоги представляются в парламент страны, который может принять адекватное решение для того или иного министерства или ведомства.

Таким образом, в настоящее время в западных странах уже определились основные характеристики и направления оценки эффективности государственного управления:

- оценка стала носить комплексный характер, учитывающий сложность и взаимосвязанность различных звеньев и уровней управления;
- стали оцениваться многие переданные децентрализованным учреждениям управленческие функции, более эффективно работающие с конкретными клиентами на правах агента, оказывающего публичные услуги;
- произошла дифференциация уровня оценок, связанная с перераспределением управленческих функций с учетом необходимости выделения уровня стратегического руководства сферой управления.

Мировой опыт свидетельствует о том, что каждой стране присуща своя модель оценки эффективности государственного управления. Тем не менее, условно можно выделить две основные, наиболее часто используемые модели оценки: результативную и затратную. В таблице 2 приведены результаты сравнения этих двух моделей.

Таблица 2. Сравнительный анализ моделей оценки государственного управления

Критерии оценки модели	Затратная модель (сметное финансирование)	Результативная модель
Объект оценки	Исследуется эффективность освоения объема выделенных бюджетных ассигнований согласно доведенным лимитам бюджетных обязательств.	Исследуется достижение поставленных перед государственными органами целей и задач в рамках реализуемой ими программы.
Определение объема бюджетных средств, необходимого для деятельности	Основные критерии оценки необходимого объема бюджетных ассигнований: проект сметы доходов и расходов по бюджетной деятельности; объем расходов прошлого периода; уровень инфляции.	Объем бюджетных средств выделяется в соответствии с результатами, которые должны быть достигнуты (расчетной ценой единицы желаемого результата, который должен быть достигнут бюджетополучателем).
Характер оценки эффективности	Оценка соответствия произведенных затрат выделенным бюджетным ассигнованиям (соответствие фактических расходов смете доходов и расходов и проекту сметы доходов и расходов).	Оценка достигнутого результата в соответствии с планируемыми показателями.
Основное направление получения оценочных показателей	Показатели соответствия утвержденной сметы доходов и расходов бюджетного учреждения ее выполнению, а также выявленные факты нецелевого использования бюджетных средств.	Показатели выполнения органом государственной власти количественных и качественных заданий, на реализацию которых были выделены бюджетные ассигнования.

Применение результативной модели предполагает исследование и использование результатов оценки для управления итогами конечной деятельности при установлении лишь верхних границ затрат на такую деятельность путем утверждения расхода денежных средств на единицу объема затрат. В рамках этих лимитов они могут оптимизировать свою деятельность, направив сэкономленные средства на собственные нужды.

Анализируя современный зарубежный опыт оценки эффективности государственных служб, условно можно выделить два основных подхода, используемых международными организациями для мониторинга реформ в сфере государственного управления.

1) Подход, разработанный в рамках программы СИГМА Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)[4], заключается в оценке прогресса реформ по сравнению с первоначальным состоянием в следующих областях:

- государственная служба;
- управление разработкой и реализацией политики;
- управление государственными расходами;
- контроль за международными финансовыми операциями;
- внешний аудит;
- государственные закупки.

При оценке, в качестве целей реформ в соответствующих областях государственного управления используются рекомендации ОЭСР, а часто, особенно в случае стран, заявивших о своем желании войти в состав Европейского союза (ЕС), - стандарты стран ЕС.

2) В 1990-х гг. Институт Всемирного банка разработал альтернативный подход к оценке прогресса развития государственного управления, выявив так называемый интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot - GRICS).

[4] См.: Программа работы центра по сотрудничеству со странами, не являющимися членами ОЭСР для России в 2000 г. [Электронный ресурс] / URL: www.oecdmoscow.org/.../rusfeder/5/9/sigma.htm. (дата обращения: 02.09.2009).

В рамках исследования осуществляется оценка качества государственного управления по шести направлениям:

а) Учет мнения населения и подотчетность государственных органов (voice and accountability). Данные показатели позволяют оценить, в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство, а также оценить такие аспекты жизни общества, как свобода слова, свобода объединений, наличие свободных СМИ.

б) Политическая стабильность и отсутствие насилия (political stability and absence of violence). Данное направление позволяет оценить существующие представления о степени вероятности дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия, в том числе терроризма.

в) Эффективность работы правительства (government effectiveness). Оценка качества государственных услуг, качества работы государственных служащих, степени независимости государственных служащих от политического давления, качества выработки и реализации политики, надежности приверженности правительства заявленной политике.

г) Качество законодательства (regulatory quality). Оценка способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию.

д) Верховенство закона (rule of law). Оценка степени уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности и распространения насилия.

е) Борьба с коррупцией (control of corruption). Оценка распространенности использования государственной власти в корыстных целях, включая мелкие и крупные формы коррупции, а также степени «учета» государством интересов элиты и частных предпринимателей[5].

[5] См.: Всемирный банк. - Показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996 - 2006 годы - пресс-релиз. URL: http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291/.

Показатель GRICS получил широкое распространение (он используется в качестве одного из критериев при выделении средств из Фонда развития тысячелетия), поскольку позволяет проводить межстрановые сопоставления. Показатель начал измеряться с 1996 г. с периодичностью раз в 2 года.

Интегральные показатели государственного управления позволяют дать общую оценку состоянию государственного управления в конкретной стране, однако они не позволяют выявить конкретные аспекты правовой базы или практики деятельности государственных органов, приводящих к данным значениям интегральных показателей. Поэтому для более детального анализа статуса государственного управления были разработаны показатели «второго поколения», характеризующиеся следующими особенностями:

- они позволяют осуществлять мониторинг и оценку состояния системы государственного управления без «привязки» к определенным программным целям реформ;
- они ориентированы для мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти, но могут также применяться для других ветвей власти;
- они позволяют осуществлять международные сопоставления (по определенному кругу стран с учетом ряда методологических поправок);
- они сочетают качественные и количественные показатели эффективности;
- они связаны со стратегическими целями развития.

Однако использование интегральных показателей (таких как GRICS) для мониторинга прогресса в реализации четко определенного набора мероприятий реформ государственного управления имеют ряд ограничений:

а) данные показатели в существенной мере основаны на экспертных оценках, хотя в случае с GRICS используется довольно широкий круг источников информации для построения индексов, существует определенное влияние субъективных факторов;

б) показатели типа GRICS, а также всевозможные рейтинги стран, время от времени составляемые международными организациями, носят сравнительный характер. Например, показатель GRICS оценивает состояние государственного управления в конкретной стране по сравнению с другими странами. Таким образом, если прогресс в определенной сфере государственного управления в ряде стран является сопоставимым, показатель GRICS для этих стран может не изменяться; напротив, если в достаточно большом количестве стран качество государственного управления резко снижается в силу определенных причин, значение данного показателя для третьей страны может необоснованно возрасти;

в) количество стран, охватываемых в ходе составления интегральных показателей, может изменяться, что способно повлиять на рейтинг страны без увязки с конкретными мероприятиями по развитию государственного управления, предпринимаемыми в данной стране;

г) выявление причин изменения динамики показателей (с детализацией до конкретных направлений реформ) может быть осложнено;

д) зачастую международные показатели не составляются ежегодно, часть международных показателей государственного управления может носить единичный характер.

Другим словами, GRICS и другие обобщенные показатели, основанные на анализе восприятия и экспертных оценках, как, например, индекс восприятия коррупции, ежегодно публикуемый Транспаренси Интернешнл, могут быть полезны для выявления общих изменений в отношении общества к государству. С другой стороны, для определения фактического прогресса, связанного с институциональным развитием, был разработан набор более узких и более объективных показателей эффективности «второго поколения».

Система показателей «второго поколения» основана на предположении о том, что исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних и внутренних ограничений и обла-

дает определенными возможностями для осуществления своей деятельности, характеризуемыми показателями процесса и результативности.

Необходимо отметить, что показатели государственного управления «второго поколения» существенно варьируются по времени, когда эффект от преобразований становится очевидным. Например, в краткосрочном плане реформы государственного управления незначительно влияют на показатели качества государственных услуг, некоторые же «внутренние» показатели эффективности (связанные с численностью, финансированием и т.п.) отражают эти преобразования достаточно быстро, однако являются менее значимыми для общества в целом.

На уровне конкретных стран показатели эффективности государственного управления, как правило, носят «целевой характер» и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере предоставления государственных услуг или совершенствования процедур и процессов деятельности государственных органов. В Великобритании достижение таких приоритетов выражено в некотором перечне целевых показателей, ответственность за выполнение которых несут определенные ведомства.

Интересна также практика контроля за достижением утвержденных целевых показателей. Например, в Великобритании из всех целевых показателей эффективности (свыше 100) по усмотрению премьер-министра отбираются 30 - 40 наиболее значимых, контроль за достижением которых возлагается на Отдел по обеспечению эффективности деятельности Кабинета премьер-министра. Затем ведомства, отвечающие за достижение приоритетных показателей, совместно с сотрудниками данного Отдела разрабатывают план по достижению поставленных результатов, определяющий как необходимые мероприятия по достижению цели, так и промежуточные значения приоритетных показателей, зависящие от скорости наступления отдачи от предпринятых мероприятий. Отдел по обеспечению эффективности деятельности осуществляет периодический мониторинг выполнения данного плана, сравнивая динамику (траекторию) изменения целевых

значений приоритетных показателей по сравнению с плановыми значениями с целью своевременного осуществления необходимых корректировок плана либо изменения политики в данной области.

Кроме того, существует опыт проведения комплексных оценок эффективности деятельности государственных органов на уровне отдельных стран. Примером может служить Проект эффективности деятельности правительства в США, в ходе которого администрациям штатов, городов и графств на основе обследований, изучения документов и интервью были присвоены рейтинги эффективности государственного управления в следующих областях: финансовое управление, управление инвестициями, управление кадрами и управление, ориентированное на результаты. Методология оценки позволила выявить наиболее «узкие места» в деятельности субнациональных администраций и разработать меры по совершенствованию определенных аспектов их деятельности. Интересно, что оценка эффективности была основана не только на изучении конечного эффекта от деятельности государственных органов, но и на изучении связей между качеством управления ресурсами и предоставлением государственных услуг[6].

Страны, где реализуются широкомасштабные реформы государственного управления, сталкиваются с необходимостью мониторинга прогресса реализации программы реформ. Это обуславливает необходимость разработки программных показателей эффективности, нацеленных на измерение прогресса в реализации намеченных программных мероприятий и достижении целей преобразований.

2.2. Опыт оценки эффективности деятельности органов государственной власти в Казахстане

Система оценки деятельности органов государственного управления в Республике Казахстан (РК) развивается по четырем направлениям:

[6] Paths to Performance in State and Local Government. Government Performance Project. Maxwell School of Syracuse University URL: // http://www.maxwell.syr.edu/gpp/ (дата обращения: 15.09.2009).

1. **Оценка эффективности деятельности центральных и местных государственных органов.** Эта работа осуществляется в рамках «Системы ежегодной оценки эффективности центральных государственных и местных исполнительных органов власти», утвержденной Указом Президента РК от 19 марта 2010 года. Оценка эффективности осуществляется по нескольким ключевым направлениям деятельности, включая достижение стратегических целей и задач в отраслях и регионах, исполнение актов и поручений высших органов власти, управление бюджетными средствами, качество государственных услуг.

Уполномоченными государственными органами разработаны и утверждены соответствующие методики оценки, критерии и показатели эффективности, определены порядок и график проведения оценки.

2. **Рейтинговая оценка регионов, ежегодно формируемая из ключевых социально-экономических показателей регионов,** на основании официальных данных Агентства РК по статистике. Рейтинговая оценка была введена с 2010 года и ежегодно осуществляется под руководством Администрации Президента РК.
3. **Финансовый аудит, осуществляемый в рамках деятельности ревизионных комиссий на местном уровне и Счетного комитета РК по Республиканскому бюджету.** В 2011 году ревизионные комиссии, осуществляющие внешний финансовый надзор за расходованием государственных средств в регионах, получили независимый от местных маслихатов статус.
4. **Общественный контроль,** осуществляемый неправительственными и партийными организациями. В частности, в 2011-2012 годы по этому направлению проведены мероприятия по усилению роли НПО, как основного механизма участия гражданского общества в оценке эффективности государственного управления.
5. В Указе Президента РК от 19 марта 2010 года одним из шести направлений, по которым выводится оценка, является полнота и своевременность исполнения актов и поручений Президента и руководителей Правительства республики. Оценка выставляется по специальной методике и существенно влияет на рейтинг министров или акимов областей.

В рамках критерия «полнота исполнения» оценивается качество исполнения поручения, которое предусматривает соответствие фактически достигнутых результатов поставленным целям и задачам, а также четкость и ясность изложения госорганом информации об исполнении.

В рамках критерия «своевременность исполнения» оцениваются следующие показатели:

- своевременность поступления отчетной информации;
- наличие факта продления сроков исполнения один раз;
- наличие фактов продления сроков исполнения два и более раза;
- наличие фактов несвоевременного продления сроков исполнения.

На каждое нарекание при исполнении поручений начисляются штрафные коэффициенты по этим двум указанным критериям. При необходимости, для уточнения отдельных вопросов, используются дополнительная информация и разъяснения курирующих подразделений.

Работа по проведению оценки в пилотном режиме показала, что имеется ряд возражений от отдельных госорганов. Принятие Указа Президента РК от 27 апреля 2010 года «Об утверждении Правил подготовки, согласования, представления на подпись проектов актов и поручений Президента…», способствовало реальному усилению ответственности руководителей и специалистов госорганов с момента подготовки проектов решений до полного и своевременного их исполнения.

В частности, можно отметить следующие изменения:

1. Особый упор сделан на упреждение возникновения проблемных факторов при выполнении поставленных задач (это, так называемый, предварительный контроль). Для этого еще на проектной стадии предпринимаются согласованные действия разработчиков указов Президента РК со всеми заинтересо-

ванными государственными органами, включая проработку финансово-экономической составляющей, при необходимости - просчет социальных и других последствий, определение реальных сроков исполнения.

