

Академия государственного управления при президенте Республики Казахстан

УДК 338.26(574)

На правах рукописи

ДУЛАТБЕКОВ АСЕТ НУРЛАНОВИЧ

Совершенствование планирования деятельности государственного органа

6D051000 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание ученой степени
доктора по профилю

Научные консультанты:
доктор экономических наук, профессор
А.Б. Майдырова
PhD, профессор (Чешская Республика)
Юрай Немец

Республика Казахстан
Астана, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА.....	10
1.1 Понятие, сущность и необходимость планирования	10
1.2 Современные подходы к планированию деятельности государственного органа.....	22
1.3 Зарубежный опыт планирования деятельности государственного органа.....	31
2 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	47
2.1 Анализ организации планирования деятельности государственного органа.....	47
2.2 Практика взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа.....	65
2.3 Анализ действующей методики по оценке планирования деятельности государственного органа.....	83
3 НАПРАВЛЕНИЯ И НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА.....	91
3.1 Предложения по совершенствованию методики по оценке планирования деятельности государственного органа.....	91
3.2 Рекомендации по совершенствованию планирования деятельности государственного органа.....	98
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	108
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	115
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	123
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	124

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие нормативные правовые акты:

Послание Президента Республики Казахстан – лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. 14.12.2012 г.

Указ Президента Республики Казахстан. О концепции по вхождению Республики Казахстан в число тридцати самых развитых государств мира: утв. 17 января 2014 года, №732.

Указ Президента Республики Казахстан. О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: утв. 30 марта 2010 года, №954.

Указ Президента Республики Казахстан. О системе государственного планирования: утв. 18 июня 2009 года, №829.

Совместный приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года, №100 и Министра регионального развития Республики Казахстан от 12 апреля 2014 г.ода, №107/ОД «Об утверждении Методики по оценке эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач в курируемой отрасли/сфере/регионе».

Бюджетный кодекс Республики Казахстан: принят 4 декабря 2008 года, №95-IV (с изменениями и дополнениями на 29.12.2014 г.).

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АБП	-	Администратор бюджетных программ
АГУ	-	Академия государственного управления
АО	-	Акционерное общество
БОР	-	Бюджетирование, ориентированное на результат
ВВП	-	Внутренний валовый продукт
ГО	-	Государственный орган
ГИК	-	Глобальный индекс конкурентоспособности
ЕЭП	-	Единое экономическое пространство
МЗ и СР	-	Министерство здравоохранения и социальной работы
МИР	-	Министерство по инвестициям и развитию
МОН	-	Министерство образования и науки
МСХ	-	Министерство сельского хозяйства
МЧС	-	Министерство чрезвычайных ситуаций
МЮ	-	Министерство юстиции
МФ	-	Министерство финансов
МНЭ	-	Министерство национальной экономики
МИО	-	Местный исполнительный орган
НИОКР	-	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
ОЭСР	-	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРТ	-	Программа развития территории
РК	-	Республика Казахстан
СПП	-	Система государственного планирования
СНГ	-	Содружество Независимых Государств
США	-	Соединенные штаты Америки
СП	-	Стратегический план
ТС	-	Таможенный союз
ТиПО	-	Организации технического и профессионального образования
ЦГО	-	Центральный государственный орган
EMS	-	Expenditure Management System
GRPA	-	Government Performance and Results Act
OECD	-	Organisation for Economic Co-operation and Development
PART	-	Program Rating Assessment Tool
PSAs	-	Public Service Agreements
KPI	-	Key Performance Indicators
SDAs	-	Service Delivery Agreements

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика диссертационного исследования. В предлагаемом диссертационном исследовании представлен комплексный анализ теоретико-методологических основ планирования. Особое внимание уделяется анализу процесса планирования деятельности государственных органов Республики Казахстан, определены основные направления совершенствования стратегического и бюджетного планирования, на основе изучения передового международного опыта зарубежных стран.

Актуальность темы диссертационного исследования. Вопросы совершенствования планирования деятельности государственного органа являются объектом пристального изучения как в научных кругах, так и вызывают огромный интерес со стороны практических работников.

Одним из основных направлений Стратегии «Казахстан-2050», которая стала новой долгосрочной стратегической программой страны [1], является дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии для формирования нового типа государственного управления [2, с. 5]. В числе первоочередных задач в этом контексте, обозначено дальнейшее совершенствование планирования деятельности государственного органа.

В настоящее время в Республике Казахстан сформирована целостная система государственного планирования, основанная на принципах внутренней сбалансированности, результативности, прозрачности, направленная на повышение уровня социально-экономического развития страны.

Функционирование системы государственного планирования предполагает декомпозицию глобальных целей развития страны и ее долгосрочных приоритетов в конкретные задачи и измеримые показатели для каждого государственного органа. Ключевым инструментом реализации системы на низовом уровне является стратегический план государственного органа на предстоящие 5 лет. От качества достижения данных целей и задач, установленных в стратегических планах, зависит, в конечном итоге, результативность всей системы государственного планирования и эффективность реализации государственной политики.

Проведенный анализ имеющихся научно-практических исследований по проблемам совершенствования процессов планирования деятельности государственного органа РК свидетельствует о недостаточной научной разработанности теоретико-методологических основ планирования, обоснованности научных подходов, выделению основных проблем и направлений по ее усовершенствованию.

