

Г. Даулиева  , А. Ералиева* 

Казахский Национальный Университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

*e-mail: aru_eralieva@mail.ru

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Актуальность настоящей статьи обусловлена необходимостью актуализации критериев оценки эффективности государственного управления для условий Казахстана и их приведения в соответствие с лучшими мировыми методиками в условиях цифровой экономики. Цель настоящей статьи состоит в разработке авторской методики оценки эффективности государственного управления, учитывающей состояние методологии оценки, тренд на цифровизацию государственного сектора, мнения экспертов и других факторов в Республике Казахстан (РК). Основной вопрос исследования состоит в определении наиболее объективных критериев оценки эффективности государственного управления в РК в условиях цифровизации. Предмет исследования – анализ методических подходов к оценке эффективности государственного управления. Объект исследования – государственные органы управления в цифровой экономике. Методология исследования основана на междисциплинарном, аналитическом и системном подходах, а также методах: кабинетного исследования, анализа материалов международных организаций, анализа правовых документов РК, данных экспертных опросов, моделирования методики оценки эффективности государственного управления на основе стратегического анализа (PEST-анализ). В результате исследования подтвердились гипотезы: 1) существует несоответствие между результатами оценки эффективности государственного управления в Казахстане со стороны международных организаций и результатами оценки и самооценки госаппарата в РК; 2) методология оценки эффективности государственного управления в Казахстане нуждается в совершенствовании, так как существует противоречие между используемыми методиками оценки и объективностью получаемых результатов оценки. По результатам исследования автором разработана и обоснована методика оценки эффективности государственного управления в цифровой экономике для Казахстана. Ценность работы состоит в углублении научных подходов к оценке эффективности государственного управления в РК в цифровой экономике. Практическое значение исследования заключается в повышении объективности критериев оценки эффективности деятельности органов государственного управления РК.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность, цифровая экономика, критерии эффективности, методика оценки эффективности.

G. Dauliyeva, A. Yeraliyeva*

Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty

*e-mail: aru_eralieva@mail.ru

Methodology for assessing the effectiveness of public administration in the digital economy

The relevance of this article is due to the need to update the criteria for assessing the effectiveness of public administration for the conditions of Kazakhstan and bring them into line with the best world practices in the digital economy. The purpose of this article is to develop an author's methodology for assessing the effectiveness of public administration, taking into account the state of the assessment methodology, the trend towards digitalization of the public sector, the opinions of experts and other factors in the Republic of Kazakhstan. The main issue of the study is to determine the most objective criteria for assessing the effectiveness of public administration in the Republic of Kazakhstan in the context of digitalization. The subject of the study is the analysis of methodological approaches to assessing the effectiveness of public administration. The research methodology is based on interdisciplinary, analytical and systematic approaches, as well as methods: desk research, analysis of materials from international organizations, analysis of legal documents of the Republic of Kazakhstan, data from expert surveys, modeling a methodology for assessing the effectiveness of public administration based on strategic analysis (PEST-analysis). As a result of the study, the hypotheses were confirmed: 1) there is a discrepancy

ancy between the results of the assessment of the effectiveness of public administration in Kazakhstan by international organizations and the results of the assessment and self-assessment of the state apparatus in the Republic of Kazakhstan; 2) the methodology for assessing the effectiveness of public administration in Kazakhstan needs to be improved, as there is a contradiction between the assessment methods used and the objectivity of the assessment results. Based on the results of the study, the author developed and substantiated a methodology for assessing the effectiveness of public administration in the digital economy for Kazakhstan. The value of the work lies in the deepening of scientific approaches to assessing the effectiveness of public administration in the Republic of Kazakhstan in the digital economy. The practical significance of the study lies in increasing the objectivity of the criteria for evaluating the effectiveness of the activities of state bodies of the Republic of Kazakhstan.

Key words: public administration, efficiency, digital economy, efficiency criteria, efficiency assessment methodology.

Г. Даулиева , А. Ералиева*

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Қазақстан, Алматы қ.

*e-mail: aru_eralieva@mail.ru

Цифрлық экономикадағы мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалау әдістемесі

Осы мақаланың өзектілігі Қазақстан жағдайлары үшін мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалау критерийлерін жаңарту және оларды цифрлық экономикадағы үздік әлемдік тәжірибеге сәйкес келтіру қажеттілігіне байланысты. Осы мақаланың мақсаты Қазақстан Республикасындағы бағалау әдістемесінің жай-күйін, мемлекеттік секторды цифрландыру үрдісін, сарапшылардың пікірлерін және басқа да факторларды ескере отырып, мемлекеттік басқару тиімділігін бағалаудың авторлық әдістемесін әзірлеу болып табылады. Зерттеудің негізгі мәселесі – цифрландыру жағдайында Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалаудың неғұрлым объективті критерийлерін анықтау. Зерттеу пәні мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалаудың әдістемелік тәсілдерін талдау болып табылады. Зерттеу әдістемесі пәнаралық, аналитикалық және жүйелік тәсілдерге, сондай-ақ әдістерге негізделген: үстелдік зерттеулер, халықаралық ұйымдардың материалдарын талдау, Қазақстан Республикасының нормативтік-құқықтық құжаттарын талдау, сараптамалық сауалнама деректері, тиімділікті бағалау әдістемесін модельдеу, стратегиялық талдауға негізделген мемлекеттік басқарудың (PEST-analysis). Зерттеу нәтижесінде келесі гипотезалар расталды: 1) халықаралық ұйымдар жүргізген Қазақстандағы мемлекеттік басқару тиімділігін бағалау нәтижелері мен мемлекеттік аппарат қызметін өзін-өзі бағалау нәтижелері арасында сәйкессіздік бар; 2) Қазақстанда мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалау әдістемесін жетілдіру қажет, өйткені қолданылатын бағалау әдістері мен бағалау нәтижелерінің объективтілігі арасында қайшылық бар. Зерттеу нәтижелері бойынша автор Қазақстан үшін цифрлық экономикадағы мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалау әдістемесін әзірлеп, негіздеді. Жұмыстың құндылығы цифрлық экономика жағдайында Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалаудың ғылыми тәсілдерін тереңдетуде. Зерттеудің практикалық маңыздылығы Қазақстан Республикасының мемлекеттік органдары қызметінің тиімділігін бағалау критерийлерінің объективтілігін арттыруда жатыр.