2. Проводится эффективный мониторинг самого хода исполнения поручения Главы государства (текущий контроль), обеспечивающий своевременное представление в Администрацию Президента РК информации об исполнении. Для сложных или требующих длительных сроков поручений в госоргане-исполнителе составляется «дорожная карта», в которой все действия каждого причастного должностного лица должны быть чётко очерчены и конкретизированы. О ходе работ периодически заслушиваются отчеты на совещаниях в Администрации Президента РК или на заседаниях Правительства РК.
3. После выполнения задания соответствующие отделы Администрации Президента РК проводят экспертизу проведенной госорганами работы (заключительный контроль), которая предусматривает оценку полноты и своевременности исполнения поручений, реалистичности поставленных задач, а также способствует мотивации - то есть увязке показателей исполнительской дисциплины с наказанием или поощрением сотрудников.

Указы Президента РК получили продолжение в подготовке и принятии исполнительными органами следующих методик оценки:

- Методика по достижению стратегических целей и задач.
- Методика по исполнительской дисциплине.
- Методика по оказанию госуслуг.
- Методика по применению ИТ.
- Методика по управлению бюджетными средствами.
- Методика по управлению персоналом.
- Также утверждены форматы документов:
- Формат заключения общей оценки.
- Формат экспертного заключения.
- Форматы заключений местных органов власти.

Основные характеристики методики оценки. Покажем на примере Методики оценки качества оказания государственных услуг общие подходы к оценке. В методике определены следующие ее элементы:

Объект оценки: органы власти, оказывающие государственные услуги.

Предмет оценки: государственные услуги, указанные в Реестре государственных услуг. Оценке качества оказания подлежат услуги, предоставляемые центральными государственными органами, их ведомствами, территориальными подразделениями и подведомственными организациями, а также местными исполнительными органами, включая областные, районные, городские и сельские исполнительные органы.

Субъект оценки: осуществляется Агентством РК по делам государственной службы, а самого Агентства - Администрацией Президента РК. Также субъектами оценки являются Министерство связи и информации РК, Канцелярия Премьер-Министра РК.

Период оценки: оценка качества оказания государственных услуг осуществляется ежегодно по итогам отчетного (календарного) года.

Форматы заключения о результатах оценки: готовится по установленным форматам.

Экспертная поддержка: для проведения оценки качества оказания государственных услуг в Агентстве РК по делам госслужбы создается рабочая группа, являющаяся подгруппой Экспертной комиссии по ежегодной оценке эффективности деятельности.

Критерии оценки качества оказания государственных услуг:

1. оптимизация Реестра государственных услуг;
2. утверждение стандартов оказания государственных услуг;
3. утверждение регламентов оказания государственных услуг;
4. доля видов государственных услуг, оказываемых в центрах обслуживания населения и в государственном органе (подведомственной организации);
5. обжалование государственных услуг;
6. соблюдение сроков оказания государственных услуг;

7. оказание государственных услуг в электронном формате;
8. обновление стандартов оказания государственных услуг;
9. участие получателей государственных услуг в разработке или доработке стандартов оказания государственных услуг;
10. удовлетворенность потребителей государственными услугами, оказываемыми государственными органами (рассчитывается на основе данных социологических опросов потребителей государственных услуг и/или карточек оказания государственных услуг).

Формулы расчета показателя оценки. Каждый из перечисленных критериальных показателей рассчитывается по уникальной формуле, составными частями которой являются:

- оценка центрального государственного органа по данному критерию;
- количественные показатели, присущие данному критерию;
- коэффициент для приведения полученных результатов к весовому значению;
- весовой коэффициент по показателям данного критерия.

Итоговая оценка государственных органов определяется путем сложения полученных результатов расчетов по всем критериям.

Выводы по системе оценки в Республике Казахстан

1. Система оценки государственной деятельности в РК имеет четыре основных направления, которые в совокупности представляют общую картину состояния и динамики оценок экономической и социальной эффективности.
2. Для оценок эффективности деятельности центральных и местных государственных органов разработан ряд методик, каждая из которых детально описывает действия при проведении расчетов, а также форматы представления данных и представления заключений по оценкам.
3. Помимо методик расчета закреплены процедуры, которые сопровождают оценки и снимают разногласия в процессе оценки (см. действия по реализации Указа Президента РК от 27 апреля 2010 года).
4. Однако говорить о полной успешности функционирования системы оценки преждевременно. Помимо указанных выше вопросов к самим методикам, эксперты указывают на следующие факторы, снижающие качество системы оценки эффективности:
   а) Высокая степень централизации власти. Фактически сложившаяся система государственного управления в РК характеризуется высокой степенью концентрации ответственности за планирование и управление государственными ресурсами на высших эшелонах исполнительной власти.
   б) Частые реорганизации и ротации центральных органов власти. Реорганизации и пересмотры стратегических целей, структур центральных ведомств и государственных корпораций, ротации управленческого персонала приводят к ухудшению межведомственного взаимодействия, росту затрат на многочисленные консультационные и проектные услуги, снижению качества контроля и, самое главное, уничтожает преемственность ответственности руководителей за реализуемые проекты и программы.
   в) Слабая методическая база по планированию и оценке деятельности государственных органов. В частности, это перегруженность бюджетных программ показателями качества, недостаточная проработка соответствия показателей и деятельности ведомств.
   г) Отсутствие ясного и четко прописанного регламента, обеспечивающего полную информационную прозрачность центральных и местных органов власти общественности Казахстана, утвержденного законодательно. Так, в частности, интернет ресурсы местных органов власти в регионах отличаются друг от друга по контенту и дизайну, непонятно по какому принципу идет наполнение ресурсов информационными материалами, как часто они обновляются, каким

образом проводится модерация вопросов и обращений граждан.

д) Качество статистических данных, предоставляемых Агентством по статистике РК. На основе статистических данных формируются рейтинги регионов, при этом, соответствие предоставляемых данных требуемым запросам зачастую вызывает вопросы у заинтересованных лиц.

е) Недостаточный уровень развития гражданского общества в РК. Во многом, проблемы качества государственного управления в Казахстане обусловлены слабой информированностью граждан о своих правах и апатией по отношению к институтам власти в стране.

2.3. Опыт оценки эффективности деятельности органов государственной власти в России

В России для обеспечения системной оценки первые нормативные правовые акты, направленные на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований, датируются с 2007 г. За последние годы произошла смена всей совокупности названных документов.

В настоящее время действует Указ Президента Российской Федерации (РФ) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» от 21 августа 2012 года № 1199, который отменил все предыдущие Указы Президента РФ.

В соответствии с этим указом Правительство РФ приняло Постановление от 3 ноября 2012 г. n 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ», которым утвердило:

1. правила предоставления субъектам РФ грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ;
2. методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ;
3. перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Все предыдущие постановления относительно методики и показателей оценок были признаны утратившими силу.

Основные характеристики действущей методики оценки:

Объект оценки: органы исполнительной власти субъектов РФ.

Предмет оценки: результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сферах экономики и инвестиционной привлекательности, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования и жилищного строительства.

Субъект оценки: Федеральные органы исполнительной власти, ответственные за представление информации о значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ направляют в Министерство регионального развития РФ сведения о значениях показателей.

Президенту РФ представляется доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам отчетного года с учетом динамики показателей за 3-летний период, предшествующий отчетному периоду.

Период оценки: ежегодно, до 1 мая.

Форматы заключения о результатах оценки: по структуре оцениваемых показателей.

В 2011 г. Отчет был подготовлен по следующей структуре:

Введение. Результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2011 года.

Оценки по разделам:

а) неэффективные расходы;

б) удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2011 года.

Анализ качества управления социально-экономическим развитием субъектов РФ в основных сферах (структура каждого раздела: - оценка по выделенным разделам;- рекомендации):

1. Экономическое развитие.
2. Здравоохранение и здоровье населения.
3. Физическая культура и спорт.
4. Образование.
5. Жилищное строительство.
6. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности.
7. Дорожное хозяйство.
8. Обеспечение безопасности граждан.
9. Охрана окружающей среды.
10. Организация государственного управления.

Экспертная поддержка: Министерство регионального развития РФ формирует экспертную группу по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Все показатели оценки разделяются на общие показатели и индивидуальные показатели.

Перечень показателей (общих) для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ:

1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
2. Численность населения (человек).
3. Объем инвестиций в основной капитал.
4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями (тыс. рублей).

5. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российского казначейства.
6. Уровень безработицы в среднем за год (процентов).
7. Реальные располагаемые денежные доходы населения.
8. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда (процентов).
9. Доля выпускников государственных (муниципальных общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений (процентов).
10. Смертность населения (без показателя смертности от внешних причин) (количество умерших на 100 тыс. человек).
11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (процентов).
12. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам.

Перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ:

1. Экономика (3 показателя):
   - Отношение объема государственного долга субъекта РФ к общему годовому объему доходов бюджета субъекта РФ (без учета объемов безвозмездных поступлений) (процентов);
   - Индекс производительности труда (процентов);
   - Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте процентов.
2. Доходы населения (6 показателей).
3. Труд и занятость (3 показателя).
4. Демография и здравоохранение (4 показателя).
5. Образование (5 показателей).
6. Обеспечение граждан жильем (5 показателей).
7. Жилищно-коммунальное хозяйство (5 показателей).

8. Создание благоприятной и безопасной среды проживания (4 показателя).
9. Физическая культура и спорт (6 показателей).
10. Межнациональные и межконфессиональные отношения (2 показателя).
    Всего: 42 индивидуальных показателя.

Формулы расчета показателя оценки. Каждый из перечисленных критериальных показателей рассчитывается по уникальной формуле, составными частями которой являются индексы (среднего темпа роста показателя эффективности, среднего объема показателя эффективности и др.).

Итоговая оценка государственных органов определяется путем сложения полученных результатов расчетов по всем критериям с учетом их весовых коэффициентов.

Выводы по системе оценки в РФ:

1. Система оценки государственной деятельности применяется с 2007 года, что позволяет говорить о накоплении необходимого опыта. Следствием этого стало применение нового подхода, закрепленного Указом Президента РФ и Правительства РФ в 2012 и 2013 гг.
2. Для оценки **эффективности деятельности центральных и местных государственных органов** применяется общая методика оценки.
3. Ежегодные отчеты, которые готовит Министерство регионального развития, отличаются полнотой информации, наглядностью и доступностью.
4. Состав показателей смещен в сторону оценки социальной результативности. Например, для оценки экономики используется 3 показателя, но для оценки обеспечения граждан жильем – ЖКХ по 5 показателям.
5. Функционирование системы оценки, по мнению экспертов, сталкивается со следующими проблемами:

а) Перечень показателей оценки унифицирован, т.е. не учитывает специфику конкретного региона, что, на наш взгляд, снижает качество оценки.
б) Избыточное количество показателей дезориентирует контролирующий орган.
в) В ряде сфер деятельности, подлежащих оценке, не выявлены ключевые показатели эффективности.
г) Отдельные приоритетные виды деятельности до сих пор не оцениваются.
д) Методика не адаптирована к изменениям деловой активности, вызванным внешними по отношению к регионам факторами, в том числе факторами кризисного состояния экономики.
е) Достоверность информации в ряде случаев может быть поставлена под сомнение и др.

III. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Парламентская политическая система Кыргызстана предполагает формирование коалиционного (либо партийного) Правительства, которое реализует утвержденную Жогорку Кенешем Кыргызской Республики Программу. Это новое для Правительства качество, и форма работы предполагает переход от режима преимущественного функционирования к программной форме работы и требует использования новых управленческих технологий. За последние два-три года сделаны важные шаги в этом направлении.

Один из таких шагов это внедрение **системы оценки** в деятельность государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики. Это новый подход к оцениванию, который позволяет через ограниченное количество ключевых показателей формировать достаточно объективную оценку деятельности госорганов и их руководителей. Также она дает информацию о необходимости корректировать те или иные направления программы Правительства Кыргызской Республики.

В то же время, сама процедура оценки и ее результаты позволяют руководителям госорганов принимать эффективные управленческие решения, вводить коррективы в планы и программы, оценивать вклад подразделений и их руководителей в общие достижения (или провалы) министерств и ведомств.

Что очень важно, одним из компонентов этой оценки является Индекс доверия населения. По сути, впервые за 20 лет суверенитета к оцениванию работы государственных органов включено население, как конечный субъект оценки.

Оценка государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики систематически проводится с 2012 года на основе Методики, утвержденной Правительством Кыргызской Республики «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 17 февраля 2012 № 105. Однако, надо отметить, что появлению нынешней системы оценки предшествовали серьезные усилия по разработке и тестированию оценочных инструментов и систем.

3.1. Этапы формирования института оценки в Кыргызстане

История реформирования системы государственного управления Кыргызстана позволяет выделить **три этапа** формирования института оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления:

I этап с 1991 до 2005 года – «Предпосылки создания института оценки эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

II этап с 2005 до 2010 года – «Становление института оценки эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

III этап с 2010 года по нынешнее время – «Внедрение системы оценки вклада государственного органа и органа местного самоуправления в выполнение Программы Правительства в условиях парламентской формы государственного правления».

На протяжении **первого этапа**, параллельно с формированием и укреплением органов законодательной, судебной и исполнительной ветвей государственной власти в стране создавались институты гражданского общества.

По мере повышения правовой культуры населения появилась и острая потребность активной части граждан страны в отстаивании своих прав и законных интересов во взаимоотношениях с государственной властью. Это, в свою очередь, повлекло создание отдельных неправительственных организаций, которые предприняли первые попытки осуществления общественного мониторинга и оценки происходивших событий в политической, экономической и гуманитарной сферах жизнедеятельности государства.

Оказавшись под влиянием пусть и небольшого поначалу общественного воздействия, в недрах государственного аппарата назревали положительные перемены в части заинтересованности во взаимодействии структур власти; появилось понимание

того, что для достижения конечных целей государству необходима не только постановка таких целей, но и также мониторинг хода реализации задач и оценка достигнутых результатов.