Вместе с тем, опыт наиболее конкурентоспособных зарубежных стран показал, что развитая система процессов планирования позволяет максимально сфокусировать деятельность ведомств на проблемах и приоритетах развития страны, повысить качество и доступность государственных услуг и эффективность бюджетных расходов.

Таким образом, актуальность научного обоснования и практической разработки основных направлений по совершенствованию процессов

планирования деятельности государственного органа является очевидной и не вызывает сомнений.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретико-методологические основы исследования составляют научные труды преимущественно ведущих ученых ближнего и дальнего зарубежья, занимающиеся проблемами совершенствования планирования деятельности государственных органов.

В западном мире, в частности в англо-американском научном сообществе, разработаны глубокие исследования, посвященные проблемам совершенствования планирования деятельности, как частных организаций, так и деятельности государственного органа. Классическое представление о планировании своими истоками уходит к работам А. Файола, Ф. Тейлора, М. Вебера, Р. Акоффа, И. Ансоффа, У. Кинга, Д. Хана, Д. Лосби, Д. Форрестер, Г. Сойера, К. Гоца, Р. Хадсона.

Особую роль в формировании представлений о понятии и сущности планирования зародились еще в советский период времени. Основными исследователями выступали: Алексеева М.М., Базаров В.А., Горемыкин В.А., Дрогичинский Н.Е., Ильин А.И., Кржижановский Г.М., Кондратьев Н.Д., Ковалевский А.Н., Попов Г.Х., Черныш Е.А.

В разработку тем по методологии планирования деятельности организации также были освещены в работах российских ученых: Барышникова Д.А., Бухалкова М.И., Владимирова Л.П., Гапоненко А.Л., Гладкова И.С., Журкович Ю., Зубец А.А., Крутик А.Б., Максименко Л.С., Максимовой И.В., Ореховского П.А., Петрова А.Н., Савкиной Р., Уткина Э.

Среди казахстанских ученых, занимающихся проблемами совершенствования планирования, можно выделить труды: Джунусбековой Г.А., Зейнельгабина А.Б., Кадыровой М.Б., Есимовой Ш.А., Сундетова Ж., Сагиндикова Е.Н., Талыбова А.М., Ювицы Н.В., Хамбар Б.

Стоит отметить, что большинство научно-практических исследований в области планирования ориентированы на изучение вопросов стратегического и бюджетного планирования. Основной упор в данном диссертационном исследовании был акцентирован на использовании материалов зарубежных публикации и научно-практических исследований как казахстанских, так и зарубежных институтов, изучающих проблемы совершенствования стратегического планирования. Однако, несмотря на имеющиеся научно-практические разработки как отечественной, так и зарубежной практики, все еще имеет место несовершенство теоретико-методологических разработок планирования деятельности государственного органа, с учетом особенностей развития государственного управления в современной конкурентоспособной среде, что предопределило выбор темы диссертационного исследования.

Объектом исследования является планирование деятельности государственного органа. Более детальные исследования проводились в рамках изучения теоретических аспектов планирования и определении направлений совершенствования стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа.

Предметом исследования являются отношения, складывающиеся в результате совершенствования стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является изучение теоретико-методологических и практических основ планирования деятельности государственного органа Республики Казахстан и выявление основных направлений по ее усовершенствованию.

Цель исследования предполагает решение следующих **задач**:

- изучить теоретические основы и современные подходы к планированию деятельности государственного органа;
- исследовать зарубежный опыт планирования деятельности государственного органа;
- проанализировать сложившуюся организацию планирования деятельности государственного органа;
- дать характеристику действующей практике взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа;
- внести предложения по совершенствованию методики по оценке планирования деятельности государственного органа.
- разработать рекомендации по совершенствованию планирования деятельности государственного органа Республики Казахстан;

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, в которых исследованы вопросы совершенствования планирования деятельности государственного органа, нормативно-правовые акты Республики Казахстан.

Автор руководствовался общими методологическими принципами, позволившими научно и объективно подойти к изучению поставленных задач, среди которых методы системно-структурного подхода, сравнительного анализа, синтеза и анализа эмпирических исследований, деконструкции, абстрагирования, исторического и логического методов. В процессе исследования были использованы такие методы как экспертный анализ в виде интервьюирования, SWOT-анализ, количественный анализ, позволяющие обосновать основные положения диссертации.

Информационную базу исследования составили нормативно-правовые акты Республики Казахстан, документы и материалы зарубежных и отечественных организации, занимающихся вопросами совершенствования планирования деятельности государственного органа, ежегодные отчеты государственных органов, научные издания и материалы публикаций в средствах массовой информации и Интернете.

Научная новизна диссертационного исследования. Наиболее существенные результаты, полученные в ходе исследования, и их научная новизна заключается в следующем:

- представлена авторская трактовка понятия «планирование деятельности государственного органа»;

- сформулирована авторская классификация современных подходов к планированию деятельности государственного органа. Системный подход выделен как основополагающий;
- обозначено авторское мнение о существующих проблемах стратегического планирования деятельности государственного органа;
- в результате комплексного исследования аспектов стратегического планирования с применением метода SWOT-анализа определены существующие сильные и слабые стороны, возможности и угрозы стратегического планирования, ориентированного на результат;
- даны рекомендации по совершенствованию планирования деятельности государственного органа;
- предложены критерии по оценке эффективности достижения и реализации СП/ПРТ государственного органа.