Түйін сөздер: мемлекеттік басқару, тиімділік, цифрлық экономика, тиімділік критерийлері, тиімділікті бағалау әдістемесі.

Введение

Методическое обеспечение оценки эффективности государственного управления является одной из важнейших задач казахстанского академического сообщества. Пандемия COVID-19 поставила государственный аппарат перед новыми вызовами, требующими реинжиниринга многих процессов государственного управления, что в целом привело к повышению эффективности государственного управления. Вместе с тем, это повлекло переосмысление подходов к оценке эффективности государственного управ-

ления. Однако, методология такой оценки еще не сложилась (Сидоренко, 2019). Соответственно, традиционное методическое обеспечение оценки эффективности государственного управления потребовало совершенствования с учетом необходимости актуализации критериев оценки для условий Казахстана и приведение их в соответствие с лучшими мировыми методиками и практиками в условиях цифровой экономики.

Несмотря на наличие большого массива научных публикаций данная проблематика имеет дискуссионный характер, в мировой и казахстанской науке существует дефицит исследова-

ний оценки эффективности государственного управления в условиях цифровой экономики.

Цель исследования состоит в разработке авторской методики оценки эффективности государственного управления, учитывающей состояние методологии оценки, тренд на цифровизацию государственного сектора, мнения экспертов и комплекс факторов среды.

Предмет исследования – анализ методических подходов к оценке эффективности государственного управления.

Материалы и методы

Основной вопрос исследования состоит в определении наиболее объективных критериев оценки эффективности государственного управления в РК в условиях цифровизации.

Исходные гипотезы состояли в предположениях:

1) существует несоответствие между результатами оценки эффективности государственного управления в Казахстане со стороны международных организаций и результатами оценки и самооценки госаппарата в РК;

2) методология оценки эффективности государственного управления в Казахстане нуждается в совершенствовании, так как существует противоречие между используемыми методиками оценки и объективностью получаемых результатов оценки;

3) методика оценки эффективности государственного управления в условиях цифровой экономики находится в Казахстане в стадии формирования.

Исследование проводилось в два этапа:

1. Анализ научных публикаций о методологии оценки эффективности государственного управления, глобальных рейтингов уровня государственного управления, законодательной базы Казахстана, данных экспертных опросов об оценке эффективности государственного управления в Республике Казахстан в условиях цифровой экономики.

2. Разработка авторской методики оценки эффективности государственного управления в цифровой экономике.

Методология исследования основана на междисциплинарном, аналитическом и системном подходах.

Методы: кабинетные исследования, включающие анализ материалов международных организаций, анализ правовых документов РК, данные экспертных опросов РК, моделирование

методики оценки эффективности государственного управления на основе стратегического анализа (PEST-анализ).

Результаты исследования состоят в выявлении: «узких» мест в правовом и методическом обеспечении оценки эффективности государственного управления в РК в условиях цифровой экономики; определении набора критериев оценки эффективности государственного управления и обосновании авторской методики оценки.

Обзор литературы

Проблемы оценки эффективности государственного управления являются одной из широко обсуждаемых тем в научной литературе. Многие авторы считают эффективность ключевой проблемой в государственном секторе. Эффективность означает, согласно Капогузов (2017), Vavrek (2018), Sukhina (2021), Букетова (2021), Шевчуков (2021), наиболее эффективный способ использования редких ресурсов. Исследователи считают эффективностью состоянием, когда из имеющихся ресурсов можно получить максимальное количество благ и максимальную выгоду.

Эффективность в государственном секторе можно рассматривать в двух видах. Первый вид – внутренняя, представляющая собой рациональное поведение субъекта, второй – внешняя, которая определяется качеством государственных услуг. Особенности эффективности государственного управления заключаются в том, что любое изменение, направленное на укрепление равноправия в обществе, сопряжено с определенной потерей эффективности, в первую очередь из-за того, что государственное вмешательство всегда сопряжено с издержками (административными, транзакционными), перераспределение ресурсов всегда вызывает демотивирующие тенденции.

Тенденцию неэффективности государственных органов можно наблюдать во многих странах по указанным ниже причинам (Vavrek, 2018):

- отсутствие соответствующей конкуренции;
- отсутствие собственника;
- отсутствие давления на получение прибыли;
- отсутствие риска банкротства;
- возможность количественно оценить ресурсы государственного сектора, а также затруднительность количественной оценки результатов и выгод;
- приобретение ресурсов по рыночной стоимости, получение продуктов бесплатно (по

налоговой стоимости) или по измененной цене (плата за использование);

- необходимость значительной профессиональной компетентности для деятельности в государственном секторе.

Все эти причины создают трудности для разработки качественных методик оценки эффективности государственного управления.

Термин цифровая экономика (digital economy) в 1995 году впервые использовал канадский ученый Д. Тапскотт в книге «Цифровая экономика: обещание и опасность в эпоху сетевой разведки» (Tapscott, 1995). Есть также предположение, что первым исследователем, который озвучил термин «цифровая экономика» в 1995 году был американский информатик Н. Негропonte, который в книге «Being Digital» («Цифровое существование») сформулировал концепцию электронной экономики (Negroponte, 1995).