Первые попытки осуществления оценки деятельности государственных органов исполнительной власти, предпринимавшиеся время от времени, без достаточной системности и при отсутствии единой методологии, тем не менее, имели положительное значение в качестве необходимых предпосылок для создания в дальнейшем института оценки эффективности деятельности государственных органов и органов МСУ Кыргызской Республики.

В частности, в 1999-2000 годах в составе Национальной стратегии по сокращению бедности был разработан раздел «Мониторинга и оценки», создан специальный проект, в рамках которого были созданы группы по мониторингу и оценке при областных администрациях и разработаны различные учебные материалы. Однако при анализе реализации Национальной стратегии по сокращению бедности в 2005 году было зафиксировано, что эта попытка была только пробой, которая не увенчалась успехом.

Одним из самых сложных моментов было понимание того, что высокая степень готовности проводить мониторинг и оценку должна быть у организаций гражданского общества, представляющих группы интересов, т.е. профессиональных организаций, а также у самих государственных органов. Прежде всего, должна была сформироваться институциональная среда, организационные условия, высокая квалификация всех исполнителей.

Второй этап, являющийся, по сути, периодом становления института оценки в государственном аппарате Кыргызской Республики, отражает стремление к разработке и внедрению единой методологической основы для унифицированной системы оценки всех государственных органов и органов местного самоуправления.

К числу обязательных условий, содержащихся во всех национальных и государственных программных документах, относилось создание различных площадок для обратной связи с гражданским обществом и привлечение сил независимого экспертного сообщества страны к разработке и реализации мероприятий.

Этому способствовало повышение потенциала привлекаемых к взаимодействию с государственным аппаратом неправительственных организаций республики, на профессиональной основе занимающихся внедрением оценки в бизнесе и неправительственном секторе.

В целях осуществления системной оценки результативности деятельности органов исполнительной власти Правительством Кыргызской Республики в 2008 году была утверждена Методика оценки результативности деятельности органов исполнительной власти, которая была апробирована в качестве пилотного проекта в четырех центральных государственных органах, а также в местных органах государственной власти двух регионов страны, а уже в 2009 году распространена на все государственные органы исполнительной власти.

Методика была предназначена для оценки результатов деятельности органа исполнительной власти Кыргызской Республики по достижению стратегических целей государственной политики в сфере его компетенции.

Задачами этой оценки являлись:

1. предоставление общественности, вышестоящим органам и оцениваемому органу возможности получения объективной и полной информации о деятельности органа;
2. выявление причин неэффективной деятельности органа исполнительной власти;
3. выработка и принятие управленческих решений, направленных на совершенствование планирования, обеспечение эффективности использования полномочий, имеющихся ресурсов, введение необходимых организационных и других изменений, направленных на повышение результативности деятельности органа.

Результативность деятельности госоргана оценивалась по следующим направлениям:

1. Оценка качества стратегического плана развития госоргана, его соответствие приоритетам государственной политики, Стратегии развития страны:
   Критерии:
   1) степень соответствия целей госоргана, сформулированных в его стратегическом плане развития, приоритетам государственной политики (взаимосвязь с действующей Стратегией развития страны и официальными документами, в которых изложены основные принципы, цели и задачи государственной политики в сфере компетенции госоргана);
   2) взаимосвязь целей и задач стратегического плана развития госоргана и основных направлений деятельности госоргана;
   3) измеримость задач, качество показателей.
2. Результаты деятельности по выполнению стратегического плана развития госоргана, индикаторов и мероприятий Стратегии развития страны, Плана действий Правительства Кыргызской Республики за отчетный год:
   Критерии:
   1) степень выполнения мероприятий стратегического плана развития госоргана;
   2) доля показателей стратегического плана развития госоргана, по которым достигнуты плановые значения;
   3) степень улучшения динамики показателей по сравнению с предыдущим периодом;
   4) степень выполнения мероприятий и индикаторов Стратегии развития страны, принятой в отчетном периоде;
   5) степень выполнения Плана действий Правительства за отчетный год.
3. Качество системы управления госоргана:
   Критерии:
   1) уровень исполнительской дисциплины;
   2) качество управления человеческими ресурсами;
   3) качество организации и взаимодействия;
   4) качество управления бюджетными средствами;

   5) качество управления информационными ресурсами.

Характерной чертой данной Методики было, прежде всего, стремление оценить функционирование государственного органа, т.е., собственно говоря, способность его руководства и аппарата:

а) осуществлять стратегическое планирование и управление;
б) соизмерять комплекс планируемых мероприятий с полным объемом своих функций;
в) разрабатывать План стратегического развития государственного органа в прямой зависимости от Стратегии развития страны;
г) своевременно и в полном объеме выполнять принятые решения Президента, Парламента и Правительства;
д) рационально управлять имеющимися человеческими, бюджетными и информационными ресурсами.

Иными словами, упор был сделан на оценке умения и желания аппарата государственного органа результативно выполнять возложенные на него задачи и функции.

Однако в данной системе оценки не рассматривался существенный элемент – это оценка гражданами страны работы государственных органов.

Также не рассматривались форматы работы с заказом независимой оценки: кто должен быть заказчиком оценки; как формулируется задание для проведения оценки; как выбирается команда для проведения оценки; как осуществляется взаимодействие в ходе проведения оценки со всеми заинтересованными группами.

После принятия в 2010 году новой Конституции в Кыргызской Республике произошло перераспределение полномочий между Президентом Кыргызской Республики - главой государства, Парламентом (Жогорку Кенешем) и правительством Кыргызской Республики, что означало переход к парламентской форме государственного правления, а именно наделение Правительства всеми конституционными полномочиями по реализации государственной политики в сфере экономического и социального развития, а Парламента – полномочиями по утверждению Программы Пра-

вительства и определению структуры и состава Правительства Кыргызской Республики.

В сложившихся новых политических условиях особо выпукло проявился залог оценки работы той или иной команды Правительства Кыргызской Республики в глазах избравшего его Парламента (Жогорку Кенешем) и, в конечном счете, народа Кыргызстана – максимальная степень выполнения Программы Правительства, утвержденной Парламентом.

В этой связи неизбежно встал вопрос о первоочередной значимости осуществления оценки вклада каждого госоргана исполнительной власти и органа МСУ (по делегированным государственным полномочиям) в выполнение Программы Правительства.

Таким образом, использование методики оценки результативности государственного органа было на некоторое время отложено в сторону в силу актуальности применения, в первую очередь, новой системы оценки эффективности деятельности Правительства в разрезе государственных органов исполнительной власти по выполнению Программы Правительства.

В результате, в 2012 году Правительством Кыргызской Республики была утверждена **новая система оценки** эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов МСУ в условиях парламентской формы государственного правления. Это указывает на характерные особенности **третьего этапа** формирования института оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов МСУ, продолжающегося и по нынешнее время.

3.2. Методология оценки эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике

Действующая Методика оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики была утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 17 февраля 2012 года N 105.

Данная методика направлена на формирование системы оценки государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления как управленческого инструмента, несущего институциональную память. В этом качестве она ориентирована на:

- создание условий для сравнения и сопоставимости оценок;
- оценку результатов, а не процесса;
- использование результатов оценки в качестве основания для корректировки действий;
- вовлечение гражданского общества в оценку;
- использование международных рейтинговых исследований.

Методика оценки позволяет вычислять Интегральный показатель оценки деятельности государственного органа и органа местного самоуправления на основе составляющих его компонентов.

1. Интегральный показатель оценки деятельности государственного органа и органа местного самоуправления

1. Оценке подлежит вклад оцениваемого государственного органа и органа местного самоуправления в осуществление следующих программ:
   1) результаты выполнения Программы Правительства Кыргызской Республики, утверждаемой Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (далее - Программа Правительства);
   2) результаты реализации национальных и общегосударственных программ;
   3) результаты реализации отраслевых, территориальных и других локальных планов и программ государственных органов исполнительной власти.

Важным аспектом оценки является учет «Индекса доверия населения» к конкретному государственному органу и органу местного самоуправления.

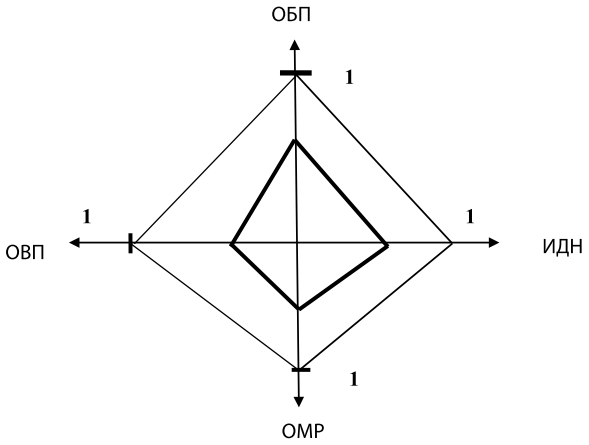
Объективность оценки подтверждается анализом Положения Кыргызстана в международных рейтинговых исследованиях.

2. Оценка деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления производится на основе определения значения Интегрального показателя оценки (далее - ИПО), рассчитываемого на базе числовых значений следующих показателей:
   1) оценка базовых показателей (далее - ОБП);
   2) оценка вариативных показателей (далее - ОВП);
   3) оценка международных рейтингов Кыргызской Республики (далее - ОМР);
   4) «Индекс доверия населения» (далее - ИДН).
3. Значение ИПО определяется по итогам работы за каждый квартал (отчетный период). Для расчета ИПО применяется лепестковая модель, пример которой приведен на рисунке, а порядок работы изложен ниже.

Для оцениваемого государственного органа и органа местного самоуправления устанавливается конкретный набор показателей по каждой координате ИПО.

Методика определения числового значения интегрального показателя поясняется на рисунке 3.

Рисунок 3. Графическое изображение расчета ИПО



2. Оценка базовых показателей

4. Базовые показатели прямо связаны с реализацией Программы Правительства. Они должны достоверно показывать вклад оцениваемого государственного органа и органа местного самоуправления в осуществление всех программ, реализуемых Правительством, в том числе национальных и общегосударственных программ.
5. Источники для назначения базовых показателей:
   1) наличие в Программе Правительства прямых задач, стоящих перед конкретным государственным органом и органом местного самоуправления. Реализационные показатели таких задач могут выступать в качестве базовых показателей;
   2) наличие в действующих национальных и общегосударственных программах прямых задач, стоящих перед конкретным государственным органом и органом местного самоуправления. Реализационные показатели таких задач могут выступать в качестве базовых показателей;
   3) наличие в Программе Правительства действующих национальных и общегосударственных программах косвенных задач, стоящих перед конкретным государственным органом и органом местного самоуправления. В этом случае необходимо сформулировать прямые задачи государственного органа и органа местного самоуправления и, исходя из них, назначить базовые показатели;
   4) международные обязательства, принятые на себя Кыргызской Республикой – необходимо сформулировать прямые задачи государственного органа и органа местного самоуправления и, исходя из них, назначить базовые показатели.
6. Наименования и плановые значения базовых показателей утверждаются Правительством Кыргызской Республики (далее - Правительство) для каждого государственного органа и органа местного самоуправления.
7. Критерии для определения базового показателя:
   1) относится к компетенции данного госоргана и органа местного самоуправления;

2) соизмерим с отчетным периодом;
3) реалистичен с одновременной напряженностью задач;
4) скоординирован с базовыми показателями государственных органов и органов местного самоуправления, имеющих смежные задачи и международные рейтинги Кыргызской Республики;
5) обеспечивает преемственность осуществляемой политики.

8. Особенности базовых показателей:
   1) базовые показатели не являются постоянными критериями, но регулярно пересматриваются:
   а) в соответствии с постановкой новых задач в источниках базовых показателей;
   б) по мере завершения реализации задач;
   2) базовые показатели имеют свои весовые значения. Вес показателя определяется относительным значением его вклада в достижение поставленных целей и задач. Числовое значение веса находится в диапазоне от 0,8 до 1,0;
   3) количество базовых показателей должно быть небольшим. Оптимальное количество - от четырех до семи;
   4) базовые показатели назначаются в динамических терминах, выраженных через глаголы совершенного вида – «увеличить на … величину», «снизить на … величину», «построить…», «решить…» и так далее.
9. Весовые значения базовых показателей определяются Правительством для каждого государственного органа и органа местного самоуправления.
10. Оценка базовых показателей производится путем определения степени достижения запланированных числовых значений базовых показателей с учетом их весовых значений. Для определения оценки базовых показателей и подготовки доклада руководителей государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за отчетный период для оценки деятельности (далее - доклад) необходимо заполнить следующую таблицу:

Таблица 3. Расчет оценки базовых показателей

Наименование показателя	№	1	1	2	
	БП	2			Значение ОБП
Весовое значение показателя	В	3			
Плановое значение показателя		4			
Документ, которым установлено плановое значение		5			
Фактическое значение показателя		6			
Документ, который фиксирует фактическое значение показателя		7			
Степень достижения базового показателя	СД	8			
Примечание		9			

Значение оценки базовых показателей в каждом отчетном периоде определяется в следующей последовательности:

1) в графу 2 вносятся наименования базовых показателей данного государственного органа и органа местного самоуправления;

2) в графу 3 вносятся весовые значения соответствующих базовых показателей. В случае если весовое значение показателя не установлено, то оно принимается равным единице;
3) в графу 4 вносятся запланированные числовые значения базовых показателей;
4) графа 5 содержит наименование и номер нормативных документов, которыми установлены числовые значения плановых базовых показателей;
5) в графу 6 вносятся цифровые значения фактически достигнутых базовых показателей в отчетном периоде;
6) в графу 7 вносятся наименование и номер актов или документов, которыми установлены фактические числовые значения базовых показателей;
7) в графу 8 вносятся значения степени достижения плановых базовых показателей, которые определяются путем деления фактических значений базовых показателей на запланированные их значения;
8) в графе 9 вносятся пояснения по поводу причин как невыполнения, так и перевыполнения плановых значений показателей.

В случае перевыполнения запланированных значений отдельных базовых показателей, степень их достижения принимается за единицу. При этом фактически достигнутое перевыполнение учитывается при планировании следующего отчетного квартала.