Основные научные положения, выносимые на защиту:

- авторская трактовка понятия «планирование деятельности государственного органа» и классификация современных подходов к планированию деятельности государственного органа;
- классификация существующих проблем стратегического планирования деятельности государственного органа;
- результаты комплексного анализа внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) в государственных органах РК на основе SWOT-анализа;
- рекомендации совершенствования планирования деятельности государственного органа.

Практическая значимость результатов исследования. Выводы и теоретические положения, которые сформулированы в диссертационной работе, могут послужить основой для теоретического осмысления сущности и необходимости планирования, а также дальнейшего совершенствования стратегического и бюджетного планирования деятельности государственных органов. Основные положения диссертационного исследования могут быть использованы также в учебном процессе, при подготовке и повышении квалификации практических работников, при разработке соответствующих учебно-методических пособий.

Апробация результатов диссертации. Основные положения диссертации апробированы в ходе научных стажировок в Чешской Республике, Соединенных штатах Америки (США), научно-исследовательском институте Академии государственного управления при Президенте РК и в зарубежных научных изданиях.

Теоретико-методологические аспекты диссертационной работы были представлены на обсуждение в международных конференциях в России, Канаде, Грузии, Республике Казахстан: Международная научно-практическая конференция «Научная дискуссия: вопросы экономики и управления» (Российская Федерация, Москва, 3 ноября 2013 г.); Международная научно-практическая конференция «Science technology and Higher education» (Канада,

Вествуд, 30 января 2014 г.); Международная научно-практическая конференция для молодых ученых «Интеллектуальное лидерство: новые ориентиры развития» (Республика Казахстан, Астана, 11 апреля 2014 г.); Международная научно-практическая конференция для молодых ученых «Интеллектуальное лидерство Казахстана: взгляд в будущее (Республика Казахстан, Астана, 18 марта 2015 г.); 23-я Международная научно-практическая конференция NISPAcee «Insourcing and/or outsourcing. How do they contribute to the public administration reform?» (Тбилиси, Грузия, 21-23 мая 2015 г.).

Кроме того, отдельный практический анализ диссертационного исследования был опубликован в виде Главы в книге Juraj Nemes & Michiel S de Vries. «Implementation of New Public Management Tools. Experience from transition and emerging countries. New Public Management applications in transition countries» (Series: Public administration today, Bruylant, 2015 г.).

Результаты исследования были освещены в научных изданиях, рекомендованных ККСОН МОН РК, в международных изданиях, имеющих по данным информационной базы Томсон Рейтерс (ISI Web of Knowledge, Thomson Reuters) ненулевой импакт-фактор или входящем в базу данных компании Scopus.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех разделов, включающих 8 подразделов, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА

1.1 Понятие, сущность и необходимость планирования

Планирование является объектом пристального изучения среди ученых, практических работников государственных органов, организации и частных структур.

Вопросами изучения теоретических основ планирования занимались как зарубежные, так и отечественные ученые и специалисты. Немаловажно отметить, что развитие теории планирования в теоретических и практических разработках во все времена более детально основывалась, прежде всего, на изучении деятельности частных организации и предприятия, а не на уровне государственных структур. Прогнозируя будущее развитие теории планирования, можно заметить, что современные тенденции все больше сводятся к необходимости развития теории планирования на уровне государственных органов.

Для реализации поставленной цели диссертационного исследования в данном параграфе необходимо рассмотреть следующие теоретические аспекты: определение понятия планирования, основанное как на отечественной, так и на зарубежной литературе, его сущность, содержание, классификацию, а также его необходимость.

Классическое представление о планировании своими истоками уходит к работам А. Файоля, Ф. Тейлора, М. Вебера и некоторых других ученых начала двадцатого века.

Так, А. Файоль в своей книге «Общее и промышленное управление», одним из первых дал определение понятию планирования: «планирование – это один из компонентов процесса управления, в ходе которого формулируются цели, создаются образцы и эталоны, составляющие основу управленческого контура в организации. При этом важно, чтобы не только планировались общие цели, но и обозначались этапы их достижения, обосновывались ресурсные возможности для достижения целей и обеспечения выполнения нормативов. Согласно убеждениям Файоля, планирование является центральным звеном в управлении, оно основано на соединении целей организации и ее подразделений со средствами для их достижения. Вместе с тем, планирование косвенно является инструментом контроля, так как оно не только устанавливает цели, нормативы и эталоны деятельности, но и определяет границы отклонений от норм, нарушение которых обуславливает принятие координирующих решений [3].

Под организацией согласно энциклопедическому словарю Ефремовой Т.Ф. можно понимать государственное, партийное или общественное учреждение [4].

Согласно многим научным монографиям по «теории организации»: «Организация – это целевая общность людей, деятельность которых интегрирована и соответствующим образом упорядочена. Организация

создается обществом для решения определенного круга социальных задач и осуществления определенных целей [5, с. 6].