Цифровая экономика – это подсистема традиционной экономики, отличающаяся активным использованием цифровых технологий и оборотом специфических электронных товаров и услуг. Из этого следует, что в цифровой экономике оценка эффективности государственного управления предполагает анализ, наряду с традиционными показателями (критериями) эффективности управления, оценку деятельности цифрового правительства, включая эффективность цифровых государственных услуг, готовность цифровой инфраструктуры, а также ряд субъективных параметров цифровизации государственного сектора.

Полагаем, что научную категорию оценка эффективности государственного управления в условиях цифровой экономики можно опреде-

лить, как набор аналитических методов измерения, позволяющих определить, в какой степени деятельность государственных институтов управления соответствует заявленным общенациональным (стратегическим) целям.

Необходимо понимать сущность разных подходов оценки эффективности на глобальном уровне, в связи с тем, что государство невозможно рассматривать в качестве замкнутой системы, которая функционирует в непосредственной взаимосвязи с другими странами как элементом общей глобальной системы. Для целей создания собственной национальной системы оценки эффективности государственного управления в Казахстане необходимо рассматривать его позиции в мировых рейтингах, и адаптировать положительный мировой опыт, так как Республика Казахстан является активным участником мирового сообщества. Опыт зарубежных стран демонстрирует разнообразные практические подходы к оценке степени эффективности государственного управления. Позиции стран по уровню государственного управления на глобальном уровне оцениваются с 1996 года с помощью методики Группы Всемирного банка (Worldwide Governance Indicators, 2022). Исследование обычно охватывает около 200 стран, а методология содержит шесть индикаторов.

Согласно исследованиям Worldwide Governance Indicators (WGI), Казахстан в последние годы демонстрирует прогресс лишь по некоторым показателям (рис.1). Оценки эффективности государственного управления не велики, что свидетельствует о недостаточном внимании государства к данному вопросу.

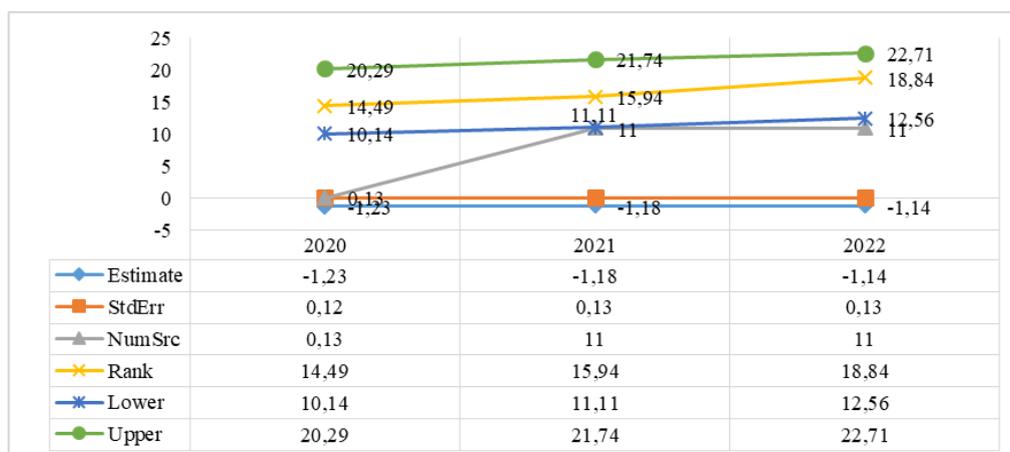


Рисунок 1 – Всемирные показатели управления, Казахстан, 2019-2021 гг.

Примечание: составлено автором на основании WGI (Worldwide Governance Indicators, 2022).

Оценка эффективности государственного управления по методике WGI колеблется от примерно -2,5 (слабая) до 2,5 (сильная). Стандартная ошибка отражает изменчивость точечной оценки управления. Количество источников данных, на которых основана оценка. Процентильный рейтинг среди всех стран (от нуля до ста). Нижняя граница 90% доверительного ин-

тервала для управления в процентильном ранге. Верхняя граница 90% доверительного интервала для управления в процентильном ранге.

Анализируя значения индикаторов, полученных от WGI, за период 2020-2022 гг., можно видеть, что прогресс достигнут по контролю коррупции и учету мнения населения (в 2022 году значения 48,08 и 18,84 соответственно) (табл. 1).

Таблица 1 – Результаты Казахстана по Индикаторам качества государственного управления, 2019-2022 гг.

№	Показатели качества государственного управления	WGI-20	WGI-21	WGI-22
1	Учет мнения граждан и подотчетность гос.органов	14,48	15,93	18,85
2	Полит. стабильность и отсутствие насилия	41,03	38,67	37,75
3	Эффективность гос.управления	56,24	58,18	57,22
4	Качество законодательства	61,53	57,68	56,24
5	Верховенство закона	33,63	36,54	34,14
6	Контроль коррупции	46,63	42,31	48,08

Примечание: составлено автором на основании Worldwide Governance Indicators (WGI, 2022)

Согласно данным другого известного глобального индекса «World Economics Research», страны оцениваются с помощью индексов восприятия коррупции, верховенства закона, свободы прессы, политических прав, а также индекса управления. Глобальный рейтинг Казахстана по

итомам 2022 года 114-я позиция, региональный рейтинг (среди стран Азиатско-Тихоокеанского региона, АТР) 22 место (World Economics Research, 2023). Номера индексов показаны по шкале от 0 до 100, где 0 означает плохое управление, а 100 – хорошее (табл. 2).