11. Для расчета ИПО подсчитывается числовое значение обобщенного показателя ОБП. Для этого полученное значение степени достижения каждого базового показателя (графа 8) умножается на соответствующий ему вес (графа 3), полученные числа складываются и сумма делится на общее количество базовых показателей.

$$\text{ОБП} = \frac{(\text{СД1} \times \text{В1}) + (\text{СД2} \times \text{В2}) + (\text{СДк} \times \text{Вк})}{\text{К}}$$

где: ОБП – значение Оценки Базовых Показателей (от 0 до 1);
СД – степень достижения показателя (от 0 до 1);

В – вес соответствующего показателя (от 0,8 до 1,0);

К – количество базовых показателей. «К» не может быть уменьшен при расчете ОБП, если по одному или нескольким показателям работа не проводилась, в том числе и «по объективным» причинам.

Полученное значение ОБП наносится на соответствующую координату (рис. 3) для расчета ИПО.

3. Оценка вариативных показателей

12. Состав вариативных показателей и их количество определяются государственным органом и органом местного самоуправления самостоятельно, но они должны полностью соответствовать ежегодному плану реализации Программы Правительства.

Вариативные показатели прямо связаны с целями, задачами и базовыми функциями самих госорганов. Они должны характеризовать текущее функционирование государственного органа и органа местного самоуправления, его стабильность и профессионализм, а также деятельность по осуществлению отраслевых, территориальных и других локальных политик в сфере своих полномочий.

13. Источники для назначения вариативных показателей:
1) программы и стратегии, разработанные и реализуемые министерством, ведомством, органом местного самоуправления, имеющие отраслевой или иной локальный характер;
2) базовые функции государственных органов и органов местного самоуправления в их задачной форме;
3) факторы, влияющие на достижение базовых показателей данного государственного органа и органа местного самоуправления;
4) наличие косвенных задач, стоящих перед конкретным государственным органом и органом местного самоуправления в Программе Правительства, действующих национальных и общегосударственных программах;

5) международные обязательства, принятые на себя Кыргызской Республикой, имеющие отраслевой или иной локальный характер.

14. Критерии для определения вариативного показателя:
    1) относится к компетенции данного государственного органа и органа местного самоуправления;
    2) работает на выполнение базовых показателей;
    3) соизмерим с отчетным периодом;
    4) реалистичен с одновременной напряженностью задач;
    5) скоординирован с показателями государственных органов и органов местного самоуправления, имеющих смежные задачи и международные рейтинги Кыргызской Республики;
    6) обеспечивает преемственность осуществляемой политики.
15. Особенности вариативных показателей:
    1) вариативные показатели полностью утверждаются непосредственно государственным органом и органом местного самоуправления;
    2) вариативные показатели не являются постоянными критериями и могут пересматриваться на следующих основаниях:
        а) в соответствии с постановкой новых задач;
        б) по мере завершения реализации задач;
    3) количество вариативных показателей должно быть небольшим. Оптимальное количество - от пяти до семи.
16. Оценка вариативных показателей производится путем определения степени достижения запланированных значений вариативных показателей. Для определения оценки вариативных показателей и подготовки доклада необходимо заполнить следующую таблицу.

Таблица 4. Расчет оценки вариативных показателей

Наименование показателя	№	1	1	2	
	ВП	2			Значение ОБП
Плановое значение показателя		3			
Документ, которым установлено плановое значение		4			
Фактическое значение показателя		5			
Документ, который фиксирует фактическое значение показателя		6			
Степень достижения базового показателя	СД	7			
Примечание		8			

Значение оценки вариативных показателей в каждом отчетном периоде определяется в следующей последовательности:

1) в графу 2 вносятся наименования вариативных показателей;
2) в графу 3 вносятся числовые значения запланированных вариативных показателей;
3) графа 4 содержит наименование и номер актов или документов, которыми установлены числовые значения плановых вариативных показателей;
4) в графу 5 вносятся цифровые значения фактически достигнутых вариативных показателей по итогам работы за отчетный период;
5) в графу 6 вносятся наименование и номер актов или документов, которыми установлены фактические числовые значения вариативных показателей;
6) в графу 7 вносятся значения степени достижения плановых вариативных показателей, которые определяются путем

деления фактических значений вариативных показателей на запланированные значения;

7) ОВП рассчитывается как сумма степеней достижения всех вариативных показателей, деленная на общее количество вариативных показателей.

4. «Индекс доверия населения»

17. «Индекс доверия населения» (далее - ИДН) - обобщенный показатель динамики изменения массовых настроений общества, отражающий отношение населения к деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Измерение ИДН позволяет оценить личную удовлетворенность гражданина деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления и удовлетворенность населения услугами, получаемыми от государственных органов и органов местного самоуправления.

18. Измерение ИДН осуществляется в соответствии с Положением об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 17 февраля 2012 года № 105.

19. ИДН строится на основе регулярных опросов граждан Кыргызской Республики в возрасте от 18 до 75 лет, по стандартной репрезентативной выборке, с допущением ошибки выборки в пределах 5-7 процентов. Значение ИДН в соответствии с Положением изменяется в интервале от «+100» до «-100». При этом значение индекса более «0» означает преобладание в общественном мнении «положительных» оценок государственных органов, а значение индекса менее «0» - «отрицательных». Для приведения значения ИДН к формату настоящей методики шкалу значений от «+100» до «-100» следует преобразовать в шкалу 0 % - 100 %. Полученное значение ИДН наносится на соответствующую координату (см. рисунок 3) для расчета ИПО.

20. Данные, полученные в ходе измерения ИДН, обязательны для общественного ознакомления и публикуются в средствах массовой информации.

5. Оценка положения Кыргызстана в международных рейтингах

21. Кыргызстан является участником практически всех значимых рейтинговых измерений, осуществляемых международными организациями. Замеры проводятся регулярно профессиональными социологическими компаниями. Такая оценка со стороны международного сообщества может служить хорошим ориентиром для формирования приоритетов развития.

22. Каждому государственному органу приписывается один или несколько международных индексов, за которые отвечает данный орган. Перечень индексов и закрепление ответственностей определяется Правительством. Процедура оценки состоит в определении динамики показателей индексов по годам в соответствии с таблицей, приведенной ниже.

Таблица 5. Расчет показателя индекса доверия населения

Индикатор	Предыдущий год		Отчетный год		Рост/ паде-ние
	абсолют-ная величина	относи-тельная величина	абсолют-ная величина	относи-тельная величина	
Индекс 1					
Индекс 2					

23. Для целей данной методики необходимо формировать два показателя для каждого индекса. Первый - абсолютная величина индекса, которая берется прямо из опубликованных рейтингов. Относительный показатель рейтинга строится как разность между максимальным значением данного индекса

в рейтинге (первое место) и рейтингом Кыргызстана. Для приведения полученного значения к выбранной системе координат нужно из единицы вычесть полученную разность значений индекса по формуле:

Относительный показатель = 1 - (Индекс максимальный – Индекс Кыргызской Республики)

Полученное значение индекса наносится на соответствующую координату (см. рис. 3) для расчета ИПО. Если государственный орган отвечает за несколько индексов, то делается расчет среднего значения индексов. При этом вес индексов принимается равным единице.

24. Обоснование динамики индексов (роста или падения) следует из анализа составляющих компонентов интегральных индексов. Необходимо выделение параметров индексов, которые в наибольшей степени влияют на общие показатели. На основании такого анализа могут быть сформированы рекомендации для включения в план работы ведомства. Пример дезинтеграции индекса приведен в таблице ниже.

Таблица 6. Пример дезинтеграции индекса человеческого развития

Название индекса	Составные параметры индексов		
Индекс человеческого развития	Ожидаемая продолжительность жизни (оценивает долголетие)	Уровень грамотности населения страны (среднее количество лет, потраченных на обучение) и ожидаемая продолжительность обучения	Уровень жизни, оцененный через валовый национальный доход (ВНД) на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США

6. Определение числового значения ИПО за отчетный период

25. Числовое значение ИПО за отчетный период определяется (см. рисунок 3) как отношение площади фигуры, ограниченной прямыми, соединяющими четыре оценочных точки, к общей площади фигуры.

Общая площадь фигуры равна 2. Таким образом, величина оценки будет всегда меньше единицы. Но, чем ближе оценка к единице, тем выше оценка деятельности в отчетном периоде.

26. Для определения ИПО заполняется сводная таблица исходных данных за отчетный квартал.

Таблица 7. Исходные данные для определения ИПО

№	Наименование показателя		Значение показателей
1	Оценка базовых показателей		
2	Оценка вариативных показателей		
3	Оценка международных рейтингов		
4	Индекс доверия населения		

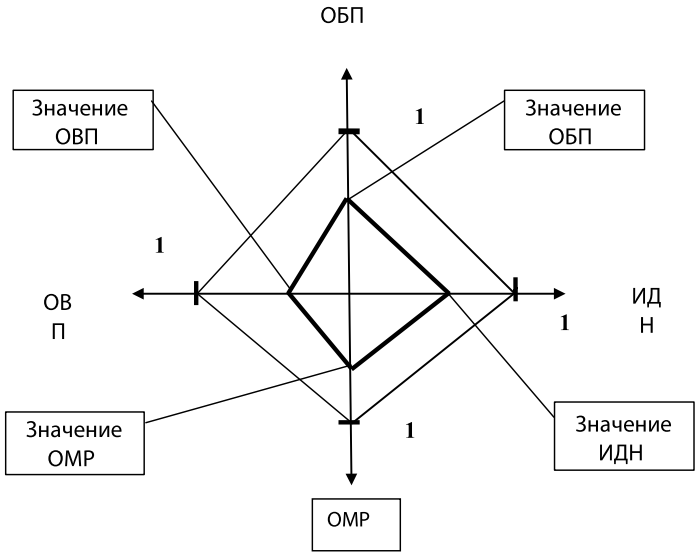
Примечание: значения всех показателей в таблице 7 отражаются в относительных числах (т.е. числа от 0 до 1).

27. Значение ИПО определяется как отношение площади 2-х геометрических фигур на прямоугольной системе координат ОБП-ОВП-ИДН-ОМР (рисунок 4):
    1) четырехугольника, образованного путем соединения прямыми линиями оценочных точек на координатных осях ОБП, ОВП, ИДН и ОМР, соответствующих данным последней графы таблицы 3;
    2) четырехугольника, образованного путем соединения прямыми линиями оценочных точек на координатных осях

ОБП, ОВП, ИДН и ОМР, соответствующих их максимальным значениям, т.е. 1.

На рисунке ниже приведено изображение двух прямоугольников:

Рисунок 4. Графическое изображение всех компонентов оценки



Четырехугольник, образованный путем соединения прямыми линиями оценочных точек на координатных осях ОБП, ОВП, ИДН и ОМР, соответствующих их максимальным значениям (т.е. 1), имеет площадь, равную 2.

Площадь четырехугольника, образованного путем соединения сложившихся в отчетном периоде значений оценочных показателей (таблица 3), можно представить состоящей из площади 4-х прямоугольных треугольников. Как известно, площадь прямоугольного треугольника равна половине произведения сторон, образующих прямой угол. Учитывая это, площадь каждого прямоугольного треугольника найдем следующим образом:

$$S_1 = \frac{ОБП \times ОВП}{2}; S_2 = \frac{ОВП \times ОМР}{2}; S_3 = \frac{ОБП \times ИДН}{2}; S_4 = \frac{ИДН \times ОМР}{2}.$$

Площадь четырехугольника, образованного соединением сложившихся в отчетном периоде значений оценочных показателей, найдем как сумму

$S = S_1 + S_2 + S_3 + S_4.$

ИПО, определяемый через отношение площади двух геометрических фигур на прямоугольной системе координат ОБП-ОВП-ИДН-ОМР (рисунок 4), находим как результат оценки.

7. Результаты оценки

28. Результаты оценки:
    1) позволяют оперативно принимать управленческие решения на разных уровнях;
    2) становятся инструментом взаимодействия и диалога с гражданским обществом;
    3) могут быть использованы для оценки работы Правительства, а также для корректировки целей, задач и показателей на следующий год.

3.3. Сравнительный анализ методик Кыргызской Республики по оценке деятельности

Методика оценки результативности деятельности органа исполнительной власти Кыргызской Республики была утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О проведении оценки результативности деятельности органов исполнительной власти Кыргызской Республики» от 20 мая 2009 года N 312.

Данная методика имеет следующие достоинства:

1) Методика охватывает процесс управления целостно – от стратегий и планов действий к их результативности и далее к качеству управления.
2) Методика включает все основные элементы: цель, задачи, критерии, метод расчета и т.д., а также организацию проведения оценки. Она содержит необходимые приложения с заданными формами.
3) Методика позволяет оценить:

- результативность, то есть степень достижения ожидаемого результата в изменениях объекта управления
- качество, то есть соответствие объекта управления неформализованным критериям его восприятия, измеряемым в критериях качества (с определенными ограничениями);
- эффективность, то есть способность субъекта государственного управления целенаправленно воздействовать на объект с целью достижения поставленных задач в изменяющихся условиях.

Таким образом, при надлежащих исходной информации и подготовленных специалистах, оценка по данной методике может удовлетворить потребности в оценке результативности деятельности органа исполнительной власти.

Однако результаты реализации постановления не были удовлетворительными. Анализ выявил следующие причины, препятствующие ее эффективному использованию:

1) По оценке качества стратегического плана развития. Критериями оценки является степень соответствия целей органа исполнительной власти, сформулированных в его стратегическом плане развития, приоритетам государственной политики (взаимосвязь с действующей Стратегией развития страны и официальными документами, в которых изложены основные принципы, цели и задачи государственной политики в сфере компетенции органа исполнительной власти).

Однако, как показывает практика, стратегические планы развития не являются в действительности такими документами. Большинство из них носят формальный характер и призваны демонстрировать наличие такого документа, а не реального плана. Соответственно, недостатки стратегических документов создали проблемы при оценке.

2) По оценке результативности деятельности органа исполнительной власти. Критериями оценки результативности деятельности органа исполнительной власти являются, в основном, степень выполнения мероприятий стратегического плана, планов действий и др. Данная оценка, в целом, не вызывает проблемы.