Другие представители классической школы Ф. Тейлор и М. Вебер характеризовали планирование как функцию управления. Оно исходило из известного постулата, что «планирование – это необходимый атрибут управления, так как любое управленческое решение сегодня связано с функционированием системы в будущем и, следовательно, необходимо предвосхитить влияния внешней среды и скоординировать действия структурных подразделений для достижения общей цели» [6, с. 5].

Известный английский экономист в области планирования Р. Хадсон дал следующее определение понятию планирования: «планирование есть разработка схемы будущей деятельности организации для получения заданных результатов при установленных затратах в определенный период времени» [7]. Р. Хадсон определяет планирование как «разработку схемы будущей деятельности фирмы для получения заданных результатов при установленных затратах и в определенный период времени». «Планирование есть преднамеренная попытка оказать воздействие, управлять размахом, скоростью и последствиями изменений» [7].

По мнению В. Хойера, планирование «ориентируется по данным прошлого, но стремится определить и контролировать развитие предприятия в перспективе» [8].

Противоположной точки зрения придерживается Ковалевский А.П., который, по нашему мнению, справедливо критикует понятие планирования В. Хойера как неполное. По его мнению, планирование должно ориентироваться не только на прошлое, но и на настоящем и будущем [9, с. 44].

Специфическое определение понятию планирования дает Акофф Р. «планирование – это ритуальный танец дождя: он не влияет на погоду, но его участниками, кажется, влияет, что влияет. Более того, большая часть рекомендации и установок направлена не на улучшение погоды, а самого танца» [10].

Более детального определения, на наш взгляд, придерживался Дигтер Х., который выделяет понятие планирования в узком и широком смыслах. В широком смысле, планирование представляет собой принятие управленческих решений, связанных с будущими событиями по постановке целей, задач, стратегии. В узком смысле планирование сводится к составлению специальных документов – планов, определяющих конкретные действия предприятий по осуществлению принятых решений [11]. План предприятия – это система мероприятий, предусматривающая цели, содержание, взаимодействие ресурсов, объемы, методы, последовательность и сроки выполнения работ по производству и реализации продукции (услуг) [11, с. 87].

На постсоветском пространстве проблемами планирования занимались в 20-30 годы XX века. Основным этапом развития теории и практики планирования на постсоветском пространстве началось в 1925-1926 годах с разработки общегосударственного планирования народного хозяйства.

Такие ученые как Кржижановский Г.М., Кондратьев Н.Д., Базаров В.А., Ковалевский А.Н. одни из первых на постсоветском пространстве дали определение понятию планирования.

В их работах планирование рассматривалось на макроэкономическом уровне, однако некоторые методологические подходы к планированию, по нашему мнению, все еще могут быть применимы и для микроэкономического уровня.

Так, Ковалевский А.Н. в своей работе «Перспективное планирование на промышленных предприятиях» отмечает планирование как «научное предвидение хода развития и определение конкретных путей осуществления расширенного производства, базирующиеся на экономической теории, результатах научно-технического прогресса, передового опыта и направленное на достижение поставленных целей» [9, с. 13].

Кондратьев Н.Д. отметил в своей работе под названием «План и предвидение», что «планирование – это процесс исследовательский, творческий. Он предполагает не только глубокое знание всего многообразия тенденций динамики социально-экономической жизни и факторов, определяющих эти тенденции, но и достоверное предвидение того, как эти факторы в их сложном взаимодействии поведут себя в перспективе, как и когда, изменятся указанные тенденции и как можно повлиять на траекторию движения в желательном направлении, «удачный прогноз означает высшее торжество знания» [12].

Кржижановский Г. рассматривает планирование как одну из основных функций управления организацией: «сила, заключенная в нем, способна решить многое» [13, с. 13].

В соответствии с особенностями того периода времени теория планирования рассматривалась следующими положениями [9, с. 13]:

1) цифры не должны занимать центрального места, то есть места обоснования генеральных тенденций развития хозяйства;

2) не должно быть однозначного цифрового выражения плановых проектировок;

3) оперативные или операционные и перспективные планы различны по задачам и методам их реализации. Перспективные планы не должны быть механической суммой оперативных планов. Последние должны содержать конкретные задачи;

4) перспективный план обосновать труднее, чем текущий, а поэтому аналитическая работа должна быть особенно тщательной;

5) планы должны составлять специалисты – профессиональные ученые и практики, экономисты статисты, а не агрономы и партийные работники;

6) практике составления планов необходимо строго учесть свой опыт и подняться на иную более высокую ступень.

Далее, вышеуказанные проблемы развития теории планирования чуть позже были затронуты в трудах Сыроежкина И.М., Попова Г.Х., Дрогичинского Н.Е., Кипермана Ю.П. Особо следует выделить определение планирования Сыроежкина И.М., который в своей книге «Планомерность, планирование, план»

подходил к определению планирования через понятие планомерности. При этом он определяет как «объективно необходимое свойство обязательности предварительного и осознанного выбора динамики структуры». Планомерность – не просто отношение, которое «означает объективную возможность и необходимость взаимного согласования деятельности участников. Выбор траектории в пространстве всех возможных упорядочений создаваемых результатов системы определяется как внутренняя сущность явления планомерности» [14].

Следует заметить, что по сегодняшний день, начиная с XX века, учеными выдвигаются разные версии понятия планирования. Определенный интерес вызывает точка зрения нижеследующих ученых в области теории планирования, которые относили планирование к функции управления.