Таблица 2 – Оценки позиций Казахстана и некоторых стран АТР в композитном индексе «World Economics Research», 2022, от 1 до 100

Страны	Индекс управления	Индекс восприятия коррупции	Индекс верховенства закона	Индекс свободы прессы	Индекс политических прав
Австралия	88,5	84,9	89,4	79,6	100,0
Япония	84,1	80,8	86,3	69,5	100,0
Республика Корея	75,5	63	77,9	77,8	83,3
Сингапур	72,2	95,9	95,1	47,7	50,0
Малайзия	56,2	49,3	64,9	55,6	54,8
Кыргызстан	51,3	95,9	25,8	69,3	14,3
Индонезия	49,9	30,1	40,3	53,2	76,2
Украина	45,9	24,7	32,1	60,2	66,7
Таджикистан	40,7	95,9	18,6	43,5	4,8
Казахстан	38,6	46,6	38,9	52,1	16,7

Примечание: составлено автором на основании World Economics Research, 2023.

Сравнивая позиции Казахстана с некоторыми странами АТР, можно видеть, что по Индексу управления (38,6) республику опережают не только экономически развитые и развивающиеся страны, но и Кыргызстан, Украина и Таджикистан (страны с переходной экономикой). Самым низким является в РК Индекс политических прав (16,7 из 100 возможных).

Интерес также представляет методика, разработанная неправительственной организацией Freedom House. Freedom in the World (Freedom in the World, 2022) – является глобальным докладом, выпускаемым каждый год, о гражданских свободах и политических правах. Доклад состоит из числовых рейтингов и текстов по каждой стране. Методология доклада в значительной степени основана на Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году. Свобода в мире основана на этих стандартах, которые применяются ко всем странам и территориям, независимо от географического местоположения, этнического или религиозного состава, или уровня экономического развития.

Freedom in the World применяет двухуровневую систему оценки, которая состоит из баллов и статуса. От нуля до четырех баллов присваивается стране или территории за каждый из десяти показателей политических прав и пятнадцати индикаторов гражданских свобод в форме ответов. По данной шкале ноль отражает самую низкую степень свободы, а четыре самую высокую степень свободы.

Согласно выводам Freedom in the World, ответы по некоторым ключевым вопросам для Казахстана на 2021 год были следующие (Freedom in the World, 2022):

A1. Избран ли основной орган государственной власти или глава правительства путем справедливых выборов? (Оценка 0 из 4).

A2. Избраны ли представители законодательной власти путем справедливых выборов? (Оценка 0 из 4).

A3. Можно ли сказать, что избирательные законы беспристрастны и справедливы? (Оценка 1 из 4).

B1. Есть ли у населения права объединиться в политические партии или группы на свой выбор, и нет ли в системе ненужных препятствий для роста и падения этих конкурирующих партий или групп? (Оценка 1 из 4).

B2. Имеется ли у оппозиции возможность усилить свою поддержку или получить власть путем выборов? (Оценка 1 из 4).

B3. Оказывает ли доминирование внешних по отношению к политической сфере сил или политических сил, использующих внешнеполитические средства, на политический выбор граждан? (Оценка 1 из 4).

B4. Обладают ли различные слои населения (включая этнические, расовые, религиозные, гендерные, ЛГБТ и другие соответствующие группы) полными политическими правами и избирательными возможностями? (Оценка 1 из 4).

C1. Определяют ли свободно избранный глава правительства и национальные законодательные представители политику правительства? (Оценка 0 из 4).

C2. Являются ли меры защиты от официальной коррупции сильными и эффективными? (Оценка 1 из 4).

C3. Работает ли правительство открыто и прозрачно? (Оценка 0 из 4).

В целом Казахстан получил в 2022 году 5 баллов из 40 возможных при оценке политических прав и 18 баллов из 60 возможных при оценке гражданских свобод. Таким образом, Казахстан получил 23 балла из 100 возможных от экспертов Freedom House.

Рассматривая эффективность государственного управления в цифровой экономике, необходимо обратиться к глобальным рейтингам международных организаций, оценивающих уровень цифровизации государственного сектора. К числу наиболее известных относится международный рейтинг Всемирного банка «GovTech Maturity Index», в который входят 198 стран. GovTech измеряет четыре ключевых направления и 48 индикаторов:

1) Основные государственные системы – Core Government Systems Index, CGSI (17 индикаторов);

2) Предоставление государственных услуг – Public Service Delivery Index, PSDI (9 индикаторов);

3) Вовлеченность населения – Digital Citizen Engagement Index, DCEI (6 индикаторов);

4) Институциональное обеспечение – GovTech Enablers Index, GTEI (16 индикаторов).

Методология GovTech включает пять основных шагов: (i) определение показателей, (ii) сбор данных и построение индекса, (iii) анализ данных, (iv) проверка наблюдений и (v) отчет о результатах. GTMI представляет собой простое среднее четырех компонентов, измеряющих зрелость приоритетных областей GovTech, которые рассчитываются как нормализованные средне-

взвешенные оценки соответствующих показателей и субпоказателей (GTMI, 2022):

$$GTMI = (CGSI + PSDI + DCEI + GTEI) / 4 \quad (1).$$

В 2022 году GTMI включил Казахстан в первую из четырех групп стран с самым высоким стремлением к развитию цифровых государственных технологий. В числе стран первой группы также: Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Республика Корея, Латвия, Литва, Люксембург, Малайзия, Мальта, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия и другие (GTMI, 2022: 35).