Однако сама по себе такая оценка не имеет ценности, так как превращается в простой отчет. При этом использование большого количества одинаково взвешенных показателей создает проблему восприятия результатов – непонятно, что главнее и как высокие или низкие показатели оценивать в общем контексте оценки. В этой ситуации дополнительной проблемой становится рост субъективизма при интерпретации результатов, так как лицо, принимающее решение по результатам оценки, может вырвать из общего числа показателей лучший или, наоборот, худший и принять соответствующее решение.

При оценке результативности деятельности органа исполнительной власти обязательными дополняющими элементами должны быть:

- показатели воздействия на стратегические цели, определенные соответствующими документами;
- показатели восприятия деятельности органа исполнительной власти бенефициарами политики этого органа, выраженные в изменении отношения граждан.

Без включения данных показателей, равно как и без приоритезации всех показателей, при помощи весов будет происходить подмена оценки результатов деятельности оценкой мер, рост субъективизма при интерпретации результатов деятельности.

1) По оценке качества системы управления в органах исполнительной власти. Критериями оценки являются уровень (своевременность и качество) выполнения поручений вышестоящих органов, уровень исполнения собственных решений органа исполнительной власти, качество подготовки органом исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и своевременность и полнота рассмотрения жалоб и обращений граждан. Причем охватываются все основные аспекты управленческого процесса: уровень исполнительской дисциплины, качество управления человеческими ресурсами, качество организации и взаимодействия, качество управления бюджетными средствами, качество управления информационными ресурсами.

Вместе с тем оказалось, что количество прослеживаемых индикаторов в данной оценке также велико. Их расчет не дает целостного восприятия качества системы управления. То, что успехи в одном направлении не могут перекрывать недостатки в другом направлении, явилось не только достоинством, но и недостатком, так как трудно было провести сопоставительную оценку и дать общую характеристику состоянию системы управления.

Кроме того, методика недостаточно полно оценивает эффективность деятельности органов государственного управления, а именно:

- экономическую эффективность – то есть количественную оценку отношения эффекта к затратам в конкретных условиях;
- социальную эффективность – то есть качественную оценку деятельности, выражающую соответствие цели органа власти потребностям населения.

Между тем социальный эффект - создание благоприятных условий для населения, повышение качества предоставляемых государственных услуг и т.д. является главным результатом деятельности органов государственной власти.

Наконец, методика оперирует чрезмерно большим числом показателей, не взвешенных по значимости. Из-за объема возникают технические проблемы, из-за равнозначности не равных по сути показателей – методологические проблемы.

Методика оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики была утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» (В редакции постановлений Правительства КР от 18 июля 2012 года N 507, 12 октября 2012 года N 712, 25 марта 2013 года N 147, 9 апреля 2013 года N 180) г. Бишкек, от 17 февраля 2012 года N 105. Данная методика была разработана в связи с перечисленными трудностями при реализации методики от 2009 г.

Она имеет следующие достоинства:

1) Методика сфокусирована на оценке вклада оцениваемого государственного органа и органа местного самоуправления в осуществление программ. Тем самым в сравнении с предшествующей методикой задача оценки распространена на органы местного самоуправления.
2) Методика оперирует меньшим, по сравнению с предшествующей методикой, числом показателей. Это позволило упростить процедуры сбора и оценки.
3) Методика предполагает расчет обобщенных и интегрального показателя (композитных показателей). Это позволило производить оценку по одному показателю. Использование таких индикаторов является обычным для практики других стран.

Однако и данная методика имеет недостатки:

1) В ней из оценки выведены стратегические документы и планы действий, а также оценка качества управления по аспектам управленческого процесса. То есть не обеспечивается комплексность оценки.
2) Использование очень ограниченного числа оценочных показателей создает риск ошибки оценки. Ошибка возникает из-за того, что, во-первых, ограниченное число показателей априори не полно отражает состояние объекта оценки. Во-вторых, выборка самих этих индикаторов из их общего числа может быть произведена ошибочно, без однозначного соответствия основным приоритетам стратегии или плана действий. Методика выборки отсутствует. Тогда оценка по ним может создать ошибочное представление об оцениваемом объекте.
3) Расчет обобщенных и интегрального показателя очень часто сложно воспринимается лицами, принимающими решение. Сами по себе это достаточно отвлеченные показатели, характеризующие степень приближения к 100%. На практике использование таких показателей не является обычным делом. Они воспринимаются как абстрактные, оторванные

от реальной оценки индикаторы. При практическом применении у оценивающих госорганов часто возникали вопросы к результатам оценки.

4) Методика не содержит важные элементы, присущие методикам – цель, задачи и т.д.

Таким образом, данная методика устранила часть проблемных позиций предыдущей методики, но одновременно создала новые проблемы. Данное обстоятельство обусловливает необходимость проведения модернизации действующей методики, использования позитивных характеристик предыдущей методики и передового международного опыта.

В приложении дано поэлементное сравнение перечисленных методик.

Рекомендации для совершенствования новой методики:

1. Обеспечить комплексность подхода, а именно, обеспечить связь оценки стратегий развития/планов действий и мероприятий по их реализации, а также оценки качества управления (было присуще Методике оценки, принятой Постановлением Правительства КР №312 от 20 мая 2009 года).
2. Обеспечить оценку экономической и социальной эффективности реализации стратегий и планов действий, а также выделить ключевые оценки в отдельные сферы оценки (применение информационных технологий и др.).
3. Обеспечить наличие основных элементов: цель, задачи, критерии и др. (было присуще Методике оценки, принятой Постановлением Правительства КР №312 от 20 мая 2009 года).
4. Обеспечить расчет обобщенных и интегрированных показателей через механизм расчета композитного показателя. При этом обеспечить возможность представления совокупности оценочных индикаторов в традиционной форме.
5. Снизить до минимума вероятность ошибки оценки из-за сокращения используемых для оценки индикаторов (ошибка неполного отражения состояния объекта оценки и ошибка неадекватной выборки самих этих индикаторов).

3.4. Анализ опыта внедрения системы мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных органов в Кыргызской Республике

Система оценки задана постановлением Правительства КР «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 17 февраля 2012 года №105 и Распоряжением Правительства КР от 18 мая 2012 года № 201-р. За прошедшие два года принятая модель оценки прошла практические испытания.

Сравнительные результаты оценки по итогам 2012 и 2013 гг. с разбивкой государственных органов и иных организаций, деятельность которых курируют и координируют Премьер-министр, первый вице-премьер-министр и вице-премьер-министры Кыргызской Республики приведены в таблице.

Таблица 8. Обобщенные, сравнительные итоги оценки за 2012–2013 гг.

	ИПО 2013 2012	%	БПО 2013 2012	%	ИДН 2013 2012	%
Премьер-министр	0,480 0,246	+95%	0,942 0,746	+26%	0,514 0,472	+8,0%
Первый вице-премьер-министр	0,438 0,288	+52%	0,923 0,795	+16%	0,450 0,438	+2,7%
Вице-премьер-министр	0,424 0,238	+78%	0,944 0,652	+44%	0,490 0,450	+8,0%
Вице-премьер-министр	0,457 0,320	+42%	0,853 0,756	+12%	0,506 0,500	+1,2%

Вице-премьер-министр	0,413 0,325	+27%	0,946 0,797	+18%	0,524 0,490	+6,9%
Среднее по Кыргызстану	0,442 0,283	+56%	0,921 0,750	+22,8%	0,496 0,460	+7,8%

Из таблицы видно, что имеется положительная динамика Правительства в целом. Среднее значение интегрального показателя оценки выросло на 56%, при этом индекс доверия населения также растет и достиг 7,8% роста.

Динамика изменения ИДН в целом по Кыргызстану: 4 кв. 2012 – «- 5,5»; 1 кв. 2013 – «- 2,1»; 2 кв. 2013 – «- 3,5»; 4 кв. 2013 – «+ 2,9». При этом таблица также показывает и различия в оценках групп госорганов, курируемых Премьер-министром и вице-премьер-министрами. Таким образом, можно говорить и о подходах к оценке высших руководителей Правительства.

К положительным моментам можно отнести тот факт, что ряд государственных органов инициировали в действующую систему оценки свои предложения. В первую очередь, Аппарат Правительства КР инициировал внедрение сквозных показателей по эффективности использования бюджетных средств, исполнительской дисциплине, оценке предоставления услуг и уровню внедрения информационных технологий. Министерство юстиции внесло показатели законотворческой деятельности, а Министерство экономики – антикоррупционные показатели для лицензионной системы.

В то же время обозначился вектор расширения системы оценки на Правительство в целом. При этом за методологический базис принимаются положения Постановления Правительства КР «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 17 февраля 2012 года №105. Так, постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

от 23 мая 2013 года n 3101-v «Об отчете Премьер-министра КР о работе Правительства КР за 2012 год рекомендовано «Премьер-министру Кыргызской Республики рассмотреть целесообразность составления в последующем отчета о работе Правительства Кыргызской Республики по предлагаемому формату согласно приложению».

Решением Комитета по противодействию коррупции Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по «Отчету о деятельности Счетной палаты КР за 2012 год» от 09 декабря 2012 года рекомендовано «Правительству КР внести в ежегодный отчет Правительства КР, представляемый в ЖК КР, вопрос об исполнении государственными органами предписаний Счетной палаты КР».

Одновременно вопросы оценки деятельности госорганов получили свое законодательное закрепление. Жогорку Кенеш Жогорку Кенеш 15 января 2014 года принял Закон «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики». Закон принят в целях повышения эффективности и результативности действующей нормативной правовой базы Кыргызской Республики путем мониторинга и оценки нормативных правовых актов (стратегий/программ), принятых государственными органами и органами местного самоуправления.

В частности, дополнения внесены в следующие Законы Кыргызской Республики:

- «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»,
- «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности»,
- «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»,
- «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»,
- «О местном самоуправлении».

С принятием данного закона все вопросы, связанные с мониторингом и оценкой, получили свое законодательное закрепление. В то же время, данными законодательными инициативами

ставится задача Оценки эффективности, наряду с оценкой результативности. Сегодня действующая система оценки в соответствии с Постановлением Правительства КР № 105 рассматривает только вопросы результативности.

Таким образом, в повестку расширения системы оценки поставлены вопросы эффективности.

Анализ практики оценки за 2012-2014 гг. выявил и ряд существенных проблем, решение которых также ставится в повестку дня.

1. Конкуренция систем отчетности. С появлением системы оценки никуда не делись все существующие до того отчеты по деятельности госорганов. Особенно видна конкуренция с отчетами по социально-экономическому развитию (СЭР).
2. Проблемы базы для сравнения. Действующая система оценки оперирует в качестве базы для расчетов степенью достижения поставленных задач. Классическая система отчетности за базу принимает «соответствующий период прошлого года».

Иллюстрацией данной проблемы служит приведенный ниже расчет.

- План 3 кв. = 100
- Факт 3 кв. = 50
- Факт 3 кв. прошлого года = 40
- Оценка результативности: = -50 или 50%
- Оценка в сравнении с прошлым: = +10 или рост 125%

Как видно, разница слишком большая. Либо падение на 50%, либо рост на 125% при одних и тех же фактических результатах.

Проблемы, связанные с непониманием сути и содержания системы оценки, порождают ненужные дискуссии по предмету оценки:

- Оценивать процесс (?)
- Или результат (?), вклад в дела страны (?)
- Или эффективность (?)
- Оценивать комплексно (?)
- Или частично (?)

Ответы на все эти вопросы дает утвержденная методика, тем не менее, эта проблема существует, а значит, подлежит разрешению.

3. Проблемы нормативного обеспечения оценки. Сначала появились подзаконные акты: Постановление ПКР «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и ОМСУ КР» от 17 февраля 2012 года №105 и Распоряжение Правительства КР от 18 мая 2012 года № 201-р., а уж потом был принят 15 января 2014 года Закон «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты КР».

Данный Закон был принят в целях повышения эффективности и результативности действующей нормативной правовой базы КР путем мониторинга и оценки нормативных правовых актов (стратегий/программ), принятых государственными органами. Коллизия была снята, но сам закон поставил новые задачи перед системой оценки – речь идет об оценке эффективности.

Таким образом, необходимо разрабатывать новые подзаконные акты. При этом нормы по мониторингу и оценке «рассыпаны» по нескольким законам. В связи с этим, становится очевидной задача разработки единого законодательного акта.

4. Проблемы, связанные с процедурами оценки. Периодичность и форматы отчетов не соблюдаются. Затягивание назначения БП; Наблюдается эрозия смыслового и количественного значения БП в процессах согласований.
5. Проблемы институтов оценки. На сегодняшний момент действуют достаточно согласовано следующие три организации: Отдел государственного управления и кадровой работы Аппрата Правительства КР, как стратегический и методический центр; Министерство экономики КР, как уполномоченный орган по оценке деятельности государственных органов исполнительной власти; Консультативно-экспертная группа по совершенствованию базовых и вариативных показателей, созданная Распоряжением Руководителя АПКР от 14 февраля 2013 года № 27.

В то же время соответствующие подразделения (функции) в госорганах отсутствуют. И сменяемость кадров, закрепленных за оценкой, остается весьма высокой.

6. Проблемой является и несоответствие систем оценок:
   - Госорганов,
   - Госслужащих,
   - И внутренних разнообразных систем оценки, как персонала, так и подразделений.
7. Проблемы Базовых показателей. Они связаны в первую очередь с некачественными стратегическими документами. Но и другие факторы также сильно влияют на качество этих показателей, среди них:
   - Процедуры назначения БП не позволяют реализовать смысловое значение.
   - БП привязаны к целевым и задачным установкам существующих (не вполне качественных) программных документов.
   - Не все министерства и ведомства имеют в Программе Правительства, в других государственных и национальных программах прямые и адресные цели и задачи. Для таких ведомств становится весьма затруднительным назначение качественных базовых показателей оценки. Особенно это касается Инспекций.
8. Проблемы Вариативных показателей. Они заключаются в том, что, в соответствии с Методикой, работа с вариативными показателями полностью делегирована самим госорганам. Это привело к тому, что фактически эти показатели были максимизированы и тем самым перестали быть показателями оценки. Одновременно отсутствует связь ВП – БП, что говорит о проблеме функциональной полноты государственного органа.
9. Проблемы учета Международных рейтингов:
   - Проблема произвольного назначения.
   - Администрирование процессов.
   - Игнорирование госорганами.