Так, Ильин А.И. считает, что «планирование представляет собой алгоритмизированный процесс подготовки решений в противоположность спонтанному, ситуационному принятию управленческих решений. Планирование эффективно там, где одной интуиции недостаточно для того, чтобы принять решение, где требуется улучшить качество взаимодействующих факторов и причинно-следственных связей. Планирование – это функция, служащая основой для принятия управленческих решений и представляющая собой управленческую деятельность, которая предусматривает выработку целей и задач управления производством, а также путей реализации планов для достижения поставленных целей» [15, с. 9].

Черныш Е.А. отмечает, что «планирование – это процесс подготовки управленческого решения, основанной на обработке исходной информации и включающей в себя выбор и научную подготовку целей, определение средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки и альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого из них в ожидаемых условиях развития. Сущность планирования заключается в том, чтобы на основе сознательного использования системы объективных экономических законов, основанных положений и выводов экономической теории, накопленного опыта и хозяйственной практики обеспечить научно обоснованное руководство развитием народного хозяйства посредством использования системы плановых документов» [16, с. 36].

Зубец А.А. отмечает: «планирование – это интегрирующая деятельность, направленная на обоснование предстоящих действий, цель которой – обеспечение максимальной эффективности функционирования организации. Планирование служит началом всякой целенаправленной экономической деятельности человека как коллективной, так и индивидуальной, в процессе производства и потребления материальных благ. Современное планирование заключается в определении будущего желаемого состояния не только всей определенной организации, но и отдельных производственных систем, экономических показателей ее деятельности» [17, с. 16].

Авторы исследования разделяют позицию вышеуказанных ученых, так как анализ практических и теоретических материалов позволяет отнести планирование к функции управления, который включает в себя [13, с. 15]:

- 1) планирование;
- 2) организацию;
- 3) координирование и регулирование;
- 4) учет, анализ, контроль;
- 5) стимулирование.

Некоторая группа ученых рассматривают планирование как целостный процесс.

Акофф Р.В. определяет, что «планирование – это процесс заблаговременного принятия и оценки взаимосвязанной совокупности решений в ситуации, когда предполагается, что желаемое состояние в будущем вряд ли наступит, если не принять специальных мер, и, что приняв соответствующие меры, можно увеличить вероятность благоприятного исхода [10, с. 17].

Борисевич В.И. также относит планирование «к процессу научного обоснования целей, приоритетов, определения путей и средств их достижения» [18, с. 30].

Вышеуказанные дефиниции планирования, по нашему мнению, являются узкими, не раскрывающими основную сущность планирования.

Авторы исследования согласны с позицией Владимиров Л.П., который отмечает, что «планирование – это процесс экономического обоснования рационального поведения субъекта хозяйствования для достижения своих целей. Планирование представляет собой процесс формирования целей, определения приоритетов, средств и методов достижения. Оно зачастую рассматривается как завершающий этап прогнозирования, в процессе которого принимаются решения на основе выбора тех или иных альтернатив развития» [19, с. 131].

Весьма продуктивного понятия планирования придерживается Гапоненко А.Л., который дает следующее понятие планированию «это динамичный процесс выработки и принятия решений, позволяющей организации в будущем обеспечить эффективное функционирование, а также комплекс деятельности организации: анализ ситуации и факторов внешней среды, оценку и оптимизацию альтернативных путей вариантов достижения целей. Планирование дает возможность во-первых, реализовать представляющейся организации возможности, во-вторых, свести к минимуму будущий риск, приняв превентивные управленческие решения» [20, с. 463].

Бухалков М.И. считает, что «планирование – это процесс непрерывной деятельности, научно-обоснованная система свободного выбора основных видов продукции и услуг организации, экономических и социальных целей развития, технических средств и организационных способов решения целей и задач [21, с. 10].

Планирование есть процесс непрерывной деятельности организации. Вышеуказанные позиции процесса планирования позволяет более четко и основательно соизмерять затраты и результаты деятельности организации.

Анализ проведенного исследования показал, что в науке не сложилось единого подхода к сущности планирования. В этой связи, в научной литературе существует множество точек зрения по данной проблеме, по нашему мнению,

нельзя исключать конкретные подходы к дефинициям планирования, которые в совокупности взаимодополняют друг друга и служат основой для формирования новых взглядов о сущности планирования.

Процесс планирования проходит 4 этапа:

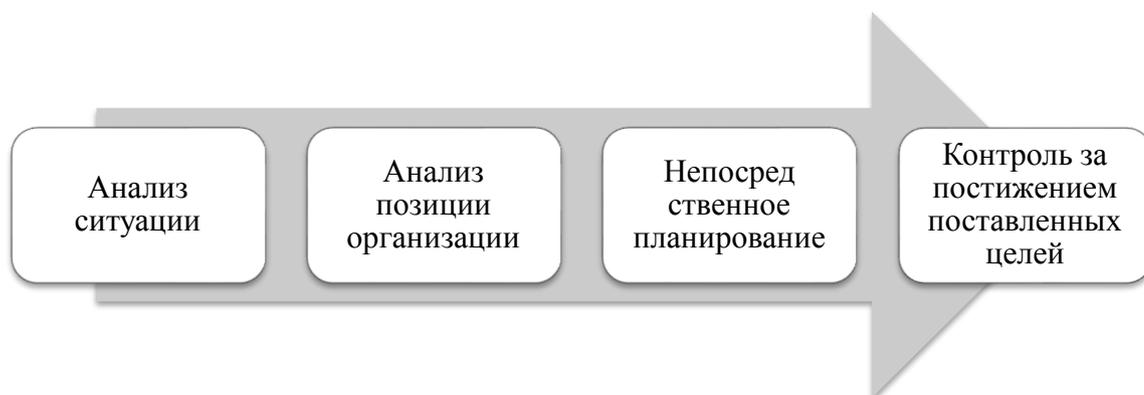


Рисунок 1 – Процесс планирования

Примечание – Составлено автором на основе данных [21, с. 14]

