

УДК 338.22.01

DOI 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА И ОРГАНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Е. А. КАПОГУЗОВ,

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского,
г. Омск, Россия

Г. К. СУЛЕЙМЕНОВА

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
Астана, Республика Казахстан

Для цитирования:

Капогузов Е. А., Сулейменова Г. К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017 Том 9, № 3. С. 452–475. DOI 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Введение: внедрение системы оценки эффективности деятельности государственных органов является одним из основных направлений современных реформ государственного управления, происходящих в разных странах мира, как развитых, так и развивающихся.

Цель: выявить теоретические и прикладные проблемы внедрения оценки эффективности деятельности государственных органов на примере Республики Казахстан и сформулировать рекомендации для совершенствования управления результативностью.

Методы: институциональный анализ; массовый опрос; углубленное интервью экспертов.

Результаты: проведен анализ сформированной в Республике Казахстан системы оценки эффективности деятельности государственных органов с позиции эволюционно-институционального подхода. Обнаружены противоречия процесса управления результативностью, описанные в научной литературе. Показано, что на новейшем этапе развития системы оценки эффективности деятельности государственных органов существенное внимание уделяется организационному развитию, в этой связи значимым становится институционализация изменений в организационном поведении под влиянием практик системы оценки. Приведены результаты социологического исследования, согласно которым, несмотря на сформированность условий для оценки, она еще не стала полноценным институтом.

Выводы: процесс институционализации системы оценки деятельности государственных органов дает свои результаты, хотя и не является завершенным. Система оценки деятельности государственных органов в целом способствует совершенствованию внутренних процессов в них, организационному развитию и росту эффективности их деятельности. Но в перспективе необходимы построение системы внешней оценки деятельности государственных органов со стороны общества и повышение транспарентности результатов оценки.

Ключевые слова: оценка эффективности; управление результативностью; новый государственный менеджмент; организационное развитие; государственные органы; стратегический менеджмент; рациональные и инкрементные изменения

ВВЕДЕНИЕ

В ходе реформ государственного управления в духе нового государственного менеджмента и Good Governance¹ (Pollitt and Bouckaert, 2011; Капогузов, 2016, Красильников и др., 2016) во многих развитых и развивающихся странах внедрение системы оценки эффективности (Performance Evaluation – PE) деятельности государственных органов стало одним из ключевых элементов рационалистической концепции стратегического менеджмента (Sminia and Van Nistelrooij, 2006). В свою очередь, PE является частью более сложного процесса перестройки системы государственного управления – управления результативностью (Performance Management – PM). Как показывает практика, определение целевых показателей деятельности государственных органов имеет большое значение, но более существенной является оценка процесса их достижения, поскольку она позволяет получить информацию о деятельности государственного органа по достижению целевых показателей и принять меры по ее совершенствованию.

Обзор литературных источников показал, что понятие оценки эффективности и результативности возникло с появлением концепции эффективности. В научной литературе стран дальнего зарубежья используется термин «performance measurement» (измерение результативности), где базовой категорией выступает «performance» (результативность). В связи с ростом критики деятельности правительств были разработаны различные системы оценки эффективности разных уровней государственного сектора. Одной из приоритетных задач государств стало обеспечение прозрачности, подотчетности и эффективности государственного управления, для этого были внедрены системы мониторинга и оценки эффективности. Так, к 2005 году в 50 % стран ОЭСР действовали системы оценки эффективности государственного сектора (Curristine, 2005).

На сегодняшний день в мировой практике выделяются несколько уровней оценки эффективности. Это эффективность системы государственного управления в целом, эффективность правительства, эффективность государственного органа, эффективность структурного подразделения (команды), эффективность сотрудника. По мнению Х. Салема, оценка эффективности должна рассматриваться в рамках общей системы управления эффективностью и быть представлена как процесс количественной оценки эффективности и результативности действий (Salem, 2003).

Таким образом, система оценки эффективности может быть определена как набор метрик, используемых для количественного определения эффективности и результативности действий (KPMG, 2008). В отношении государственного управления при оценке эффективности базовыми концепциями являются модели «трех Е» и ИОО. Модель «трех Е» строится на экономичности (Economy), эффективности (Efficiency) и результативности (Effectiveness) при производстве государственных услуг. Модель ИОО (Input-Output-Outcome)

¹ Government at a Glance 2017 [Электронный ресурс]. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. URL: <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> (дата обращения: 13.07.2017).

предполагает, что эффективность деятельности государственных органов может быть измерена в последовательности «входящие ресурсы – непосредственные результаты – конечные результаты» (Walker et al., 2010; Andrews et al., 2012).

Вместе с тем исследователями было установлено, что оценка эффективности деятельности государственных органов осуществляется не без проблем и неожиданных результатов (Van Theil and Leeuw, 2002; Jann and Janitz, 2008). Расширение системы аудита привело к резкому росту числа регуляторов и аудиторов, отчетных документов и транзакционных издержек в целом (audit explosion) (Power, 1999). В правительственных структурах было создано множество подразделений, проводящих оценку. Как следствие, возросли расходы на их содержание. Хотя процесс оценки был направлен на обеспечение подотчетности (accountability) государственных органов, увеличение количества проверяющих структур стало побочным нежелательным эффектом. Г. Букерт и В. Балк установили 13 «заболеваний», присущих системе оценки. По их мнению, они являются результатом неправильных предположений, лежащих в основе оценки, ошибок и проблем, касающихся содержания, положения и количества показателей (Bouckaert and Balk, 1991). Повышенное внимание к оценке эффективности, как отмечает П. Смит, может создать дисфункциональные последствия, такие как «окостенение», отсутствие инноваций, «туннельное зрение» и субоптимизация (Smith, 1995). В некоторых случаях неясно, что на самом деле измеряется (например, определение качества). И, наконец, ученые говорят о слабой корреляции между показателями эффективности и самой деятельностью. Причиной этому является то, что со временем показатели перестают в полной мере отражать деятельность, которая преобразовывается. В результате связь между фактической деятельностью и отчетом о деятельности ослабляется (Meyer and Gupta, 1994; McGinnes and Elandy, 2012).

Выявленные парадоксы оценки требуют поиска путей предупреждения появления таких парадоксов в оценке и исполнении, в результате чего возникают внешние эффекты, приводящие к сомнениям в ценности оценки и целесообразности ее применения (Божья-Воля и Мясникова, 2016). Вместе с тем, несмотря на данные сомнения, эта система продолжает глобально развиваться, что дало основание Г. Букерту и Д. Халигану говорить о «парадоксе управления результативностью» (Bouckaert and Halligan, 2006). Система оценки стала частью институциональной среды в сфере государственного управления. В частности, во многих странах были сформированы формальные институты, разработаны, внедрены и адаптированы методики оценки.