Помимо международной оценки эффективности государственного управления, в большинстве стран мира разработаны документы, где представлены методики, механизмы и методы расчета показателей эффективности государственного управления. Так, в Канаде эффективность государственного управления ежегодно оценивается в рамках Структуры управленческой подотчетности (Management Accountability Framework, MAF) – это инструмент, используемый Секретариатом Казначейства Канады (Treasury Board of Canada Secretariat, TBS) для мониторинга эффективности управления федеральными департаментами и агентствами. Целями MAF являются: поддерживать подотчетность заместителей министров и руководителей агентств, предоставляя информацию о сильных сторонах и областях для улучшения в их организациях; информировать TBS о состоянии реализации политики и практики; улучшить возможности управления в масштабах правительства; понимать эффективность управления и прогресс в отношении приоритетов управления. Оценки MAF производятся по балльной системе по следующим направлениям:

- Финансовый менеджмент;
- Управление персоналом;
- Сервис и цифровое управление;
- Управление результатами;
- Инновационный менеджмент;
- Управление безопасностью;
- Управление приобретенными активами и услугами.

Для оценки организаций TBS разрабатывает набор вопросов (методологий) для каждой области управления (Government of Canada. Management Accountability Framework, 2022).

Например, в исследовании MAF 2021–22 гг. TBS оценила профиль информации о производи-

тельности (performance information profile, PIP) департаментов по шкале от 1 до 5. Рейтинг был основан на средневзвешенном балле по четырем элементам:

- 1) качество результатов (взвешенное значение 30%);
- 2) качество индикаторов (взвешенное значение 30%);
- 3) ясность логики программы (взвешенная 15%);
- 4) полнота атрибутов для каждого индикатора (взвешенная по 25%).

Средний балл за этот цикл MAF составил 3,66.

В 2000 году Европейский институт государственного управления сформулировал методику CAF (Common Assessment Framework), которая представляет собой подход к оценке качества управления государственными органами. Базой данной методики является механизм самооценки, она также применяется для увеличения эффективности общественных организаций. Данная методика предлагает следующие критерии оценки:

- 1) возможности: персонал; лидерство; планирование и стратегия; партнерства; процессы;
- 2) результаты: потребителям, населению; персоналу; основные результаты.

Эта методика является ключевым компонентом большинства программ реформирования сферы государственного и муниципального управления в Европе. Она используется в 39 европейских странах и более 2 000 организаций являются его активными пользователями.

Американская компания Edelman оценивает барометр доверия к организациям различных секторов, включая государственный. Около 20 лет ежегодный мониторинг проводится в организациях в сферах: бизнеса, СМИ, государственных и негосударственных. Выборку формируют респонденты в возрасте от 25 до 64 лет (Sukhina, 2021).

В России применяется методика оценки эффективности государственного управления, включающая 15 критериев.

В Казахстане впервые Система ежегодной оценки эффективности деятельности государственных органов была введена в действие на регулярной основе Указом Президента РК № 954 от 19 марта 2010 года (Указ Президента РК № 954, 2010). Система включает два вида оценки, первая – это операционная оценка эффективности деятельности государственных

органов, вторая – оценка результативности их деятельности.

Первая оценка проводится по трем основным блокам, таким как достижение целей, взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами, а также организационное развитие государственного органа.

Администрация Президента РК проводит оценку результативности на базе разбора достижений ключевых показателей результативности государственными органами, данных социологических исследований и показателей индекса общественного прогресса.

В 2015 году Приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию РК № 1279 в нашей стране утверждена Методика оценки эффективности деятельности государственных органов по применению информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Данная оценка проводится по следующим критериям:

1) результативный: эффективность интернет-ресурса (20 баллов);

2) процессные, а именно доля интеграции ведомственных ИКТ систем (20 баллов), степень институционального укрепления деятельности государственного органа по внедрению ИКТ (5 баллов), автоматизация функций (40 баллов), применение межведомственных ИКТ систем (15 баллов).

Отдельно для каждого критерия обозначены показатели, по которым ставятся баллы.

Формула для расчета:

$$N = P_i + P_{i+1} + P_n, \quad (2)$$

N – балл оценки эффективности деятельности государственного органа по применению ИКТ,

P_i – значение критерия,

n – их количество,

i – его порядковый номер.

(Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию РК № 1279, 2015).

Одной из широко распространенных в Казахстане является методика КРІ (Key Performance Indicators – Ключевые Показатели Эффективности). Данная методика является системой определения коэффициентов эффективности работы определенных субъектов по определенным направлениям, которая связана со стратегическими задачами развития региона и конкретного органа государственной власти. Стратегическое планирование разрабатывается путем анализа

миссии государственного органа и определение его целей. КРІ предоставляют инструмент для измерения прогресса в достижении целей государственной организации и цели. КРІ нужен как мост между стратегией планирования и результатов, потому что планирование и реализация стратегии могут быть нарушены. Методика КРІ позволяет точно установить проблемы возникающие в процессе управления, а также оценить эффективность действий и реализацию обязательств конкретными работниками (Parmenter, 2007), (Zakaria, 2011). Основная сложность применения этой методики – трудоемкость получения исходной информации для анализа.

Если рассматривать результаты экспертных опросов, которые регулярно проводятся в Казахстане на региональном уровне, то они демонстрируют противоречивую картину. Общественный фонд «Центр социальных и политических исследований «Стратегия» на базе экспертных оценок формирует рейтинг акимов регионов Казахстана. Данная оценка производится по 5 показателям: удовлетворенность граждан работой, осуществляемой акимом, управление экономической ситуацией в регионе, информационная открытость и перспективность акима в качестве политика. Однако в данном экспертном опросе участвует всего пара десятков специалистов. В первом квартале 2022 года в данном опросе участвовали 27 экспертов из разных регионов и сфер страны (Рейтинг оценок эффективности, 2022). Такие исследования не являются репрезентативными, для экспертных опросов такого уровня должно привлекаться значительно большее число специалистов, информация о них должна размещаться в открытом доступе на официальном сайте ОФ «ЦСПИ «Стратегия».