   - В результате МР превратился в константу и перестал влиять на ИПО.
10. Проблемы, связанные с индексом доверия населения (ИДН). Центральная проблема – это недоверие госорганов результатам ИДН. Отсюда много вопросов к методологии и качеству производства замеров. В то же время, финансирование на цели ИДН выделяется крайне незначительно. На этом фоне, сам ИДН обладает максимальным влиянием (вкладом) в интегральный показатель оценки всех госорганов. По сути, ИДН стал центральным показателем оценки, потеснив БП с его «базового» места.
11. Проблемы источников данных. При анализе материалов оценки по итогам 2013 года, была выявлена необходимость в расширении источников информации при осуществлении оценки. Это было необходимо, когда результаты оценки входили в логическое противоречие с фактическим положением дел в курируемой сфере. Например, когда какой-либо госорган является центром скандалов и неудовольствия граждан, и в то же время получает высокие баллы оценки.

IV. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Оценка, как и любой управленческий инструмент, может эффективно работать, если сам находится в постоянном совершенствовании, в расширении сферы охвата и влияния, а также повышения собственной оснащенности. В то же время важным является сквозной характер оценки. В демократическом обществе не должно быть неподотчетных и не оцениваемых государственных структур. В данном разделе приведены как уже разработанные и внедренные системы оценки, так и авторские предложения по возможным подходам к оценке государственных и муниципальных органов упраления.

4.1. Методика проведения оценки деятельности государственных служащих Аппарата Правительства Кыргызской Республики

Положение о порядке проведения оценки деятельности государственных служащих Аппарата Правительства Кыргызской Республики утверждено Распоряжением Руководителя Аппарата Правительства - Министра Кыргызской Республики от 17 сентября 2014 года № 192. Оно определяет порядок проведения оценки деятельности государственных служащих Аппарата Правительства Кыргызской Республики (далее - госслужащие).

Согласно Положения, оценке подлежит деятельность:
- первого заместителя Руководителя Аппарата Правительства Кыргызской Республики (далее – Аппарат Правительства);
- заместителя Руководителя Аппарата Правительства;
- руководителей структурных подразделений Аппарата Правительства, заместителей руководителей структурных подразделений, заведующих секторами;
- инспекторов, экспертов и референтов Аппарата Правительства.

Источниками информации для оценки деятельности госслужащих являются:
- сведения структурных подразделений Аппарата Правительства о выполнении плана работы структурного подразделения за отчетный квартал;
- информация об исполнении нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- информация об исполнении решений и поручений Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, руководства Правительства Кыргызской Республики, Руководителя Аппарата Правительства, заместителей Руководителя Аппарата Правительства;
- информация о привлечении к дисциплинарной ответственности госслужащих за отчетный период;
- информация о соблюдении госслужащими внутреннего трудового распорядка дня.

Принципами оценки являются:
- результативность – объектом оценки является результативность деятельности госслужащего;
- инициативность - оценка поощряет инициативность госслужащих;
- дисциплинированность - оценка поощряет дисциплинированность госслужащих;
- состязательность и мотивация – по итогам оценки формируется рейтинг результативности госслужащих, результаты оценки влияют на поощрение либо привлечение госслужащего к дисциплинарной ответственности.

Приняты следующие подходы к оценке деятельности:
- заместителей Руководителя Аппарата Правительства - совокупные средние значения курируемых ими структурных подразделений и государственных органов;
- руководителей структурных подразделений, их заместителей, заведующих секторами, инспекторов, экспертов и референтов Аппарата Правительства - общие и дополнительные критерии оценки деятельности;
- установленные индикаторы, по которым определяется степень достижения критерия;

– источник сведений о достижении индикаторов и критерия;
– степень достижения критерия, определяемая в баллах.

Критерии оценки. Деятельность госслужащих оценивается по общим и дополнительным критериям. Общие критерии - показатели результативности исполнения функциональных обязанностей госслужащего. Дополнительные критерии - показатели оценивания творческих способностей и инициативности госслужащего.

Критерии оценки устанавливаются с учетом статуса должностного лица и специфики его деятельности:

1) деятельность заведующих секторами, инспекторов, экспертов и референтов структурных подразделений Аппарата Правительства оценивается по критериям согласно приложению 1;
2) деятельность руководителей структурных подразделений, заместителей руководителей структурных подразделений оценивается по критериям согласно приложению 2;
3) деятельность заместителей Руководителя Аппарата Правительства оценивается по совокупным средним значениям оценок курируемых структурных подразделений Аппарата Правительства Кыргызской Республики и государственных органов согласно приложению 3.

Критерии оценки имеют количественное и весовое (степень важности критерия) значение, определяемое в баллах:

1) максимальное совокупное количество баллов критериев составляет - 100 баллов, в том числе:
   – для общих критериев - до 70 баллов;
   – для дополнительных критериев - до 30 баллов;
2) для оценки по критериям результативности деятельности госслужащих используется четырехуровневая шкала оценки, равная соответствующей сумме баллов:
   – «Неудовлетворительный результат» - до 50 баллов;
   – «Удовлетворительный результат» - от 50 до 70 баллов;
   – «Хороший результат» - от 70 до 85 баллов;
   – «Отличный результат» - от 85 до 100 баллов.

1) итоговый совокупный показатель определяется путем суммирования баллов, определенных по всем критериям и соотнесением со шкалой оценки.

Субъект оценки. Оценку результативности деятельности руководителей структурных подразделений, их заместителей, заместителей Руководителя Аппарата Правительства проводит Комиссия по оценке (далее - Комиссия) в следующем составе:

– Руководитель Аппарата Правительства - министр Кыргызской Республики - председатель Комиссии;
– первый заместитель Руководителя Аппарата Правительства, заместитель председателя Комиссии;
– руководители структурных подразделений, курирующие вопросы кадровой работы; правового обеспечения; контроля исполнения решений, регламента и делопроизводства;
– 3 члена профсоюзного комитета - члены Комиссии.

Принятие решений. Заседания этой Комиссии проводятся после внесения соответствующих материалов в течение месяца, следующего за отчетным кварталом, а также при необходимости. Для определения объективности оценки Комиссия вправе проводить выборочную проверку заполненных форм оценки госслужащих.

Решение Комиссии принимается простым большинством голосов ее членов. При равенстве голосов принимается решение, за которое проголосовал председатель Комиссии. Госслужащие - члены Комиссии, не вправе принимать участие при рассмотрении форм оценки их деятельности и вынесении соответствующих решений.

По результатам рассмотрения материалов оценки Комиссия подводит итоги оценки деятельности заместителей Руководителя Аппарата Правительства, руководителей структурных подразделений, заместителей руководителей структурных подразделений и:

– ходатайствует о поощрении (премировании, объявлении благодарности и т.д.) или наложении взыскания на госслужащих;

– определяет размеры выплаты квартальных премий с учетом полученных результатов;
– ежеквартально формирует рейтинг наиболее и наименее результативных госслужащих Аппарата Правительства;
– по результатам рейтинга вносит на рассмотрение Премьер-министра Кыргызской Республики предложения о представлении к поощрению от имени Премьер-министра Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики к награждению ведомственными и государственными наградами.

Оценка деятельности госслужащих осуществляется по итогам каждого квартала согласно приложенным формам и установленным критериям. Структурные подразделения Аппарата Правительства, в чье ведение входят вопросы прохождения государственной службы и контроля исполнения на ежеквартальной основе, в срок до 5 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, представляют структурным подразделениям Аппарата Правительства Кыргызской Республики следующие сведения:

– о соблюдении госслужащими Аппарата Правительства трудовой дисциплины;
– о привлечении к дисциплинарной ответственности госслужащих Аппарата Правительства;
– о соблюдении госслужащими Аппарата Правительства дисциплины.

Организация оценки. Индивидуальный план работы заведующего сектором, инспектора, эксперта, референта структурного подразделения Аппарата Правительства (вычленяемый из квартального плана работы структурного подразделения либо в произвольной форме) может быть утвержден руководителем структурного подразделения.

В срок до 5 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, заведующие секторами, инспекторы, эксперты, референты структурных подразделений Аппарата Правительства заполняют форму оценки (приложение 4) согласно установленным критериям оценки для данной группы должностей.

1) Общие критерии являются обязательными для заполнения каждым госслужащим. По дополнительным критериям госслужащий выбирает не менее двух критериев из общего количества установленных дополнительных критериев, с учетом специфики своей деятельности и творческих результатов.

В случае выбора госслужащим более двух дополнительных показателей, полученные им баллы за третий и дальнейшие показатели зачитываются ему при проведении оценки деятельности в последующем квартале.

2) Заполненные формы оценки вносятся на рассмотрение руководителя структурного подразделения (заместителя руководителя структурного подразделения) Аппарата Правительства, который после внесения всех форм оценки госслужащих подразделения в 2-дневный срок, но не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, рассматривает и утверждает форму оценки либо, при несогласии, возвращает форму оценки сотруднику подразделения для доработки.

Не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, руководитель структурного подразделения (заместитель руководителя структурного подразделения) Аппарата Правительства заполняет форму оценки (приложение 5) и вносит на рассмотрение в Комиссию.

В случае согласия Комиссия утверждает форму оценки либо возвращает ее руководителю структурного подразделения (заместителю руководителя структурного подразделения) Аппарата Правительства для доработки.

Не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, Комиссия проводит оценку деятельности первого заместителя Руководителя Аппарата Правительства, заместителя Руководителя Аппарата Правительства согласно форме оценки (приложение 6).

Формы оценки деятельности госслужащих, перечисленных в настоящем пункте, хранятся в структурном подразделении, ведающем вопросами кадровой работы.

Оригиналы утвержденных форм оценки госслужащих хранятся в структурном подразделении, копии направляются:

– один экземпляр - в структурное подразделение, ведающее вопросами подготовки проектов решений по вопросам премирования госслужащих;
– второй экземпляр - в структурное подразделение, ведающее вопросами кадровой работы (для обеспечения возможности их предоставления по запросам руководства и/или их использования на заседаниях комиссий по присвоению классных чинов, по этике, по апелляциям госслужащих и др.).

На основании поручения Руководителя Аппарата Правительства - министра Кыргызской Республики, с учетом решения Комиссии, готовится проект решения об утверждении результатов оценки, мерах поощрения (взыскания) и выплате квартальных премий госслужащим структурных подразделений Аппарата Правительства.

Результаты оценки. На основании достигнутых положительных результатов оценки деятельности госслужащих осуществляется выплата ежеквартальных премий госслужащим Аппарата Правительства в размере:

– 50 процентов премии от общей суммы - за удовлетворительный результат;
– 100 процентов премии от общей суммы - за хороший и отличный результаты.

Руководитель Аппарата Правительства - министр Кыргызской Республики, в соответствии с рейтингом госслужащих и учитывая рекомендацию Комиссии, вправе принять следующие решения:

1) при получении неудовлетворительного результата:
– направление госслужащего на курсы повышения квалификации;

– привлечение госслужащего к дисциплинарной ответственности, в том числе освобождение от занимаемой должности;
– понижение в должности или лишение классного чина;
– снижение надбавки за ненормированный рабочий день;

2) при получении удовлетворительного результата:
направление госслужащего на курсы повышения квалификации;

3) при получении хорошего результата:
– применение к госслужащему мер поощрения, в том числе присвоение очередного классного чина согласно Реестру государственных должностей Кыргызской Республики;

4) при получении отличного результата:
– применение к госслужащему мер поощрения, в том числе:
– представление к Правительственным и государственным наградам;
– представление к награждению ценными подарками;
– представление рекомендации в профсоюзный комитет о включении в список лиц, имеющих право на внеочередное улучшение жилищных условий или получение материальной ссуды.

Госслужащие Аппарата Правительства, входящие в номенклатуру Руководителя Аппарата Правительства - министра Кыргызской Республики, несогласные с итогами оценок их деятельности, вправе обратиться в Комиссию для окончательного принятия решения. Госслужащие же, входящие в номенклатуру Премьер-министра Кыргызской Республики, несогласные с оценкой и решением Комиссии, вправе обратиться к Премьер-министру Кыргызской Республики для окончательного принятия решения.

Комиссия обязана в течение двух дней рассмотреть обращения госслужащих, несогласных с полученной оценкой деятельности.

4.2. Проектное предложение по Критериям и системе оценки руководителей министерств, административных ведомств, полномочных представителей ПКР в области, акимов, ОМСУ (мэрия, айыл окмоту)

В основе предлагаемой системы оценки лежат следующие подходы:

1) Единая система оценки по всей вертикали власти и управления (ПМ – министр - губернатор (аким) - айыл окмоту).
2) Использование единых сквозных показателей и индикаторов для руководителей всех уровней (от акимов до министров).
3) Применение дополнительных критериев по специфике уровня территориального управления.

Предлагаемые критерии оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти всех уровней изображены на таблицах ниже.