Следует отметить, что в Казахстане главную роль в развитии системы оценки эффективности играет Центр оценки эффективности деятельности государственных органов (Капогузов и Кабижан, 2015). Основная его задача заключается в анализе отчетной информации оцениваемых государственных органов, мониторинге и подготовке заключений, анализе процедур обжалования, совершенствовании методологической базы системы оценки на основе изучения передового мирового опыта. В целом в результате внедрения системы оценки в Казахстане снизилась доля неэффективных государственных

органов, повысилось качество стратегического планирования, расширилась сфера применения информационных технологий, повысился уровень исполнительской дисциплины и качества оказания государственных услуг, улучшилось исполнение бюджета² (Кулумбетова, 2017).

Вместе с тем для Казахстана малоизученной областью остается анализ влияния неформальных институтов, в частности организационной культуры, на эффективность деятельности государственных органов. Речь идет об изучении как прямого влияния (каким образом внедрение системы оценки повлияло на изменения в организационной культуре и организационном поведении государственных органов), так и обратного (как существующая организационная культура государственных органов повлияла на функционирование системы оценки). Именно через культурные и системные изменения в результате административной реформы (по К. Поллитту и Г. Букерту) (Pollitt and Bouckaert, 2011) возможны институционализация данной системы, придание ей характера устойчивого и эффективного института. Организационные изменения лишь тогда достигают результата, когда члены организации «инкорпорируют новую политику и инновации в организационные рутины» (Fernandez and Rainey, 2006, p. 172).

МЕТОДОЛОГИЯ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе исследования эффектов, возникающих в процессе внедрения системы оценок в Республике Казахстан, мы использовали институциональный подход. Институциональный подход рассматривается как ключевой во множестве социальных наук (Тамбовцев, 2015; Powell and Di Maggio, 1991; Peters, 1999), в сфере изучения реформ государственного управления, в частности в качестве теоретической основы внедрения системы оценки эффективности как части управления изменениями в организациях общественного сектора. Так, изучение публикаций в ведущих журналах в сфере государственного управления показало, что в 133 публикациях в 51 журнале используется более двадцати научных теорий, концепций и подходов, но институциональный подход является ведущим и в явном виде указан в качестве теоретической основы в 20 публикациях (Kuipers et al., 2014). Объяснение практической применимости институционального подхода к позитивному анализу процессов в общественном секторе, а также сложности конвенционального понимания природы институтов было дано, в частности, С. Скиаво-Кампо при характеристике процессов мониторинга и оценки в общественном секторе: «Понятие «институт» все еще слишком часто путают с организацией, причем основным следствием среди прочего является уклонение от сложных институциональных проблем трансформации организационных структур. Но поведение людей регулируется *правилами и стимулами* (прим. авторов), в рамках которых они, как ожидается, будут вести себя, т. е. реальными институтами, а не их текущей позицией в организации. В свою очередь, поскольку институты включают

² Анализ международного опыта по внедрению и системе оценки в мире: США, Великобритания, Канада, ЕС и Казахстан (в сравнении). Астана: Центр оценки эффективности деятельности государственных органов, 2012. 17 с.

как формальные, видимые, правила, так и неформальные правила, обычно менее заметные, общий накопленный запас институтов в любой стране очень велик. Из этого вытекает феномен, который Дуглас Норт называл «зависимость от предшествующей траектории развития» (path dependency), понимаемая как тяжелый груз накопленных правил и регуляций, формальных и неформальных, создающих рамки для объема и скорости институциональных изменений» (Schiavo-Campo, 2005, p. 2).

В актуальных публикациях, рассматривающих процесс имплементации РМ в различных странах (Andersen et al., 2016; Hansen, 2017), подчеркивается значимость учета контекста и организационной культуры, взаимосвязь с организационным развитием, важность обратной связи и вовлечения потребителей государственных услуг в процесс их оказания. Так, в работе Л. Каннех и А. Хэддад показано, что в Сьерра-Леоне фактором успеха внедрения системы РМ применительно к процессу оказания услуг является упрощение процедур, децентрализация и вовлечение представителей локального сообщества в процесс формирования дизайна услуг. Применение современных технологий в сфере производства государственных услуг, вовлечение стейкхолдеров и введение наблюдательных советов с целью социального контроля также должны обеспечить рост результативности процессов государственного управления. В свою очередь, ключевыми проблемами при внедрении РМ в данной стране являются несовершенство стратегического планирования, недостаток критериев для измерения результативности государственных органов, низкий уровень компетентности персонала и управленцев, трудности в коммуникации, в целом ограниченность ресурсов для построения эффективной системы (Kanneh and Haddud, 2016). В работе Wei-Ning Wu и Kyujin Jung на материалах США подчеркивается именно отсутствие как в соответствующей литературе, так и в практике связи между результативностью деятельности государственных органов, участием граждан и их удовлетворенностью услугами, предоставляемыми госорганами. Результаты данного исследования показали, что высокий уровень участия граждан положительно сказывается на их удовлетворенности, но взаимосвязь участия и удовлетворенности в значительной степени зависит от результативности деятельности государственных органов. В работе подчеркивается, что активное участие граждан может способствовать усилению контроля над государственными служащими, привлечению к ответственности публичных администраторов (Wei-Ning Wu and Kyujin Jung, 2016).

Кроме того, как отмечает М. Б. Хансен, следует различать систему управления результативностью (РМ) и непосредственно систему внутренней оценки. Система управления результативностью в идеальной модели предполагает как определение результатов деятельности организации, имеющей количественно измеримые цели (Performance Measurement), так и оценку степени их достижения (Performance Evaluation). Отчетность о достижении целей, поставленных государственными органами, должна быть прозрачной для широких слоев потребителей и стейкхолдеров (Accountability and Transparency), а руководители государственных организаций должны создать эффективную систему принятия решений на основе получаемой информации. Лишь в этом случае

возникает системный эффект, когда нет разрыва между оценкой и принимаемыми решениями. Согласно Хансену, «дополнительной особенностью РМ, по сравнению с оценкой (в узком смысле) является то, что система РМ встроена в рутины организации. Это реализуемо, так как часто на практике система РМ имеет большое воздействие на организационные приоритеты и деятельность, базируясь на тезисе «что вы измеряете, есть то, его вы достигаете» (Hansen, 2017, p. 3). В этом смысле РМ рассматривается как форма «институционализированной оценки», которая, впрочем, не обязательно имеет целью и следствием рост эффективности организации. Зачастую целями могут быть процесс обучения, в том числе через бенчмаркинг, контроль процессов и деятельности сами по себе. Есть также объяснения внедрения РМ как институционализированной оценки в негативном ключе: 1) как политическая игра по использованию ресурсов, в частности со стороны «продвинутых бюрократов»; 2) желание построить «потемкинскую деревню», что связано с символическим характером реформ, особенно в условиях давления внешних доноров и желания следовать правильным рекомендациям (к примеру, быть частью прогрессивного мирового сообщества, улучшить позицию в международных рейтингах и т.д.); 3) ритуальная реакция на внешние процессы (логика бюрократии – «надо что-то делать»), которая не приводит в краткосрочной перспективе к реальным результатам, но в долгосрочном может иметь вполне ощутимые последствия (Dahler-Larsen, 2011).