Результаты и обсуждение

Анализ методического состояния оценки эффективности государственного управления показывает, что в мире и Казахстане существуют множество подходов к такой оценке. Очевидно, что вариант оценки эффективности государственного управления по множеству критериев является более сложным. Вместе с тем, подобная оценка дает наиболее комплексное представление о настоящем состоянии эффективности сектора государственных органов. Ключевым преимуществом критериальных методов является их несостоятельность в преобразовании неэкономических критериев в экономические пу-

тем тонких, порой противоречивых операций. К этим методам можно отнести:

- диапазоны и шкалы, используемые в отдельности или в составе иного метода;
- ранжирование, метод Саати, метод Фуллера, которые называются методами определения весов;
- методы, базируемые на выборочной оценке вариантов;
- методы, базируемые на попарном сопоставлении вариантов.

Диапазоны и шкалы не могут отличать большую или меньшую значимость критериев, за которыми ведется наблюдение. Ранжирование базируется на присвоении значения балла по определенным предпочтениям. Похожий на предыдущий метод – метод скоринга работает с кардинальными переменными. Метод Фуллера работает с присвоением баллов каждой паре показателей и дальнейшим суммированием полученных баллов. Принцип метода Саати функционирует так же, как и предшествующие, но с одним отличием, метод определяет размер этого предпочтения. Следующий метод – взвешенной суммы определяет количественных критериев, которые предполагают линейную зависимость нормы полезности от показателей. Метод базового варианта выявляет наилучшие или желаемые показатели, а потом рассчитывает норму полезности каждой альтернативы.

В основу определения набора критериев для авторской методики оценки эффективности го-

сударственного управления для Казахстана в условиях цифровой экономики были положены результаты PEST-анализа, поскольку этот метод способен выявить состояние внешней среды, в которой действуют и будут действовать государственные органы управления в цифровой экономике.

Методика PEST-анализа применялась для выявления ключевых тенденций (факторов) для сферы государственного управления Республики Казахстан, а результаты PEST анализа стали ориентиром для методики оценки эффективности государственного управления.

Для начала был составлен перечень факторов, которые возможно повлияют на Казахстан в перспективе 3-5 лет. Далее эти факторы были разбиты на 4 группы. Методика PEST-анализа включает следующие показатели: политические (P), экономические (E), социально – культурные (S) и технологические (T). Затем с помощью экспертов в количестве 10 человек, выбранных из открытых источников (по критериям: наличие высшего образования; стаж работы не менее 5 лет) был проведен письменный опрос (по электронной почте) с целью определения влияния каждого фактора по 3-х балльной шкале. Далее по 5-балльной шкале проводилась оценка вероятности изменения факторов. В итоге рассчитывалась реальная значимость каждого фактора. Полученные результаты PEST-анализа представлены в табл. 3.

Таблица 3 – Результаты PEST-анализа для сферы государственного управления Республики Казахстан

№	Описание фактора	Влияние фактора	Средняя оценка	Общая оценка с поправкой на вес
Политико-правовые факторы				
1	Общемировая политическая ситуация, риск санкций	3	4,8	0,28
2	Внешняя политика, риск выхода из региональных союзов	2	4,4	0,18
3	Внутренняя политика, доверие к власти, риск политической нестабильности	3	4,5	0,27
4	Избирательный процесс	3	4,7	0,28
5	Верховенство закона	2	4,2	0,17
6	Гражданские права	2	4,3	0,17

Продолжение таблицы

№	Описание фактора	Влияние фактора	Средняя оценка	Общая оценка с поправкой на вес
Экономические факторы				
1	Уровень инфляции	3	4,1	0,25
2	Изменение курса тенге	3	4,5	0,27
3	Уровень безработицы	2	4,3	0,17
Социально-культурные факторы				
1	Демографический фактор: рождаемость, продолжительность жизни, смертность, миграция	3	4,6	0,28
2	Уровень социального обеспечения населения	3	4,5	0,27
3	Языковой фактор	2	3,8	0,15
4	Доступность образования	2	4,3	0,17
Технологические факторы				
1	Цифровизация госорганов, включая прозрачность процесса государственного управления	3	4,5	0,27
2	Цифровая грамотность госслужащих	2	3,9	0,16
3	Доступность высокоскоростного Интернета и мобильной связи	1	4,5	0,09
4	Доступность облачной платформы для всех государственных организаций	3	4,5	0,27
5	Наличие государственных платформ, позволяющих гражданам оставлять отзывы о предоставлении госуслуг	3	4,8	0,28
Примечание: рассчитано и составлено автором по результатам экспертного опроса				

Результаты PEST-анализа показывают, что наиболее значимыми факторами для государственного управления Казахстана являются: «Общемировая политическая ситуация», «Избирательный процесс», «Демографический фактор», «Наличие государственных платформ, позволяющих гражданам оставлять отзывы о предоставлении госуслуг», каждый из которых получил общую оценку 0,28 баллов; второй эшелон факторов («Внутренняя политика, доверие к власти, риск политической нестабильности», «Изменение курса тенге», «Уровень социального обеспечения населения», «Цифровизация госорганов», «Доступность облачной платформы для всех государственных организаций»), получил по 0,27 баллов.

Из этих результатов следует, что именно на этих факторах должно в ближайшей перспекти-

ве сосредоточиться Правительство РК. Эти же факторы могут стать основой для формирования критериев оценки эффективности государственного управления в цифровой экономике для Казахстана (табл. 4).