Таблица 9. Общие сквозные критерии

Показатель	**Индикатор**	**Источник**	**Балл**
Личная результативность руководителя	% исполнения «личного» плана руководителя	АПКР	30
Вклад госоргана в реализацию Программы Правительства КР	Интегральный показатель оценки (согласно постановлению Правительства от 17 февраля 2012 года № 105)	МЭКР	20
Использование бюджетных и внебюджетных средств	Недопущение нецелевых расходов Недопущение превышения утвержденных расходов Объем привлеченных средств на развитие	МФ КР, АПКР	20
Открытость (связь с общественностью)	Количество публикаций в СМИ	АПКР	20
Исполнительская дисциплина	Соотношение числа вовремя и качественно исполненных документов к общему числу документов в работе, %	АПКР	10
Максимально возможная оценка			**100**

Таблица 10. Критерии оценки полномочных представителей Правительства КР в областях

Показатель	**Индикатор**	**Источник**	**Балл**
Личная результативность руководителя	% исполнения «личного» плана руководителя	АПКР	15
Вклад региона в развитие республики	1. Доля ВРП в ВВП республики 2. ВРП на душу населения	НСК КР	15
Управление региональным развитием	1. Наличие и % исполнения программ социально-экономического развития районов области 2. Объем привлеченных средств на развитие области	АПКР, МЭКР	15
Использование бюджетных и внебюджетных средств	1) Недопущение нецелевых расходов 2) Недопущение превышения утвержденных расходов	МФ КР, МЭКР, АПКР	15

Самочувствие населения	1. Снижение количества жалоб на ПППКР со стороны граждан региона, направленных в адрес ПКР 2. Снижение уровня конфликтов в регионе: между местным населением и инвесторами; на религиозной или этнической основе	АПКР	10
Состояние кадровой работы	Текучесть кадров, %; Наличие действенного резерва кадров	ГКС КР	10
Исполнительская дисциплина	Соотношение (%) числа вовремя и качественно исполненных документов к общему числу документов в работе	АПКР	10
Открытость (связь с общественностью)	Количество публикаций в СМИ	АПКР	10
Максимально возможная оценка			**100**

Таблица 11. Критерии оценки глав местных госадминистраций районов (акимов)

Показатель	**Индикатор**	**Источник**	**Балл**
Личная результативность главы МГА района	% исполнения «личного» плана главы МГА района	АПКР	15
Региональное (экономическое) развитие	Рост налогооблагаемой базы Объем привлеченных инвестиций в район; Количество созданных новых рабочих мест; Количество введенных новых предприятий в районе; Снижение количества простаивающих предприятий в районе	МЭКР, ГНС	15
Региональное (социальное) развитие	Соотношение уровня доходов граждан к среднестатистическому уровню доходов; Снижение уровня миграции населения; Снижение уровня безработицы; Снижение уровня бедности: фактическое конечное потребление на душу населения к среднестатистическому уровню по стране, %; охват крайне бедных семей программами поддержки (ЕПМС), %. Соотношение среднего показателя общереспубликанского тестирования (ОРТ) в районе к средним показателям ОРТ по республике, %. Снижение числа населения, подверженного социальным заболеваниям	НСК Минтруд МОиН МЗ МС	15

Использование бюджетных и внебюджетных средств	Недопущение нецелевых расходов; Недопущение превышения утвержденных расходов; Объем привлеченных средств на развитие МГА	МФ КР, АПКР	5
Исполнительская дисциплина	Соотношение числа вовремя и качественно исполненных документов к общему числу документов в работе, %	АПКР	10
Состояние кадровой работы	Текучесть кадров, %; Наличие действенного резерва кадров	ГКС КР	5
Самочувствие населения	Снижение количества жалоб на районные органы исполнительной власти и управления со стороны жителей района, направленных в адрес ПКР	АПКР	10
Открытость (связь с общественностью)	Количество публикаций в СМИ	ППКР АПКР	10
Координация и взаимодействие с ОМСУ	1. Наличие и % исполнения программ социально-экономического развития ОМСУ района 2. Рост доходов местного бюджета аильных аймаков и городов районного значения 3. Отношение числа дотационных аильных аймаков и городов районного значения к общему их числу в районе	ГАМСУ МФ КР	15
Максимально возможная оценка			**100**

Таблица 12. Показатели и индикаторы оценки руководителей органов местного самоуправления (ОМСУ)

Показатель	**Индикатор**	**Источник**	**Балл**
Экономическая составляющая	1. Соотношение объема привлеченных инвестиций (% внешних источников ресурсов) к бюджету местного сообщества, финансируемых в рамках принятых программ развития территорий.	МЭ	25
	2. Рост/снижение объемов финансирования объектов социально-экономической инфраструктуры из средств местного бюджета (без трансфертов).	МФ, МЭ МЭ, Соцфонд	
	3. Снижение количества субъектов предпринимательства, имеющих задолженности и недоимки по местным налогам и сборам.		
	4. Рост числа налогоплательщиков, зарегистрированных в Соцфонде и своевременно уплачивающих страховые взносы.		
	5. Снижение объемов предоставляемых дотаций из республиканского бюджета.	МФ	
	6. Исполнение программ социально-экономического развития территории.	МГА	

Рост уровня жизни населения	Соотношение уровня доходов граждан к среднестатистическому уровню доходов. Создано рабочих мест предприятиями малого и среднего бизнеса. Рост количества населения, работающего на основе патентирования. Снижение количества семей, получающих государственное пособие как крайне бедные. Охват крайне бедных семей собственными программами поддержки, финансируемыми из местного бюджета. Удовлетворенность населения качеством предоставления услуг жизнеобеспечения территорий (вода, свет, дороги, освещение, саночистка, вывоз ТБО) (%).	МЭ МТММ, НСК МЭ, Соцфонд, ГНС, Соцфонд МСР а/о, а/к	25
Управление муниципальной собственностью и ресурсами развития территорий	Рост площадей (га) земель ГФПС, находящихся в ежегодном обороте (%). Площадь восстановленных земель и проведенная трансформация по ее улучшению. Рост финансирования из местного бюджета (пастбищных комитетов) по восстановлению пастбищ. Системная регистрация и наличие право-	МГА, район.подр. МСХМ, ГРС Пастбищные комитеты, местный бюджет	

	удостоверяющих документов на объекты муниципальной собственности (% от числа объектов). Рост количества объектов социального назначения, созданных, приобретенных, восстановленных, находящихся в управлении и поставленных на баланс муниципалитета.	Исследования ГРС ГАРРЖКХ, ГРС	10
Исполнительская дисциплина	Количество взысканий со стороны территориальных государственных органов в отношении исполнения делегированных государственных полномочий.	МГА	10
Состояние кадровой работы	Обеспеченность кадрами, % Соотношение работников ОМСУ, прошедших обучение, повышение квалификации и переподготовку к общему числу работников ОМСУ, %	ГКС, ГАМСУМО	10
Социальная мобилизация населения территории ОМСУ	Объемы выполненных работ в натуральном и денежном выражении	МГА	10
Самочувствие населения	Число жалоб граждан в МГА, территориальные подразделения государственных органов на органы МСУ	МГА	10
Максимально возможная оценка			**10**

4.3. Проектное предложение по Критериям оценки Руководства Правительства Кыргызской Республики

Таблица 13. Критерии оценки Премьер-министра Кыргызской Республики

Показатель	Индикатор	Источник	Балл
Результативность работы Правительства КР	Среднее значение интегрального показателя оценки по стране (согласно постановлению Правительства от 17 февраля 2012 года № 105)	МЭКР	50
Результативность работы Вице-премьер-министров, Руководителя АПКР	Среднее значение оценки: Вице-премьер-министров; Руководителя АПКР	АПКР	30
Общественное мнение о деятельности Правительства КР	Среднее значение индекса доверия населения по стране	НСКР	20
Максимально возможная оценка			**100**

Таблица 14. Критерии оценки Вице-премьер-министров

Показатель	Индикатор	Источник	Балл
Результативность работы закрепленных государственных органов управления	Среднее значение оценки руководителей госорганов, закрепленных за ВПМ	АПКР	40
	Среднее значение Интегрального показателя оценки (согласно постановления Правительства от 17 февраля 2012 года № 105) по закрепленным госорганам		(20+20)
Результативность работы ППМКР (регионов)	Среднее значение оценки ППМКР (по курируемым направлениям)	АПКР	20
Результативность работы МГА КР	Среднее значение оценки РГА КР (по курируемым направлениям)	АПКР	20
Открытость (связь с общественностью)	Количество публикаций в СМИ	АПКР	20
Максимально возможная оценка			**100**

Таблица 15. Критерии оценки Руководителя АПКР

Показатель	Индикатор	Источник	Балл
Личная результативность руководителя	Исполнения плана работы АПКР, %. Исполнения внеплановых работ АПКР, %.	АПКР	40 (25+15)
Результативность работы АПКР	Среднее значение оценки деятельности: заместителей руководителя Аппарата ПКР;	АПКР	30 (15+15)

	руководителей структурных подразделений АПКР		
Исполнительская дисциплина АПКР	Отношение числа вовремя и качественно исполненных документов к общему числу документов в АПКР	АПКР	20
Открытость (связь с общественностью)	Количество публикаций в СМИ	АПКР	10
Максимально возможная оценка			**100**

4.4. Проектное предложение по Структуре ежегодного отчета Премьер-министра «О работе Правительства»

Подотчетность Правительства определена Конституцией КР. Статья 85.1. гласит - «Правительство подотчетно Жогорку Кенешу и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных настоящей Конституцией». Контроль над правительством представляет собой одну из важнейших функций парламента.

Значимость парламентского контроля заключается и в том, что он осуществляется с целью достижения более эффективной деятельности правительства, слаженности всего государственного механизма, предотвращения нарушения прав и свобод, анализа практики реализации действующего законодательства.

Ежегодный отчет Премьер-министра «О работе Правительства» является одной из действенных форм парламентского контроля. Важно также, что содержание отчета должно касаться решения тех задач, содержание и параметры которых для Правительства в соответствии с Конституцией КР определяет ЖК КР.

Вместе с тем, он имеет свои особенности и специфику. Анализ практики таких отчетов в Кыргызстане показал наличие многих проблем, и в то же время отсутствие строгой системы и параметров такого отчета.

Предлагается следующая структура ежегодного отчета Премьер-министра «О работе Правительства». Она состоит из 5 самостоятельных, но дополняющих друг друга блоков информации о результатах деятельности Правительства.

Первый блок

1. Интегральный показатель результатов работы Правительства в соответствии с выделенными оценочными индикаторами:

1.1. Результаты выполнения Программы деятельности Правительства.

1.2. Результаты реализации общегосударственных программ.

1.3. Индекс доверия населения.

1.4. Положение Кыргызстана в международных рейтинговых исследованиях.

Второй блок

2. Агрегированные показатели уровня и качества жизни населения

2.1. Уровень жизни.

2.2. Качество жизни.

Третий блок

3. Обзор состояния страны по выделенным показателям.

3.1. Социальный сектор.

3.2. Экономические показатели.

3.3. Государственное управление и имущество.

3.4. Исполнение бюджета.

Четвертый блок

4. Обзор выполнения специальных программ и проектов (если они есть).

Пятый блок

5. Дополнительные показатели (не более двух), характеризующие результаты деятельности Правительства по усмотрению Премьер-министра.

Данное предложение направлено на формирование системы отчетности, несущей институциональную память. Одновременно он ориентирован на:

- Создание условий для сравнения и сопоставимости оценок.
- На то, чтобы сделать понятными для населения показатели работы Правительства.
- Перенос акцента оценок с процесса работы ПКР на достигнутые результаты.
- Вовлечение гражданского общества в оценку.
- На то, чтобы сделать весь процесс оценки прозрачным.
- Корректировку целей оценки с «наказания и порицания» на цели «корректировка курса Правительства» в интересах народа Кыргызстана.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительством Кыргызской Республики уделяется большое внимание как функционированию, так и совершенствованию системы оценки:

- разработана и постоянно совершенствуется методология анализа показателей;
- в государственных органах исполнительной власти закреплены соответствующие штатные единицы, где соответствующие работники должны заниматься оценкой и мониторингом;
- на площадке уполномоченного государственного органа по оценке - Министерства экономики – под эгидой Аппарата Правительства регулярно проводится методическое обучение специалистов госорганов по оценке, обсуждение и анализ процесса и результатов практического внедрения системы оценки.

Результатом является понимание, что необходимо выстраивать более точную оценку государственных программ, с учетом мнения бенефициаров. Анализ государственных программ показал, что необходимо выстраивать механизмы и правила взаимодействия между организациями гражданского общества, представляющими интересы групп населения.

Вместе с тем, необходимость дальнейшего совершенствования методов и инструментов оценки эффективности деятельности госорганов и органов МСУ, увязав систему оценки эффективности реализации государственных программ с механизмом внедрения персональной оценки и ответственности должностных лиц госорганов и органов МСУ за результаты своей работы.

Базовыми критериями персональной оценки должны стать достижение поставленных программных целей и задач, обеспечивающих повышение уровня благосостояния граждан, качество и доступность государственных и муниципальных услуг, эффективность управления бюджетными ресурсами, применение информационно-коммуникативных технологий в управлении.

Дальнейшая работа планируется в направлении следующих ключевых блоков:

1. Формирование институциональной среды, норм и правил осуществления оценки и мониторинга как системного элемента государственного управления.
2. Распространение системы оценки как по горизонтали, так и по вертикали системы управления (план-карта приведена в Приложении 3).
3. Повышение потенциала государственных органов в области мониторинга и оценки.
4. Разработка механизмов взаимодействия с организациями гражданского общества, представляющих интересы определенных групп населения.
5. Разработка механизмов взаимодействия с профессиональными в области мониторинга и оценки организациями гражданского общества. При этом стоит задача институциализации такого типа взаимодействия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов развития, Программа Развития Организации Объединенных Наций, 2009
2. «Практическое руководство по вовлечению заинтересованных сторон в формулирование вопросов оценки». Hallie Preskill, Nathalie Jones, FSG Social Impact Advisors, 2009
3. Инструментарий «Мониторинг и оценка по результатам», второе издание, 2009 г., Local Livelihoods. http://www.locallivelihoods.com/
4. US Department of Education, Evaluation Primer, http://www2.ed.gov/offices/OUS/PES.html
5. University of Wisconsin, Program Development and Evaluation, http://www.uwex.edu/ces/pdande/
6. The Ohio State Univeristy, Bulletin, Extension, http://ohioline.osu.edu
7. http://www.etr.org/tabono/images/files/basic%20evaluation%20on%20focus%20groups.pdf
8. Guijt and Woodhill (2002) and Centre for Development Innovation, Wageningen University & Research centre
9. Stevahn, L., King, J. A., Ghere, G., & Minnema, J. (2005) Establishing Essential Competencies for Program Evaluators, American Journal of Evaluation, 26, 43-59.
10. Patton, M.Q. (2008) Utilization Focused Evaluation, 4th ed., Sage Publications, Inc.
11. Под редакцией Т. Третьяковой, составитель А. Жолдошбекова. Пособие по оценке проектов и программ, Бишкек 2011

Приложение 1. Подготовка логической матрицы проекта

Логическая матрица[7] - это матрица, состоящая из четырех колонок и четырех рядов, которая, по сути, отражает логику проекта. В каждом квадрате матрицы нужно дать краткое описание этого уровня и протестировать логическую связь между сформулированными уровнями. Возможно, вам придется несколько раз переформулировать содержимое ячеек матрицы, прежде чем между ними установится логическая связь. Польза от использования матрицы заключается в том, что она визуальна и помогает группам лиц обсуждать и продумывать все последствия проектных идей; она особенно подходит для партисипативных (с участием заинтересованных сторон) подходов к планированию и принятию решений.