Исследования, посвященные эффективности деятельности государственных органов, позволяют выделить различные группы факторов, оказывающих на нее воздействие. Среди них в контексте нашего исследования особый интерес представляет работа С. Lusthaus и др., в которой изучается влияние нескольких составляющих (см. рис.) (Lusthaus et al., 2002).

Согласно позиции авторов, эффективность деятельности организаций складывается из следующих показателей: результативность, эффективность, релевантность, экономичность, финансовая жизнеспособность. Достижение этих показателей зависит от трех составляющих: внешней среды, потенциала организации и мотивации в организации. Каждая из составляющих раскрывается через комплекс факторов.

Подход к исследованию, примененный данной группой экспертов, можно назвать контекстуальным, так как достижение эффективности деятельности организаций исследуется в определенных контекстах. Это достаточно важный аспект, потому что индивидуумы и организации являются частью большой системы отношений. Например, П. Смит более двадцати лет назад показал, что большинство попыток внедрения систем управления эффективностью провалились из-за неучета внешних факторов (Smith, 1995).

Существует общепринятый подход к измерению эффективности деятельности организаций – оценка прогресса в достижении заранее определенных целей, включающая информацию о ресурсах, из которых были произведены товары (услуги), качество непосредственных и конечных результатов, результативность. В то же время деятельность, направленная на достижение намеченных целей, реализуется в определенном контексте.

На наш взгляд, при имплементации очевидно возникновение проблем с издержками институциональной трансформации и транзакционными



Рис. 1. Взаимосвязь факторов, влияющих на эффективность организации /
Fig.1. Interrelation of the factors influencing on the organizations performance

Источник: составлено авторами по (Lusthaus et al., 2002).

издержками. В. М. Полтерович утверждал, что в процессе закрепления институтов (в нашем случае, правил оценки) транзакционные издержки и издержки институциональной трансформации меняются в противоположных направлениях: первые уменьшаются, а вторые увеличиваются. Кроме того, издержки институциональной трансформации неравномерно распределяются между агентами, а все вместе взятое приводит к возникновению групп давления (лобби), препятствующих изменению действующих институтов (Полтерович, 2008). Так, оценка эффективности осуществляется на нормативной правовой основе и по определенной методике. Например, в Казахстане был принят указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных органов и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы»³. В нем были определены основные положения, принципы,

³ О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Казахстан от 19.03.2010 г. № 954. URL: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/ukaz> (дата обращения: 15.06.2017).

направления, порядок проведения оценки, определения результатов оценки, их обжалования, государственные органы, подлежащие к оценке, государственные органы, проводящие оценку. По сути, данный документ представляет собой формальное правило, регламентирующее процесс оценки, устанавливающее нормы, адресатов, гарантов и санкции.

Как показывает опыт Казахстана, имплементация правил и процедур оценки эффективности в государственных органах сопровождается встраиванием нового института в действующую структуру формальных и неформальных институтов. Очевидно, что этот процесс вызвал в некоторой степени кратковременный «шок» в государственных органах, обусловленный изменением задач и обязанностей государственных служащих. Как следствие, происходили сбои в работе отдельных структурных подразделений, ответственных за подготовку информации и пакета документов по направлениям оценки. Однако в последующем учеными было доказано, что происходит процесс пассивной адаптации (Leeuw, 2011).

Известно, что одними из первых оценку эффективности государственной политики, а затем оценку эффективности деятельности государственных органов внедрили США. Косвенным результатом чего стали жесткая регламентация действий, рост бюрократизации, распространение бумажной волокиты, сверхформализация процессов и действий, структурная сложность, чрезмерное доминирование правил и норм и, как следствие, задержка выполнения задач. Поэтому в период президентства Б. Клинтона была начата реформа под названием «От бюрократии к результатам: создание правительства, работающего лучше с меньшими издержками».

Еще одним побочным эффектом внедрения оценки стал резкий рост числа регуляторов и аудиторов и в целом «взрыв аудита» (audit explosion). Как отмечается, впервые это явление проявилось в Великобритании в 1980-е – начале 1990-х годов, но уже в 2000-е распространилось на другие страны, проводящие административные реформы (Power, 1999). Рост числа аудиторов не только требовал расходов на их содержание, но и вызвал существенные трансакционные издержки для проверяемых структур. Нам представляется, что здесь складывается парадоксальная ситуация: от государственных органов требуют экономичного использования ресурсов, в то же время растут дополнительные расходы, связанные с оценкой. Например, в Казахстане, согласно указу, обозначенному выше, система ежегодной оценки включает 7 направлений и 8 уполномоченных на оценку государственных органов, также функционирует Центр оценки эффективности деятельности государственных органов. Следовательно, в этих 8 уполномоченных органах есть штатные единицы, ответственные за проведение оценки в других государственных органах. Кроме того, выделяются средства на содержание центра, отвечающего за экспертно-аналитическое, методологическое и организационное сопровождение оценки эффективности деятельности государственных органов. Помимо них, отдельно финансовый контроль осуществляют службы внутреннего аудита в государственных органах, комитет финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан, счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, ревизионные комис-

сии маслихатов. Установлено, что функции и полномочия государственных органов, осуществляющих внешний и внутренний контроль, законодательно не разграничены. Это приводит к дублированию их деятельности и снижает эффективность всей системы государственного финансового контроля. Основная деятельность комитета финансового контроля на 77 % поглощает направления работы счетного комитета, ревизионных комиссий – на 87,5 %. В результате один и тот же объект подвергается проверке всеми органами государственного финансового контроля, а некоторые не проверяются⁴.

Другая проблема состояла в том, что в отдельных странах оценка была внедрена без учета управленческого контекста. Зачастую возникал вопрос: «Как использовать информацию, полученную по результатам оценки?» (Andrews et al., 2012). Современная управленческая парадигма предполагает применение системного подхода, согласно которому оценка должна быть встроена в систему управленческих инструментов, т. е. быть *управленчески релевантной*, позволять на основе полученной информации принимать решения в сфере организационного развития, способствующие улучшению результативности деятельности организации (Van Dooren and Van de Walle, 2011). Как следствие, в системе государственного управления внедрение оценки потребовало разработки и применения новых инструментов управления, таких как оплата труда по результатам, контракты и бюджетирование, ориентированные на результат. Это свидетельствует о том, что система институтов государственной службы дополнилась новыми формальными институтами.