Основными методами оценки эффективности являются экспертный опрос, социологический опрос, данные официальной статистики и комбинация данных методов.

Преимущества предлагаемой методики состоят в актуализации данных о критериях оценки и качестве государственного управления в РК в условиях цифровой экономики, простоте методики, отказе от метода самооценки представителей государственного аппарата. Набор критериев оценки требует регулярной актуализации и корректировки.

Таблица 4 – Критерии авторской методики оценки эффективности государственного управления в цифровой экономике

№	Факторы	Критерии	Методы оценки	
			Экспертная оценка (от 0 до 100 баллов)	Оценка методом социопроса населения, по шкале от 1 до 5 баллов
1	Общемировая политическая ситуация, риск санкций	Национальная безопасность (готовность страны к защите границ и отражению внешних военных угроз)		
		Меры, принимаемые правительством для нейтрализации воздействия на Казахстан антироссийских санкций		
		Меры, принимаемые правительством для нейтрализации риска санкций против Казахстана		
2	Избирательный процесс	Доверие к результатам выборов		
		Доступность независимых наблюдателей и экспертов к избирательному процессу		
		Качество избирательного законодательства		
3	Демографический фактор	Соответствие ожидаемой и реальной продолжительности жизни населения	данные официальной статистики	
		Младенческая смертность	данные официальной статистики	
		Качество миграционного законодательства		
4	Внутренняя политика, доверие к власти, риск политической нестабильности	Доверие к органам власти		
		Способность правительства урегулировать социальную напряженность в обществе		
		Уровень бедности	Экспертная оценка с применением данных официальной статистики	
5	Изменение курса тенге	Способность правительства и Национального банка обеспечить стабильность национальной валюты		
6	Уровень социального обеспечения населения	Соответствие минимальной зарплаты потребностям	Экспертная оценка с применением данных официальной статистики	
		Соответствие минимальной пенсии потребностям	Экспертная оценка с применением данных официальной статистики	
		Соответствие реальной заработной платы потребностям	Экспертная оценка с применением данных официальной статистики	
7	Цифровизация госорганов	Уровень прозрачности процесса государственного управления		
		Доступность облачной платформы для всех государственных организаций		
		Уровень межведомственного цифрового взаимодействия		

№	Факторы	Критерии	Методы оценки	
			Экспертная оценка (от 0 до 100 баллов)	Оценка методом социопроса населения, по шкале от 1 до 5 баллов
8	Доступность государственных услуг в цифровом формате	Доступность высокоскоростного Интернета и мобильной связи		
		Уровень качества государственных услуг в цифровом формате		
		Наличие государственных платформ, позволяющих гражданам оставлять отзывы о предоставлении госуслуг		
Примечание: составлено автором				

Выводы

Научная категория «оценка эффективности государственного управления в условиях цифровой экономики» определена как набор аналитических методов измерения, позволяющих выявить, в какой степени деятельность государственных институтов управления соответствует заявленным общенациональным (стратегическим) целям.

Одной из актуальных проблем применения методик оценки эффективности государственного управления в Казахстане является размещение на официальных ресурсах результатов оценки с опозданием 1-2 года или вообще не размещением отчетов об итогах оценки. Наряду с этим, выявлено несоответствие между результатами оценки эффективности государственного управления в Казахстане со стороны международных организаций и результатами оценки в РК; существует противоречие между используемыми методиками оценки и объективностью получаемых результатов оценки. Таким образом, нашли подтверждение 1 и 2 исходные гипотезы.

Предложена методика оценки эффективности государственного управления в цифровой экономике с учетом полученных результатов исследования и с помощью PEST-анализа.

Заключение

Цель статьи состояла в разработке авторской методики оценки эффективности государственного управления в цифровой экономике. Основным вопросом исследования заключался в определении наиболее объективных критериев оценки эффективности государственного управления в

РК в условиях цифровизации. Предметом исследования являлся обзор методических подходов к оценке эффективности государственного управления. Методология исследования основывалась на междисциплинарном, аналитическом и системном подходах, а также методах: кабинетного исследования, анализа материалов международных организаций, анализа правовых документов РК, данных экспертных опросов, моделирования методики оценки эффективности государственного управления на основе PEST-анализа.

В результате исследования подтвердились две гипотезы: 1) существует несоответствие между результатами оценки эффективности государственного управления в Казахстане со стороны международных организаций и результатами оценки и самооценки госаппарата в РК; 2) методология оценки эффективности государственного управления в Казахстане нуждается в совершенствовании, так как существует противоречие между используемыми методиками оценки и объективностью получаемых результатов оценки.

Автором разработана и обоснована методика оценки эффективности государственного управления в цифровой экономике на основе восьми значимых факторов среды, включающая 24 критерия (экспертный опрос, социологический опрос, данные официальной статистики и комбинация данных методов).

Ценность работы состоит в углублении научных представлений об оценке эффективности государственного управления в РК в цифровой экономике. Практическое значение исследования состоит в повышении объективности критериев оценки эффективности деятельности государственных органов РК.