В представленной ниже диаграмме представлена последовательность шагов по заполнению матрицы.

Логическая матрица

	Цели (Objectives)	Индикаторы (Indicators)	Доказательства (Evidence)	Предположения (Assumptions)
Воздействие (Impact/ Outcome)	1	7	8	
Результат (Project Outcome)	2	9	10	6
Продукты (Outputs)	3	11	12	5
Действия (Activities)	13	14	15	16
			Предпосылки (Preconditions)	4

[7] Инструментарий «Мониторинг и оценка по результатам», второе издание, 2009 г., Local Livelihoods.

Последовательность шагов по заполнению Логической матрицы

1. Сначала сверху вниз заполняется колонка Целей (ячейки 1, 2 и 3). Эту информацию можно взять из результатов анализа проблем и целей или Стратегии программы. Действия (ячейка 13) не заполняется до самого конца.

Логика колонки Целей заключается в том, что в результате реализации Действий мы получаем Продукты проекта, что обеспечивает Результат проекта и вклад в Воздействие.

Воздействие/Результат

Воздействие/результат связаны с политикой высокого уровня, критериями и местными обстоятельствами, описанными в планах правительства, критериями финансирующих организаций и стратегией программы, в которые проект намеревается внести вклад. Проект сможет внести вклад в воздействие/результат (высокого уровня), но не сможет достичь их сам по себе: другие действия и инициативы также внесут вклад в достижение конечного результата (верхнего уровня).

Конечная цель проекта/Результат

Цель проекта это описание ситуации, когда решение проблемы будет достигнуто. Именно на уровне цели проекта измеряется успех или провал проекта; определяются центральные цели в плане устойчивого потока выгод и пользы, которую должны ощутить бенефициары. Цель проекта может быть достигнута только, если бенефициары будут использовать предоставленные им проектом услуги и ценности (например, здания школ, услуги здравоохранения, навыки…). Цель проекта не должна описывать предоставление услуг, а должна говорить об изменении поведения в результате использования услуг.

Продукты

В число продуктов проекта входят предоставленные услуги и созданные системы или построенные здания, которые предоставил проект. Каждый продукт будет результатом серии действий/мероприятий проекта.

Проверка связи

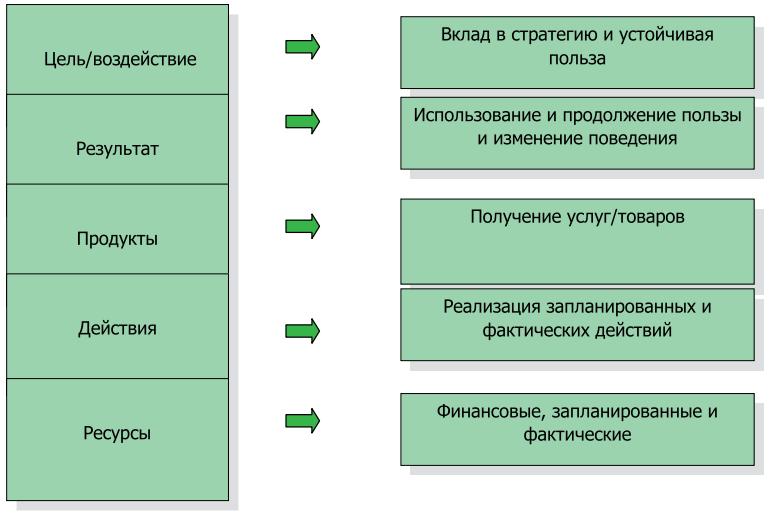
Ключом к разработке хороших проектов является обеспечение того, что каждый уровень цели напрямую связан и обеспечивает достижение цели/задачи следующего уровня. Иногда связь недостаточно сильна, и в некоторых случаях одну или несколько целей нужно поменять. Зачастую цели более высокого уровня слишком амбициозны, и связь между Продуктами и Целью проекта просто нереалистична. В таких случаях вам придется добавить новые Продукты проекта или упростить формулировку Цели проекта. Прежде чем вы перейдете к колонке Предположений, протестируйте логику того, что вы уже прописали: важно, чтобы это было реалистично и реализуемо.

2. Колонка Предположений заполняется во вторую очередь, идя вертикально снизу (предпосылки) вверх (цель проекта), заполняя клетки 4, 5 и 6. Для оценки уровня риска между Целями и Предположениями тестируется взаимосвязь. Колонка Предположений включает внешние факторы, которые повлияют на успех проекта, но которые находятся вне контроля проекта и тестирует их в отношении логики целей.

3. Затем нужно по горизонтали заполнить вторую и третью колонки (Индикаторы и Доказательства) для создания базы для измерения результативности и ясности целей. Заполните клетки 7 и 8, 9 и 10, а также 11 и 12.

Подготовка ясных и измеримых индикаторов является самой важной частью создания системы мониторинга. Логика Логической матрицы основывается на достижении одного уровня целей, ведущих к более высокой цели; индикатор является одним из путеводных камней, которые используются для управления связью между уровнями. Индикатор должен быть таким, чтобы его можно было объективно проверить собранными доказательствами и определить Цель в конкретных и измеримых понятиях. Это формирует основу для системы мониторинга и оценки проекта и будет использоваться менеджерами проекта для измерения исполнения, а также для отчетности перед финансирующими организациями и другими заинтересованными сторонами.

Характеристики индикаторов



4. Ряд Действий всегда заполняется после заполнения и согласования всех остальных компонентов (клетки 13, 14, 15 и 16). Это нужно для того, чтобы цели, а не действия направляли проект. Действия (мероприятия) должны быть подчиненными и гибкими по отношению к целям и всегда описываются как пути достижения целей.

Мероприятия описывают услуги или продукты, которые предоставил/создал проект. Они описываются как действия, которые нужно произвести с использованием активных глаголов, таких как «подготовить, построить, разработать и т.д.». Мероприятия должны обеспечивать цели, особенно Продукты, и быть гибкими. Некоторые Мероприятия будут возникать в результате заполнения колонок и ячеек по Предположениям, Индикаторам и сбору подтверждающих данных. Они должны быть указаны в колонке Мероприятий в качестве примечаний и организованы позже при заполнении колонки Мероприятия. Мероприятия также могут поддерживать Предположения, которые считаются нереалистичными и требуют поддержки в рамках проекта.

Разработка индикаторов. Подтверждающие данные

Разработка ясных и измеримых индикаторов формирует основу для системы мониторинга и оценки проекта. Уровни индикаторов должны измерять и соответствовать уровню целей; для каждой цели, от воздействия/результата до продукта, должен быть указан свой индикатор. Индикатор должен быть объективно проверяем и определять цель в виде конкретной и измеримой формулировки. Индикаторы мероприятий в логическую матрицу не включаются; их отражают в детальном Плане действий.

Индикаторы не должны быть жесткими; они являются базовыми целевыми показателями и могут изменяться в свете фактической реализации. Они должны быть разработаны таким образом, чтобы предоставлять информацию для проверки прогресса по отношению к достижению заявленной цели и для принятия корректирующих мер, при возникновении проблемы. Хорошо разработанные индикаторы придадут проекту высокий уровень детальности. Например, при обсуждении целевой группы, индикаторы не должны говорить просто о населении, а детализировать - мужчины это или женщины, молодые или пожилые, занятые или безработные и т.д. Таким образом, индикаторы учтут «трудно доступные группы» и определят, какой тип сотрудников будет необходим для работы с такими группами.

Индикаторы также покажут, какой стиль управления будет нужен. Чем больше деталей можно будет предусмотреть в индикаторах, тем легче будет оценить реализуемость. Индикатор должен описывать то, что должно измеряться, чтобы продемонстрировать изменение от одного состояния к другому, например:

Цель: Жители Района X имеют доступ к медицинским услугам.

Индикатор: Открытие новых клиник

- Укажите количество – количество созданных клиник – **сколько?**
- Укажите время – количество клиник открытых к году X – **когда?**
- Укажите качество – тип предоставляемых медицинских услуг – **какие?**

- Целевая группа – новые клиники, доступные для местных жителей – **для кого?**

Каждый индикатор должен подтверждаться доказательствами. Они должны описывать, **откуда** будет браться информация, чтобы вы могли отслеживать индикатор; **кто** будет ответственным за регулярный сбор информации; **когда** информация будет доступна, чтобы руководство могло отслеживать прогресс достижения цели в указанное время; и описывать, **как** информация будет собираться.

Доказательства (подтверждающие данные):

- информация, необходимая для измерения достижения индикатора;
- должны отражать источник; информация должна быть отслеживаемой по информационной цепочке, достоверной и иметь дату ввода;
- данные должны измерять индикаторы по разумной стоимости существующими средствами или посредством процедур, которые проект специально для этого предусмотрит;
- ответственность за сбор доказательств должна быть четко распределена;
- информация должна быть доступна в нужное время.

Подтверждающие данные в основном будут браться из отчетности по проекту, однако, иногда сбор подтверждающих данных может добавить дополнительные мероприятия к проекту. Например, если источником подтверждающих данных будет опрос бенефициаров, проведенный через 6 месяцев после завершения проекта, то опрос нужно будет заложить в структуру проекта как мероприятие с соответствующим бюджетом.

Совет: ***разработайте логическую матрицу проекта в процессе оценки (с четким формулированием целей на всех уровнях), следуя вышеуказанному алгоритму. Это облегчит проведение оценки и повысит ее объективность.***

Приложение 2. Пример расчета Числовое значение интегрального показателя

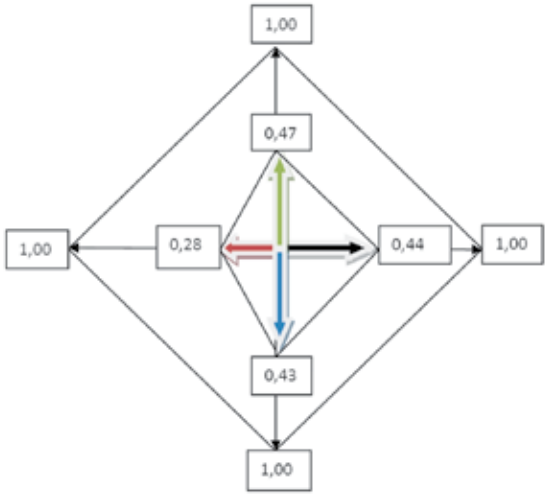
Числовое значение интегрального показателя оценки за отчетный период определяется как отношение площади фигуры, ограниченной прямыми, соединяющими четыре оценочных точки, к общей площади фигуры.

Площадь фигуры оценки

$$\frac{(0{,}28 + 0{,}44) \times (0{,}47 + 0{,}43)}{2} = 0{,}324$$

Числовое значение интегрального показателя

$$\frac{0{,}324}{2} = 0{,}162$$



ИТОГО, значения всех показателей:
0,47 – Числовое значение базового показателя;
0,28 – Числовое значение вариативного показателя;
0,44 – Числовое значение индекса доверия;
0,43 – Числовое значение международного индекса;
0,162 – Числовое значение интегрального показателя.

Приложение 3. План-карта развития оценки деятельности системы государственного управления Исполнительной власти Кыргызской Республики

В настоящий момент система оценки задана постановлением Правительства КР «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» **от 17 февраля 2012 года №105 и** Распоряжением Правительства КР **от 18 мая 2012 года № 201-р.**

Основные направления работ

Совершенствование действующей системы	Базовые и Вариативные показатели	Введение новых показателей	Введение оценки программ и стратегий	Введение оценки Руководителей
Комментарий	Совершенствование самих показателей по итогам анализа квартальных оценок. Назначение новых, в случае принятия новых программных документов, либо выполнение поставленных задач в полном объеме	Исполнительская дисциплина; Целевое расходование бюджета; Оказание услуг населению; Электронное Правительство; Нормотворческая деятельность. Назначение и введение других показателей	Необходимо разработать модель и методику оценки программ и включение ее в общую систему	Необходимо разработать модель и методику оценки Первого руководителя, его заместителей и Статс-секретаря на основе оценки деятельности госоргана

Совершенствование действующей системы (продолжение)	Индекс доверия населения	Положение в международных рейтингах	Разработка аналитики оценки	
Комментарий	Необходимо доработать методику в части учета услуг и выполнения программ. Перейти к замерам со стороны гражданского общества. Проводить замеры только два раза в год, по итогам 6 и 12 месяцев	Необходимо пересмотреть набор и закрепление индексов за госорганами. Изменить методику так, чтобы международные рейтинги учитывались только по итогам года, то есть один раз в год	Необходимо разработать модель и методику оценки программ и включение ее в общую систему	

Расширение охвата	**РГА**	**ОМСУ**	**Правительство КР**
Комментарий	Учитывая изменения полномочий и ответственности РГА, а также концепции территориального развития КР, сформировать пакет показателей для РГА. Данные показатели должны коррелировать с показателями ПКР	В части делегированных полномочий разработать систему показателей	Как инструмент подготовки отчета Премьер-Министра перед ЖК и открытости перед населением

Углубление и комплексный подход	**Внутренняя система оценки госорганов**	**Оценка персонала**	**Институциализация оценки**
Комментарий	Оценка подразделений как ЦА, так и подведомственных и территориальных подразделений методически и индикативно привязанная к действующей системе ОЦ	Оценка персонала, привязанная к результативности подразделений, методически и индикативно привязанная к действующей системе ОЦ и системе оплаты труда	Разработка (или изменения) Положений, Регламентов, Инструкций и т.д.