По мнению В. Ван Дурена, чрезмерный упор на оценку эффективности деятельности приводит к тому, что показатели эффективности становятся смыслом централизованного управления (Van Dooren, 2008). Кроме того, сосредоточение на достижении хороших результатов по установленным показателям может привести к упущению из вида долгосрочных перспектив (Neely, 1999).

В Австралии существенную роль в использовании информации о результатах оценки в процессе принятия решений играет индивидуальная убежденность. Так, чем больше участников считают, что оценка эффективности будет на пользу их организации, тем вероятнее, что они будут интегрировать данную информацию в процесс принятия решений (Taylor, 2016, p. 23).

В целом анализ зарубежных литературных источников показал, что при внедрении института оценки, несмотря на наличие неформальных практик, практически отсутствуют доказательства создания неформальных институтов. Между тем взаимодополняемость формальных и неформальных институтов является одним из важных условий институционализации эффективной, с точки зрения общества, системы оценки деятельности государственных органов. Именно формальные и неформальные институты, как это уже отмечалось ранее, оказывают решающее влияние на поведение государственных служащих, что отражается в деятельности государственного органа в целом. М. Барзилай применительно к определению политики в сфере менеджист-

⁴ Об утверждении Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Казахстан от 03.09.2013 г. № 634. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000634> (дата обращения: 15.06.2017).

ских реформ отмечает: «Институциональные правила и организационные рутины в сфере планирования расходов и финансового менеджмента, аудита и оценки, организации и методов, трудовых отношений и государственных закупок направляют, ограничивают и мотивируют общественный сектор» (Barzelay, 2001, p. 14). Как уже отмечалось выше, успешная институционализация процессов оценки эффективности деятельности государственных органов невозможна без того, чтобы она стала частью повседневной культуры соответствующей государственной организации, получила широкое распространение через диффузию знаний и опыта, обратную связь как внутри организации, так и вне ее – с клиентами и иными стейкхолдерами.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Формирование системы оценки эффективности деятельности государственных органов и стратегическое развитие Республики Казахстан

В Казахстане необходимость внедрения оценки эффективности государственных органов впервые была озвучена Президентом Республики Казахстан Н. Назарбаевым в своем Послании народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» в 2005 году⁵.

На начальном этапе внедрения оценке в основном подвергались рабочие процессы, что мотивировало государственные органы оптимизировать их. В последние годы ключевой тенденцией стало измерение конечных результатов (Outcome) государственного управления. Поэтому процессные показатели, по которым государственные органы получали максимальные баллы, исключались из методологии. Результаты работы системы оценки позволяют констатировать, что первоначальная цель – выстроить внутренние процессы в государственных органах – практически достигнута.

Следующим этапом развития системы станет переход от оценки процессов к оценке результатов. Акцент на показателях результативности должен стать основой новой модели оценки. Переход к оценке результатов должен позволить публиковать в СМИ интересные обществу итоги оценки. Такой подход не только отвечает требованиям модернизации государственного управления, но и имеет важный общественно-политический эффект. Конечная цель оценки – не только совершенствовать механизмы государственного управления, но и обеспечить подотчетность государственных органов обществу, повысить уровень доверия населения государству и в конечном счете легитимизировать проводимые преобразования и оправдать выделение общественных ресурсов на их осуществление.

В целом становление системы оценки проходило в три этапа (Капогузов и Кабижан, 2015), в явном виде она была сформирована к 2010 году, когда нача-

⁵ Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» (18.02.2005 г.) // Казахстанская правда. 2005. 19 февр. С. 1–3.

лись ежегодные процедуры оценки по семи, а впоследствии по пяти направлениям. Современное развитие системы оценки в Республике Казахстан проходит в условиях реализации ряда стратегических документов, в частности масштабного плана пяти институциональных реформ. Пятнадцать из ста шагов в рамках Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» направлены на совершенствование деятельности государственного аппарата⁶. Одним из важнейших для процесса оценки деятельности государственных органов является шаг № 93 «Транспарентное и подотчетное государство». В ходе реализации поручений президента в 2017 году была создана новая архитектура данной системы оценки, которая предполагает три направления:

1) Достижение стратегических целей и показателей бюджетных программ. В рамках данного направления будет оцениваться качество планирования и достижение целей стратегических планов центральных государственных органов и программ развития территорий (областных акиматов) в увязке с ключевыми показателями эффективности и достижением показателей бюджетных программ.

2) Взаимодействие между государственными органами и гражданами. В рамках данного направления оценка нацелена на повышение уровня прозрачности и подотчетности государственных органов через улучшение качества оказания государственных услуг, внедрение инструментов «Открытого правительства» и работу с обращениями граждан.

3) Организационное развитие. В рамках данного направления оценка нацелена на определение эффективности мер по управлению персоналом и применению информационных технологий.

Стоит отметить, что последнее направление отражает общемировую тенденцию развития практики стратегического менеджмента и управления результативностью и предполагает развитие плановых организационных изменений (Sminia and Van Nistelrooij, 2006) и управление ими (Van der Voet et al., 2014) для повышения результативности и институционализации изменений, происходящих вследствие внедрения системы оценки эффективности. Такая трансформация является реакцией государственных органов, отвечающих за реализацию реформы государственного управления, в частности Министерства национальной экономики Республики Казахстан, на поручение по реализации Плана нации «100 конкретных шагов...». При этом получается, что для понимания сотрудников не только система оценки должна подкрепляться информированием о развитии стратегии государства в целом, но и миссию и цели деятельности конкретного государственного органа необходимо встраивать в общие стратегические документы. Такая идущая сверху (top-to-bottom) система обратных связей и организационного развития предполагает необходимость учета характеристик внутренней среды и социальное обучение по результатам анализа последствий внедрения системы оценки. Если

⁶ 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева [Электронный ресурс]. URL: <http://24.kz/ru/novosti2/glavnyenovosti/item/65297-100-konkretnykh-shagov-po-realizatsii-pyati-institutsionalnykh-reform-glavy-gosudarstva> (дата обращения: 15.05.2017).

в условиях становления меритократической системы государственной службы в Республике Казахстан большинство государственных органов преследуют (гипотетически) защитную (defending) стратегию, связанную с ростом эффективности в условиях ориентации на результат и качество производимых государственных услуг (Andrews et al., 2012), то процесс оценки в таком случае предполагает реализацию только контрольной функции, но не мотивирующей и обучающей. Во многом потенциал организационного развития связан с наличием эксплицитных стратегий, что часто отмечается в литературе. Но его значимость в казахстанских условиях не надо переоценивать, поскольку, на наш взгляд, в институциональной среде слабо выражена мультистейкхолдерская перспектива, и принципал для государственных органов достаточно гомогенен. Учеными высказывается мнение, что «различные стейкхолдеры и группы давления, в зависимости от их идеологической позиции и политических приоритетов, настаивают на следовании разным стратегиям: быть более инновативными, делать акцент на эффективности или реагировать более полно на внешние запросы вышестоящих правительственных органов» (Andrews et al., 2012, p. 149). В этом смысле анализ того, как связана система оценки, организационное развитие и результативность деятельности государственных органов не с точки зрения системы формальных индикаторов, а с точки зрения организационного развития, было целью нашего эмпирического исследования.