По нашему мнению, одним из содержательных подходов к сущности планирования в научной литературе выделяют общеэкономический, управленческий, системные подходы [18, с. 32].

Первый общеэкономический подход к сущности планирования позволяет рассматривать планирование как механизм рационального распределения ресурсов на предприятии (организации, учреждений) и определения основных направлений внутрифирменной деятельности. Планирование предполагает обоснование основных пропорций и основных направлений использования экономических ресурсов организации для достижения поставленных конкретных хозяйственных задач, средств их достижения, сроков и последовательности их решения и реализации. С позиции общеэкономического подхода планирование как функция управления экономическими ресурсами организации объективно предполагает взаимосвязь планирования с другими функциями управления, такими, как учет, контроль, стимулирование, организация, координация в целях более эффективного распределения экономических ресурсов предприятия, получения конечного результата при наименьших затратах [18, с. 33-34].

Как отмечено в книге казахстанских авторов Сагиндикова Е.Н. и Ювица Н.В. «Государственное стратегическое планирование и прогнозирование»: «общеэкономический аспект планирования с деятельностью всех субъектов хозяйствования, в том числе компаний и государства [2, с. 61].

Второй управленческий подход к определению сущности планирования является наиболее распространённым как среди отечественных, так и зарубежных ученых.

Крутик А.Б. в своих трудах выделял планирование как важнейшую функцию управления организацией, предшествующая выполнению всех иных управленческих функции [22].

Гладков И.С. видит назначение планирования как функцию управления в стремлении заблаговременно учесть внутренние и внешние факторы, обеспечивающие благоприятные условия для нормального функционирования и развития входящих в фирму предприятий [23].

Коллектив казахстанских авторов Сагиндикиев Е.Н. и Ювица Н.В. отмечают, что второй – «управленческий аспект» планирования исходит из того, что является важнейшей функцией любого управления, специфическим видом деятельности всех менеджеров. Планирование сложный процесс, который отнимает много затрат времени и энергии у менеджеров разных уровней и руководителей всех организаций [2, с. 17].

Многие ученые рассматривают планирование как вид управленческой деятельности, связанной с разработкой плана.

Так, Савкина Р. отмечает, что «планирование как вид управленческой деятельности формирует взаимоувязку и оптимизацию показателей будущего развития объекта планирования, обоснование способов и методов их достижения, обеспечивая принятие эффективных управленческих решений. Результатом планирования является план. План представляет собой документ, в котором через экономические показатели фиксируется желаемый уровень развития организации, его материальный и финансовый потенциал, а также результативность хозяйственной деятельности. План – это модель будущего развития и состояния предприятия (организации, учреждения), выраженная количественными и качественными параметрами его деятельности и способами их достижения [24, с. 10-11].

Уткин Э. в своих трудах выделял планирование как элемент управления. По мнению Уткина, планирование можно определить как специфическую форму общественной практики людей, являющуюся одной из приоритетных функций управления, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов, программ, планов, обоснование их оптимальности, обеспечения возможности выполнения и проверки их выполнения [15, с. 17-19].

Журкович Ю. писал, что «планирование – это процесс составления и разработки плана, регламентирующий определенный порядок, последовательность осуществления намеченной на конкретный период программы действия организации [25].

Детально к этому вопросу подошел Бенке Ю.В., который определяет преимущества, которые создает процесс планирования для организации.

Как мы видим из истории теории планирования, планирование как функция управления претерпела значительные изменения в процессе развития экономики и государственного управления. Цели и задачи планирования в значительной степени изменились с момента перехода к рыночной экономике.

Если при советской системе планирования основной целью было обеспечение единства и пропорциональности функционирования всех элементов народнохозяйственного комплекса страны, то современное планирование направлено на достижение максимальной прибыли для предприятий и повышения эффективности деятельности государственной

службы и целевое использование бюджетных средств, нацеленное на результат. В целом необходимо отметить, что в этот период времени значению планирования уделялось больше значения, чем вопросам регулирования деятельности предприятия и государственных структур (рисунок 2). Цели, задачи, принципы и функции народнохозяйственного значения были отражены достаточно широко, а для предприятия и государственных структур эти вопросы были слабо проработаны и освещены [9, с. 13; 15, с. 51; 24, с. 13-14].