Литература

1. Annual global report “Freedom in the World” (2021) Methodology; URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_Methodology_For_Web.pdf.
2. Government of Canada. Management Accountability Framework (2022); <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>.
3. GTMI (2022): Trends in Public Sector Digital Transformation; URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099035001132365997/pdf/P1694820bcef0903e091160315d2050d03b.pdf>.
4. Negroponte N. (1995) Being Digital. New York: Alfred A. Knopf, 255 pp.
5. Parmenter D. (2007) «Key Performance Indicator: Developing, Implementing, and using Winning KPIs», Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
6. Sukhina Y. V. (2021) «Improving The System For Assessing The Effectiveness Of Public Administration», Conference: Conference on Land Economy and Rural Studies Essentials. doi:10.15405/epsbs.2021.07.83.
7. Tapscott D. (1995) The Digital Economy: Promise and Peril In The Age of Networked Intelligence, McGraw-Hill, 342 pp.
8. Vavrek R. (2018) Efficiency and inefficiency of public administration, Journal of Economic Development Environment and People, no 7(1). doi:10.26458/jedep.v7i1.569.
9. Worldwide Governance Indicators (2022); URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
10. World Economics Research (2023); URL: <https://www.worldeconomics.com/ESG/Governance/Kazakhstan.aspx>.
11. Zakaria Z. (2011) «Key Performance Indicators (KPIs) in the Public Sector: A Study in Malaysia». Asian Social Science, Vol. 7, no 7. pp. 102–107.
12. Букетова А. В., Четверикова Н. А. (2021) «Оценка эффективности государственного управления», Актуальные вопросы современной экономики, № 5. С. 71-78.
13. Капогузов Е. А., Сулейменова Г. К. (2017) «Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан», Ars Administrandi (Искусство управления), Том 9, № 3. С. 452-475. doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.
14. Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию РК от 30 декабря 2015 года № 1279 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных органов по применению информационно-коммуникационных технологий» (ред. 27.09.2022); URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012961/info>.
15. Рейтинг оценок эффективности деятельности акимов регионов Казахстана (по итогам 1 квартала 2022 года), 2022; URL: <https://www.ofstrategy.kz/ru/research/project-portrait/item/804-rejting-otsenok-effektivnosti-deyatelnosti-akimov-regionov-kazakhstana-po-itogam-1-kvartala-2022-goda>.
16. Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. (2019) «Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты», Вопросы государственного и муниципального управления, № 2. С. 93-114.
17. Указ Президента РК от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» (ред. от 26.11.2022), САПП Республики Казахстан, 2010 г., № 24, ст. 173.
18. Шевчуков Н. В. (2021) «Классические и современные подходы к оценке эффективности и результативности механизмов государственного управления», Менеджер. № 1 (95). С. 240–247.

References

1. Annual global report «Freedom in the World» (2021) Methodology; URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_Methodology_For_Web.pdf.
2. Government of Canada. Management Accountability Framework (2022); <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>.
3. GTMI (2022): Trends in Public Sector Digital Transformation; URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099035001132365997/pdf/P1694820bcef0903e091160315d2050d03b.pdf>.
4. Negroponte N. (1995) Being Digital. New York: Alfred A. Knopf, 255 pp.
5. Parmenter D. (2007) «Key Performance Indicator: Developing, Implementing, and using Winning KPIs», Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
6. Sukhina Y. V. (2021) «Improving The System For Assessing The Effectiveness Of Public Administration», Conference: Conference on Land Economy and Rural Studies Essentials. doi:10.15405/epsbs.2021.07.83.
7. Tapscott D. (1995) The Digital Economy: Promise and Peril In The Age of Networked Intelligence, McGraw-Hill, 342 pp.
8. Vavrek R. (2018) Efficiency and inefficiency of public administration, Journal of Economic Development Environment and People, no 7(1). doi:10.26458/jedep.v7i1.569.
9. Worldwide Governance Indicators (2022); URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
10. World Economics Research (2023); URL: <https://www.worldeconomics.com/ESG/Governance/Kazakhstan.aspx>.
11. Zakaria Z. (2011) «Key Performance Indicators (KPIs) in the Public Sector: A Study in Malaysia». Asian Social Science, Vol. 7, no 7. pp. 102–107.
12. Buketova A. V., Четверикова Н. А. (2021) «Оценка эффективности государственного управления», Актуальные вопросы современной экономики, № 5. С. 71-78.

13. Kapoguzov E. A., Sulejmenova G. K. (2017) «Ocenka effektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennyh organov v kontekste strategicheskogo menedzhmenta i organizacionnogo razvitiya v Respublike Kazahstan», *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya)*, Tom 9, № 3. S. 452-475. doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

14. Prikaz i.o. Ministra po investitsiyam i razvitiyu RK ot 30 dekabrya 2015 goda № 1279 «Ob utverzhenii Metodiki ocenki effektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennyh organov po primeneniyu informacionno-kommunikacionnyh tekhnologij» (red. 27.09.2022); URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012961/info>.

15. Rejting ocenok effektivnosti deyatel'nosti akimov regionov Kazahstana (po itogam 1 kvartala 2022 goda), 2022; URL: <https://www.ofstrategy.kz/ru/research/project-portrait/item/804-rejting-otsenok-effektivnosti-deyatelnosti-akimov-regionov-kazahstana-po-itogam-1-kvartala-2022-goda>.

16. Sidorenko E.L., Barcic I.N., Hisamova Z.I. (2019) «Effektivnost' cifrovogo gosudarstvennogo upravleniya: teoreticheskie i prikladnye aspekty», *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*, № 2. S. 93-114.

17. Ukaz Prezidenta RK ot 19 marta 2010 goda № 954 «O Sisteme ezhegodnoj ocenki effektivnosti deyatel'nosti central'nyh gosudarstvennyh i mestnyh ispolnitel'nyh organov oblastej, gorodov respublikanskogo znacheniya, stolicy» (red. ot 26.11.2022), SAPP Respubliki Kazahstan, 2010 g., № 24, st. 173.

18. Shevchukov N. V. (2021) «Klassicheskie i sovremennye podhody k ocenke effektivnosti i rezul'tativnosti mekhanizmov gosudarstvennogo upravleniya», *Menedzher*. № 1 (95). S. 240–247.