Изменения в организационной культуре и организационном поведении вследствие внедрения системы оценки: социологическое исследование

Как уже отмечалось, в процессе эволюции системы государственного управления в Республике Казахстан произошли значительные изменения в деятельности государственных органов. В этой связи нами был изучен процесс изменения организационной культуры и организационного поведения посредством количественного и качественного анализа.

В качестве гипотез исследования выступали:

- уровень развития внутриорганизационных институтов во многом определяет эффективность деятельности государственных органов;
- организационная культура и организационное поведение в значительной степени влияют на эффективность деятельности государственного органа.

Целью исследования являлось изучение мнения административных государственных служащих и получателей государственных услуг о влиянии системы оценки эффективности деятельности государственных органов на организационную культуру и организационное поведение в государственном органе.

Задачи опроса:

- определение уровня и степени вовлеченности административных государственных служащих в процесс оценки;

- определение степени заинтересованности административных государственных служащих в результатах оценки;
- определение мнения административных государственных служащих о факторах, влияющих на эффективную и/или неэффективную деятельность государственного органа;
- определение мнения административных государственных служащих об изменениях в организационной структуре, бизнес-процессах государственного органа после внедрения оценки.

Информантами являлись административные государственные служащие категории «С», «D», эксперты – государственные служащие, занимающие руководящие должности в государственных органах, и эксперты-благополучатели.

Опрос охватывал все 14 областей и города республиканского значения Астана и Алматы Республики Казахстан. Общее число опрошенных составило 1000 респондентов, из них 300 – работники центральных государственных органов, 700 – работают в регионах (аппараты акимов областей, управления экономики и бюджетного планирования областей). Метод сбора информации – анкетирование face-to-face.

Помимо массового анкетного опроса, проходила серия экспертных глубинных интервью. Общая выборка составила 30 респондентов, из них 15 – государственные служащие, занимающие руководящие должности категории «Б»; 15 – юридические и физические лица (благополучатели).

В ходе обработки и анализа результатов массового опроса и глубинного интервью были получены следующие результаты:

1. Первая гипотеза подтверждена частично. Так, в качестве основных факторов, наиболее влияющих на эффективность деятельности государственного органа, респонденты выделили следующие: (1) правильное функциональное распределение обязанностей среди сотрудников, (2) правильно выстроенная организационная структура. Кроме этого, была отмечена роль руководителя как лидера, высокий профессионализм сотрудников и их эффективная кооперация, а также высокая исполнительская дисциплина. Соответственно, в качестве сдерживающих факторов были отмечены такие варианты, как (1) неправильное функциональное распределение обязанностей среди сотрудников, (2) низкий профессионализм сотрудников, (3) отсутствие кооперации между ними, (4) неэффективная организационная структура. Таким образом, государственные служащие в вопросе эффективности отмечают необходимость правильного структурирования и руководства, а также значимость человеческого капитала.

2. Вторая гипотеза также подтверждена частично. 37 % респондентов отметили, что культурные ценности являются составной частью деятельности государственного органа и влияют на оценку ее эффективности. Респонденты выделили шесть культурных ценностей, способствующих эффективной деятельности государственного органа:

- высокая степень ответственности, независимости и возможность выражения инициативы – 46 %;

- умение и готовность руководителей (низшего, среднего и высшего звена) обеспечивать устойчивые коммуникационные связи, помощь и поддержку своим подчиненным – 45,7 %;
- эффективное взаимодействие всех структурных подразделений по горизонтали и вертикали – 44,5 %;
- слаженность, взаимодействие, так называемый team spirit (командный дух) – 33,4 %;
- участие всех сотрудников в формировании целей и определении перспектив развития государственного органа – 31,8 %;
- удовлетворенность работой и гордость за ее результаты – 25,5 %.

Такие культурные ценности, как поощрение инновации, принятие на себя рисков со стороны сотрудников, степень разрешаемости конфликтов, высокие требования к качеству труда, преданность организации и готовность соответствовать ее высоким стандартам в меньшей степени влияют на эффективную деятельность государственного органа.

В то же время респонденты, не вовлеченные в систему оценки эффективности, в большей степени считают, что культурные ценности и аспекты не влияют на оценку эффективности (413 респондентов из 1000).

3. Сопутствующим результатом исследования стало то, что определение степени влияния системы оценки эффективности деятельности государственного органа на организационную структуру позволило выяснить как ее положительные, так и отрицательные стороны. Положительное влияние системы оценки, по мнению респондентов, проявляется в том, что

- все подразделения государственного органа стали более эффективно взаимодействовать между собой (26,3 %);
- изменилась система мотивации сотрудников (17,7 %);
- коллектив стал более сплоченным, появился командный дух (16,2 %).

Отрицательное влияние выражается в том, что в работе стало еще больше бюрократии и бумажной волокиты (17,3 %). Между тем 27,8 % респондентов вообще не видят какого-либо влияния и указывают, что ничего не изменилось, все осталось прежним, как и было до внедрения системы оценки эффективности деятельности государственного органа.

При сравнении ответов респондентов в зависимости от их вовлеченности в оценку эффективности имеют место некоторые различия. Так, на первом месте среди ответов вовлеченных респондентов находится вариант «Все подразделения государственного органа стали более эффективно взаимодействовать между собой» (30,6 %), а на втором месте – «Ничего не изменилось, все осталось прежним, как и было до внедрения системы оценки эффективности деятельности государственного органа» (26,1 %). Иерархия ответов респондентов, не вовлеченных в оценку, представлена в обратном порядке, на первом месте – «Ничего не изменилось, все осталось прежним, как и было до внедрения системы оценки эффективности деятельности государственного органа» (30,1 %), на втором – «Все подразделения государственного органа стали более эффективно взаимодействовать между собой» (20,4 %).