Рисунок 2 – Преимущества планирования

Примечание – Источник [26, с. 21]

На современном этапе мы разделяем позицию Максименко Л.С., что вышеуказанные подходы к определению понятия планирования позволяют [18, с. 37]:

1) представленные дефиниции планирования не являются взаимоисключающими;

2) совокупность определений понятия планирования требует детальной систематизации и разработки понятия с учетом мнения зарубежных авторов;

3) планирование является не молодой областью знаний, она имеет значительный, накопленный годами потенциал, возможность рассмотрения как системы, системного образования, подсистемы управления.

Третий, системный подход является сочетанием общеэкономического и управленческого подхода, в виде целостного единства элементов, объединенным квалификационным признаком планирования, связи и взаимодействий между ними и внешней средой [18, с. 37].

Казахстанский профессор Ювица Н.В. является сторонником двойного подхода к понятию планирования и определяет планирование как функцию

управления, связанная с определением целей и задач организации, а также ресурсов, необходимых для достижения этих целей.

Он отметил, что понятие планирования имеет два смысла [23, с. 17]:

а) общеэкономический подход, планирование – это создание, разработка замысла некоторой деятельности, работы на определенный период с указанием ее целей, содержания, объема, последовательности и сроков, а часто и методов выполнения;

б) управленческий – одна из функции менеджмента, которая представляет собой процесс определения целей и путей достижения этих целей. Следует также отличать стратегическое планирование от индикативного и долгосрочного планирования.

Очевидно, что вышеуказанные точки зрения ученых о понятии и сущности планирования не могут быть отвергнуты, так как они акцентированы на одной из сторон исследуемого явления. Более того, перед исследователями стоит задача в систематизации вышеуказанных понятий и разработки более детального понятия планирования.

Соответственно, учитывая объект настоящего диссертационного исследования, нами затронуты некоторые теоретические аспекты планирования деятельности государственного органа.

Следует отметить, что в современной научной литературе выделяются множество теоретических подходов к понятию и сущности планирования деятельности государственного органа. Основной упор в данном направлении акцентирован на изучении, прежде всего, аспектов совершенствования стратегического и бюджетного планирования, некоторые основные положения которых будут последовательно рассмотрены в следующих разделах настоящего диссертационного исследования.

Проведенный анализ теоретических основ планирования деятельности государственного органа, позволил нам рассматривать планирование с точки зрения методологии, технологии и подсистемы управления (рисунок 3).



Рисунок 3 – Подходы к понятию планирования деятельности государственного органа

Примечание – Составлено автором на основе данных [24, с. 10]

Методология планирования деятельности государственного органа включает в себя: основные принципы деятельности государственного органа, методы и логику разработки планов.

Планирование как технологический процесс предусматривает разработку комплекса мероприятий, определяющих последовательность достижения конкретных целей с учетом возможностей эффективного использования ресурсов [24, с. 10].

Планирование как процесс, включает в себя обоснование следующих элементов (рисунок 4).



Рисунок 4 – Элементы процесса планирования деятельности государственного органа

Примечание – Составлено автором на основе данных [24, с. 10]

Планирование как подсистема управления формирует взаимосвязку и оптимизацию показателей будущего развития объекта планирования, обоснования способов и методов их достижения, обеспечивая принятие эффективных управленческих решений [24, с. 11].

В итоге, рассмотренные выше подходы зарубежных и отечественных ученых экономистов о понятии и сущности планирования, позволили сделать авторское видение понятия планирования применительно к деятельности государственного органа.

На наш взгляд, планирование деятельности государственного органа как самостоятельная функция управления, служит основой для принятия государственно-управленческих решений, которая предусматривает выработку научно и практически обоснованных целей и задач государственного органа

для четкой реализации стратегий, программ, планов с учетом влияния внутренних и внешних воздействий [27; с. 249].

По нашему мнению данное понятие является:

- 1) содержательным;
- 2) предусматривают использование научно-практических подходов;
- 3) предполагает разработку конечного результата деятельности государственного органа – стратегии, программ, планов;
- 4) учитывает влияние внутренних и внешних факторов с целью реализации поставленных задач государственного органа.

В продолжение данного параграфа нами рассмотрена подробная классификация планирования, основные виды которой будут подробно описаны в последующих главах данной диссертационной работы.

Планирование в государственных органах, как процесс создания конкретного вида плана в рамках его документального оформления, во многом зависит от объективной необходимости потребности в определенном плане, научной его обоснованности и направленности [26, с. 21]. В связи с чем, планы по своим названиям и сути содержания классифицируются по разным показателям:

- 1) по горизонту времени [24, с. 40]:
 - а) стратегические планы (формируют идеологию развития государственного органа на 5 и более лет);
 - б) долгосрочные планы (конкретизируют цель развития государственного органа, определяют наиболее благоприятные условия, методы и направления развития);
 - в) среднесрочные планы (описывают и указывают на перспективы развития с укрупненными количественными показателями функционирования предприятия на 1-3 года);
 - г) текущие планы (описывают развитие объекта планирования по широкому кругу количественных и качественных показателей на срок до 1 года);
 - д) оперативные планы (разукрупняют текущие планы по видам деятельности, структурным подразделениям на срок от 10 дней – до 1 года).
- 2) по формам уточнения показателей [26, с. 21-22]:
 - а) конкретизированные планы, в которых достаточно четко определены количественные характеристики и мероприятия по достижению целей;
 - б) индикативные планы, определяющие приоритеты развития и некоторые контрольные цифры отдельных показателей.
- 3) по масштабу планирования [26, с. 23]:
 - а) макроэкономические (государственные, народнохозяйственные);
 - б) межрегиональные;
 - в) межотраслевые (кластерные);
 - г) отраслевые;
 - д) региональные;
 - ж) микроэкономические (отдельных государственных органов);
 - з) внутрифирменное планирование.