4. В качестве рекомендации по улучшению системы оценки эффективности деятельности государственных органов, усилению ее воздействия на деятель-

ность государственных органов предлагается следующее: необходимо донести до каждого государственного служащего суть системы оценки эффективности: что даст, каким образом происходит оценивание, критерии и параметры оценки и т. д.; наладить систему обсуждения результатов оценки на всех уровнях – как среди руководителей, так и внутри коллективов. В ходе глубинных интервью с государственными служащими также высказывались мнения о необходимости внутренней и внешней оценки эффективности. Благополучатели в качестве рекомендаций отметили необходимость повышения открытости государственных органов, квалификации и профессионализма государственных служащих, привлечения при разработке стратегий, планов и программ внешних экспертов, определения четкой организационной структуры государственного органа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Система оценки эффективности деятельности государственных органов является значимым элементом в инструментарии современной теории государственного управления и активно применяется не только в развитых странах (в частности, странах ОЭСР) с различными административными традициями (англосаксонской, скандинавской, наполеоновской (континентальной) и др.), но и в странах с быстроразвивающимися рынками (БРИКС), с переходной экономикой и развивающихся странах. Тенденции развития теории и практики государственного управления в эпоху постмодернизма и постменеджризма в условиях глобального административного кризиса (Барабашев, 2016) требуют не только более экономного использования ресурсов общества в ходе реализации государством стоящих перед ним задач и выполнения функций, но и более активного соучастия граждан в производстве государственных услуг и активного взаимодействия в треугольнике власть – гражданское общество – бизнес, что представлено в рамках концепции New Public Governance. Усиление подотчетности и повышение прозрачности деятельности является как фактом социальной легитимации деятельности государственных органов, так и одним из существенных резервов улучшения качества государственного управления, институционального развития в целом. Вместе с тем необходимо учитывать противоречия и сложности, возникающие при внедрении системы оценки эффективности, отмеченные в зарубежной литературе.

Следование мировым трендам в институциональном развитии, интернализация позитивных внешних эффектов от применения «лучших практик» государственного управления являются факторами, которые могут способствовать вхождению Республики Казахстан в число 30 ведущих стран мира. Но этот путь непростой. Как показывает даже прогрессивный зарубежный опыт, само по себе внедрение передового инструментария в национальную систему государственного управления не создаст автоматически роста эффективности деятельности государственных органов и не приведет к заметным конечным результатам, но может иметь долгосрочные положительные последствия. Культурные и системные изменения являются частью эволюционного инкрементного процесса изменения поведенческих установок, и новые рационалистические технологии должны стать частью каждодневной организационной рутины. Если принять гипотезу об общественном интересе в реализации реформ в сфере государственного управления

за основную, то процесс внедрения системы оценки, помимо символической цели, призван обеспечить социальную легитимацию изменений. Также предполагается, что процесс оценки будет способствовать развитию организационной культуры и культуры служения обществу со стороны государственных служащих, формированию ментальных моделей, характерных для сервисного типа государства. Не меньшее значение для успеха реформ имеет обратная связь с гражданами, с их представителями – организациями гражданского общества, необходимая как для улучшения социального взаимодействия и лучшего понимания друг друга, так и для социального развития в целом. В этой связи система оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан в существующей форме можно считать своеобразным «промежуточным институтом», в котором роль субъекта оценивания возложена на специализированные государственные структуры.

Таким образом, можно констатировать, что, как показывают результаты нашего социологического исследования, процесс институционализации дает свои результаты, хотя и не является завершенным. Система оценки деятельности государственных органов в целом способствует совершенствованию внутренних процессов в них, организационному развитию и росту общественной эффективности их деятельности. В дальнейшем необходимо развитие системы внешней оценки деятельности со стороны общества, развитие обратной связи, поскольку подотчетность лишь тогда способствует росту результативности деятельности государственных органов, когда существует вовлеченность граждан, их равнодушие к делам власти, к качеству получаемых государственных услуг и формулированию повестки дня в деятельности государственных органов. Развитие процесса не только внутренней, но и внешней оценки и инкрементность институциональных изменений в перспективе позволят сформировать открытое и подотчетное сервисное государство, способствующее развитию экономики и общества.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы по грантовому финансированию № 0696 на тему: «Институционализация системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы развития» Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2015–2017 годы.

Библиографический список

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 164–197.

Божья-Воля А. А., Мясникова Е. Ю. Преодоление «парадоксов результативности» при реализации государственных программ Пермского края // Ars Adminstrandii (Искусство управления). 2016. № 1. С. 99–112.

Капогузов Е. А. Дискретные институциональные альтернативы реформ государственного управления в странах с развитой и развивающейся институциональной средой // *Journal of Institutional Studies*. 2016. Т. 8, № 3. С. 102–115.

Капогузов Е. А., Кабижан Н. Н. Методологические оценки качества и эффективности государственного управления в контексте реформ в России и Казахстане // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2015. № 3. С. 99–112.

Кулумбетова Д. Система оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан. Астана: Министерство нац. экономики Респ. Казахстан, 2017. 42 с.

Полтерович В. М. Современное состояние теории экономических реформ [Электронный ресурс] // *Пространственная экономика*. 2008. № 2. С. 6–45. URL.: http://www.spatial-economics.com/images/spatial-econimics/2_2008/polterovich2008.pdf (дата обращения: 14.05.2017).

Тамбовцев В. Л. Институты в социологии, политологии и правоведении: взгляд экономиста // *Общественные науки и современность*. 2015. № 1. С. 115–126.

Эффективное государство: современные управленческие модели в институциональной среде России и Китая / Д. Г. Красильников (рук. авт. колл.), О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая, С. Р. Титова, А. А. Урасова. Пермь: Издат. центр Перм. гос. нац. исслед. ун-та, 2016. 308 с.

Andersen L. B., Boesen A., Pedersen L. H. Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space // *Public Administration Review*. 2016. Vol. 7, № 6. P. 852–862.

Andrews R., Boyne G. A., Law J., Walker R. M. Strategic Management and Public Sector Performance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. 212 p. DOI: 10.1057/9780230349438.

Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 2001. 240 p.

Bouckaert G., Balk W. Public Productivity Measurement: Diseases and Curses // *Public Productivity & Management Review*. 1991. Vol. 15, № 2. P. 229–235.

Bouckaert G., Halligan J. Performance and Performance Management // *Handbook of Public Policy* / ed. by B. G. Peters and J. Pierrre. Thousand Oaks: Sage Publications, 2006. P. 443–459.

Curristine T. Government Performance: Lessons and Challenges // *OECD Journal on Budgeting*. 2005. Vol. 5, № 1. P. 127–151.

Dahler-Larsen P. The Evaluation Society. Stanford: Stanford University Press, 2011. 280 p.

Fernandez S., Rainey H. G. Managing Successful Organizational Change in the Public Sector // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66, № 2. P. 168–176. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x.

Hansen M. B. Performance Management and Evaluation [Электронный ресурс] // *Handbook of Social Policy Evaluation* / Ed. by B. Greve. London: Edward Elgar Publishing, 2017. P. 223–241. URL: http://vbn.aau.dk/files/237038407/160513_Performance_Management_and_Evaluation_final_allchangeacc.pdf (дата обращения: 15.05.2017).

Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management. Ottawa, Toronto: KPMG, Global Public Sector Practice, 2008. 196 p.

Jann W., Jantz B. A Better Performance and Performance Management? // KPMG International. *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management.* Ottawa, Toronto: KPMG, Global Public Sector Practice, 2008. P. 11–25.

Kanneh L., Haddud A. Performance Management in Sierra Leone Public Sector Organizations // *International Journal of Public Sector Performance Management.* 2016. Vol. 2, № 4. P. 411–429.

Kuipers B., Higgs M., Kickert W., Tummers L., Grandia J., Van der Voet J. The Management of Change in Public Organizations: a Literature Review // *Public Administration.* 2014. Vol. 92, № 1. P. 1–20.

Leeuw F. L. On the Effects, Lack of Effects and Perverse Effects of Performance Audit // *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government* / ed. by J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling. Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2011. P. 231–248.

Lusthaus C., Adrien M.-H., Anderson G., Garden F., Montalvan G. P. Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance. Washington D.C.: LADB, Ottawa: IDRC, 2002. 210 p.

McGinnes S., Elandy K. M. Unintended Behavioral Consequences of Publishing Performance Data: Is More Always Better? [Электронный ресурс] // *The Journal of Community Informatics.* 2012. Vol. 8, № 2. URL: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/863/947> (дата обращения: 19.05.2017).

Meyer M. W., Gupta V. The Performance Paradox // *Research in Organizational Behavior.* 1994. Vol. 16. P. 309–369.

Neely A. The Performance Measurement Revolution: Why Now and What Next? // *International Journal of Operations and Production Management.* 1999. Vol. 19, № 2. P. 205–228.

Performance Information in the Public Sector: How It Is Used / Ed. by W. Van Dooren, S. Van de Walle. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. 277 p. DOI: 10.1007/978-1-137-10541-7.

Peters B. G. Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London, N.Y.: Continuum, 1999. 232 p.

Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 392 p.

Powell W., Di Maggio P. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991. 486 p.

Power M. The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press, 1999. 208 p.

Public Management and Performance: Research Directions / Ed. by R. M. Walker, G. A. Boyne, G. A. Brewer. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. P. 127–151.

Salem H. Organizational Performance Management and Measurement. The Lebanese Experience. Beirut, 2003. 190 p.

Schiavo-Campo S. Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience // Evaluation Capacity Development Working Paper. 2005. № 13. 22 p.

Sminia H., Van Nistelrooij A. Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization // Journal of Change Management. 2006. Vol. 6, № 1. P. 99–113.

Smith P. On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector // International Journal of Public Administration. 1995. Vol. 18, № 2–3. P. 277–310.

Taylor J. Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies // Public Administration. 2011. Vol. 89, № 4. P. 1316–1334. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x.

Van der Voet J., Groeneveld S., Kuipers B. Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization // Journal of Change Management. 2014. Vol. 14, № 2. P. 171–191.

Van Dooren W. Performance Indicators: A Wolves in Sheep's Clothing // Changing Educational Accountability in Europe. International Conference / Ed. by J. Allmendinger. Berlin: Social Science Research Centre, 2008. P. 163–178.

Van Theil S., Leeuw F. The Performance Paradox in the Public Sector // Public Performance and Management Review. 2002. Vol. 25, № 3. P. 267–281. DOI: 10.2307/3381236.

Wei-Ning Wu, Kyujin Jung. A Missing Link between Citizen Participation, Satisfaction, and Public Performance: Evidences from the City and County of San Francisco // International Journal of Public Sector Performance Management. 2016. Vol. 2, № 4. P. 392–410.

Информация об авторах

Капогузов Евгений Алексеевич - д-р экон. наук, доц., зав. кафедрой экономической теории и предпринимательства ФГБОУ ВО «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского», 644077, г. Омск, проспект Мира, 55

ORCID: 0000-0001-8083-5654

ResearcherID: O-5278-2017

Электронный адрес: egenk@mail.ru

Сулейменова Гулимжан Кеншиликовна – д-р экон. наук, доц., директор института дополнительного образования государственных служащих Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 010000, Республика Казахстан, г. Астана, пр. Абая, 33 а

ORCID: 0000-0001-7332-504X

ResearcherID: 0-6173-2017

Электронный адрес: Gulimzhan.Suleimenova@apa.kz

Статья получена 1 августа 2017 года

UDC 338.22.01

DOI 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475

PERFORMANCE EVALUATION OF GOVERNMENT AGENCIES IN THE CONTEXT OF STRATEGIC MANAGEMENT AND ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Evgeny A. Kapoguzov

Dostoevsky Omsk State University, 55a Prospekt Mira, Omsk,
644077, Russia

ORCID: 0000-0001-8083-5654;

ResearcherID: O-5278-2017

E-mail: egenk@mail.ru

Gulimzhan K. Suleimenova

Administration under the President of the Republic of
Kazakhstan, 33a Abay Ave., Astana, 010000, Kazakhstan

ORCID: 0000-0001-7332-504X

ResearcherID: 0-6173-2017

E-mail: Gulimzhan.Suleimenova@apa.kz

For citation:

Kapoguzov, E. A. and Suleimenova, G. K. (2017), "Performance Evaluation of Government Agencies in the Context of Strategic Management and Organizational Development in the Republic of Kazakhstan", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 452 –475, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Introduction. Implementation of performance evaluation of government agencies is one of the main directions of contemporary public administration reforms taking place in different countries of the world, both developed and developing.

Aims. The aim is to show the theoretical and applied difficulties in implementing the performance evaluation of government agencies in the Republic of Kazakhstan and to propose normative recommendations for improving the performance management system.

The following **methods** were used: institutional analysis; mass survey; in-depth interview of experts.

Results. The analysis of the system of performance evaluation of government agencies in the Republic of Kazakhstan from the standpoint of the evolutionary and institutional approach was carried out. The contradictions of the process of performance management, existing in the literature, are found out. It is shown that the newest stage in the development of the system of performance evaluation of government agencies pays much attention to organizational development, and in this connection it is significant to institutionalize changes in organizational behavior under the influence of the performance evaluation practices. The results of a sociological survey are given according to which, despite the formation of conditions for evaluation, it has not yet become a full-fledged institution.

Conclusion. The process of institutionalizing the system of performance evaluation of governance agencies gives its results, although it is not completed. The system of performance evaluation of governance agencies as a whole contributes to the improvement of internal processes in them, contributes to organizational development and the growth of the public performance of their activities. But the further direction is the development of an external (from civil society) evaluation of governance agencies' activities and increasing the transparency of evaluation results.

Key words: performance evaluation; performance management; New public management; organizational development; government agencies; strategic management; planned and incremental changes

Acknowledgements

The article was prepared as a part of the research work on grant funding no. 0696 on the Theme: "Institutionalization of the System of Performance Evaluation of Government Agencies in the Republic of Kazakhstan: Current State and Development Prospects" of the Science Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, 2015–2017.

References

Barabashev, A. G. (2016), "Crisis of State Governance and Its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy", *Public Administration Issues*, no. 3, pp. 164–197.

Bozhiya-Volya, A. A. and Myasnikova, E.Yu. (2016), "Overwhelming of "Performance Paradoxes" in the State Programs of Perm Krai", *Ars Administrandi*, no. 1, pp. 99–112.

Kapoguzov, E. A. (2016), "Discrete Institutional Alternatives of Public Administration Reforms in Countries with Developed and Developing Institutional Environments", *Journal of Institutional Studies*, vol. 8, no. 3, pp. 102–115.

Kapoguzov, E. A. and Kabizhan, N. N. (2015), "Methodological Aspects for Evaluation the Quality and Performance of Public Administration in Context of Reforms in Russia and Kazakhstan", *Ars Administrandi*, no. 3. p. 99–112.

Kulumbetova, D. (2017), *Sistema otsenki effektivnosti deyatelnosti gosudarstvennykh organov v Respublike Kazakhstan* [System of Performance Evaluation of Government Agencies in the Republic of Kazakhstan], Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan, Astana, Republic of Kazakhstan.

Polterovich, V. M. (2008), "The Current State of the Theory of Economic Reforms", *Prostranstvennaya ekonomika*, no. 2, pp. 6–45 [Online], available at: http://www.spatial-economics.com/images/spatial-economics/2_2008/polterovich2008.pdf (Accessed May 14, 2017).

Tambovtsev, V. L. (2015), "Institutions in Sociology, Political Science and Law: The Economist's View", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 1, p. 115–126.

Krasilnikov, D. G., Sivintseva, O. V., Troitskaya, E. A., Titova, S. R. and Urasova, A. A. (2016), *Effektivnoe gosudarstvo: sovremennye upravlencheskie modeli*

v institutsional'noi srede Rossii i Kitaya [State Effectiveness: Modern Management Models in the Institutional Environment of Russia and China], Perm University Press, Perm, Russia.

Andersen L. B., Boesen A., Pedersen L. H. Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space // *Public Administration Review*. 2016. Vol. 7, № 6. P. 852–862.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. and Walker, R. M. (2012), *Strategic Management and Public Sector Performance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, doi: 10.1057/9780230349438.

Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press, Berkley and Los Angeles, USA.

Bouckaert, G. and Balk, W. (1991), “Public Productivity Measurement: Diseases and Curses”, *Public Productivity & Management Review*, vol. 15, no. 2, pp. 229–235.

Bouckaert, G. and Halligan, J. (2006), “Performance and Performance Management”, in Peters, B. G. and Pierre, J. (ed.), *Handbook of Public Policy*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA, pp. 443–459.

Curristine, T. (2005), “Government Performance: Lessons and Challenges”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, no. 1, pp. 127–151.

Dahler-Larsen, P. (2011), *The Evaluation Society*, Stanford University Press, Stanford, CA, USA.

Fernandez, S. and Rainey, H. G. (2006), “Managing Successful Organizational Change in the Public Sector”, *Public Administration Review*, vol. 66, no. 2, pp. 168–176, doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x.

Hansen, M. B. (2017), “Performance Management and Evaluation”, in Greve, B. (ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, London, UK, pp. 223–241 [Online], available at: http://vbn.aau.dk/files/237038407/160513_Performance_Management_and_Evaluation_final_allchangeacc.pdf (Accessed May 15, 2017).

KPMG (2006), *Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management*, KPMG, Global Public Sector Practice, Ottawa, Toronto, Canada.

Jann, W. and Jantz, B. (2008), “A Better Performance and Performance Management?”, in KPMG, *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management*, KPMG, Global Public Sector Practice, Ottawa, Toronto, Canada, pp. 11–25.

Kanneh, L. and Haddud, A. (2016), “Performance Management in Sierra Leone Public Sector Organizations”, *International Journal of Public Sector Performance Management*, vol. 2, no. 4, pp. 411–429.

Kuipers, B., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. and Van der Voet, J. (2014), “The Management of Change in Public Organizations: a Literature Review”, *Public Administration*, vol. 92, no. 1, pp. 1–20.

Leeuw, F. L. (2011), “On the Effects, Lack of Effects and Perverse Effects of Performance Audit”, in Lonsdale, J., Wilkins, P. and Ling, T., *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, pp. 231–248.

Lusthaus, C., Adrien, M.-H., Anderson, G., Garden, F. and Montalvan, G. P. (2002), *Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance*, LADB, Washington D.C., USA, IDRC, Ottawa, Canada.

McGinnes, S. and Elandy, K. M. (2012), "Unintended Behavioral Consequences of Publishing Performance Data: Is More Always Better?", *The Journal of Community Informatics*, vol. 8, no. 2 [Online], available at: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/863/947> (Accessed May 19, 2017).

Meyer, M. W. and Gupta, V. (1994), "The Performance Paradox", *Research in Organizational Behavior*, vol. 16, pp. 309–369.

Neely, A. (1999), "The Performance Measurement Revolution: Why Now and What Next?", *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 19, no. 2, pp. 205–228.

Van Dooren, W. and Van de Walle, S. (ed.) (2011), *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, doi: 10.1007/978-1-137-10541-7.

Peters, B. G. (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Continuum, London, UK, N.Y., USA.

Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3th ed., Oxford University Press, Oxford, UK.

Powell, W. and Di Maggio, P. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, USA.

Power, M. (1999), *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Walker, R. M., Boyne, G. A. and Brewer, G. A. (ed.) (2010), *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 127–151.

Salem, H. (2003), *Organizational Performance Management and Measurement. The Lebanese Experience*, Beirut, Lebanon.

Schiavo-Campo, S. (2005), "Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience", *Evaluation Capacity Development Working Paper*, no. 13.

Sminia, H. and Van Nistelrooij, A. (2006), "Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization", *Journal of Change Management*, vol. 6, no. 1, pp. 99–113.

Smith, P. (1995), "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector", *International Journal of Public Administration*, vol. 18, no. 2–3, pp. 277–310.

Taylor, J. (2011), "Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies", *Public Administration*, vol. 89, no. 4, pp. 1316–1334, doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x.

Van der Voet, J., Groeneveld, S. and Kuipers B. (2014), "Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization", *Journal of Change Management*, vol. 14, no. 2, pp. 171–191.

Van Dooren, W. (2008), "Performance Indicators: A Wolves in Sheep's Clothing", in Allmendinger, J. (ed.), *Changing Educational Accountability in Europe. International Conference*, Social Science Research Centre, Berlin, Germany, pp. 163–178.

Van Theil, S. and Leeuw, F. (2002), “The Performance Paradox in the Public Sector”, *Public Performance and Management Review*, vol. 25, no. 3, pp. 267–281, doi: 10.2307/3381236.

Wei-Ning, Wu, Kyujin, Jung. (2016), “A Missing Link between Citizen Participation, Satisfaction, and Public Performance: Evidences from the City and County of San Francisco”, *International Journal of Public Sector Performance Management*, vol. 2, no. 4, pp. 392–410.

Received August 1, 2017