4) по формам развития плановой деятельности государственного органа [26, с. 23]:

а) бюджетное планирование (при котором плановые финансовые показатели, баланс доходов и расходов определяют все остальные виды прогнозов планов на достижение финансовых целей);

б) стратегическое планирование.

5) по степени определения параметров [24, с. 38]:

а) детерминированные (с четко определенными параметрами);

б) вероятностные («от и до»).

Следовательно, вопросы совершенствования процессов планирования в РК всегда являются объектом пристального изучения как ученых, так и практиков. Как справедливо отмечает профессор Петров А.Н., планирование всегда являлось «сердцевиной» системы управления народным хозяйством, но в начале 1990-х годов его упоминание уже служило серьезным обвинением в «старорежимности» мышления и несоответствии требованиям сегодняшнего дня [6].

На современном этапе, необходимость планирования обусловлена многими факторами, которые, прежде всего, носят экономический характер. Анализ научной и практической литературы свидетельствует о значительной работе отечественных ученых, которые проделали большой путь в формировании конструктивных идей развития теории планирования. К сожалению, большинство исследований в данном направлении все еще носят хаотичный характер, во многом перекликаясь с исследователями советского периода. Однако, сложившаяся годами теоретическая база планирования не может быть отвергнута, так как наработанный годами исследовательский труд отечественных ученых во многом заложил базис современной теории планирования.

В итоге, проанализировав научные источники о значимости планирования, выделены основные причины, которые обуславливают необходимость планирования в государственных органах [4]:

1) государственный орган должен планировать, чтобы координировать свою деятельность. Как отмечает Петров А. «главный аргумент в пользу планирования - решения, принятые формально в едином процессе, послужат гарантией того, что усилиями организации будут надлежащим образом скоординированы»;

2) государственный орган должен планировать, чтобы гарантировано принять во внимание будущее;

3) государственный орган должен планировать, чтобы быть рациональным;

4) государственный орган должен планировать, чтобы осуществлять контроль;

5) государственный орган должен планировать, поскольку это позволяет максимально снизить неопределенность результата.

1.2 Современные подходы к планированию деятельности государственного органа

Современная деятельность государственных органов характеризуется сложностью принятия государственно-управленческих решений, правильность выбора которых существенно влияет на дальнейшем развитии и совершенствовании деятельности государственного органа. В контексте будущего развития Республики Казахстан, в соответствии со Стратегией развития «Казахстан-2050», возникла необходимость повышения эффективности государственного управления, переход государства на инновационный путь развития, которые направлены на повышение конкурентоспособности государства и требует принятия «креативных» управленческих решений нового формата. Эффективная реализация данных целей и задач тесно взаимосвязана с планированием, определяющим основные направления развития государства в средне и долгосрочной перспективе. Полноценная реализация этого процесса требует внедрения нового механизма построения всего процесса планирования, поиска и разработки подходов к планированию деятельности государственного органа, обеспечивающих повышение эффективности деятельности органов государственной власти.

Анализ теории планирования позволил выделить множество классификации теоретико-методологических подходов к планированию деятельности государственного органа.

Данные подходы, преимущественно, проводились применительно к деятельности частных предприятий и организаций. Однако, как показывает практика, некоторые научные подходы к планированию деятельности государственного органа во многом перекликаются с деятельностью частных организации и вполне применимы ими.

Прежде чем выделить конкретные научно-методологические подходы, автором выделены наиболее применимые научные подходы к планированию деятельности частных организации.

Так, согласно исследованиям, Новикова Н.В. в своем научном исследовании «Методологические подходы к совершенствованию стратегического планирования...», выделяются следующие характерные научные подходы [28] (таблица 1).

Павлов А.М., среди общих подходов планирования выделяет: исторический подход – рассмотрение явления во взаимосвязи его исторических форм, комплексный подход – рассмотрение явлений в их связи и зависимости с другими явлениями и процессами, системный (системно-структурный) подход – рассмотрение экономической системы в качестве динамически развивающегося целого и расчленение системы на составляющие структурные элементы в их взаимодействии [29].

Таблица 1 – Характеристика научных подходов к планированию деятельности организации

Подходы	Характерные особенности	Положительные стороны	Отрицательные стороны
1	2	3	4
Системный подход	Методология исследования объектов как систем, которая состоит из двух составляющих: 1) внешнее окружение, которое включает в себя вход, выход системы, связь с внешней средой, обратную связь; 2) внутренняя структура – совокупность взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих процесс воздействия субъекта управления на объект, переработку входа в выход и достижение целей системы	Позволяет повысить организованность, качество и эффективность управляемых объектов.	Достаточно трудоемкий в использовании
Логический подход	Основан на логике и относится к науке о мышлении. Для применения этого подхода к выполнению любой работы нужно руководствоваться принципами формальной и диалектической логики	Предполагает проникновение в сущность управляемого объекта, отвлечение от второстепенных его свойств	Истинность высказываний устанавливается на основе истинности других высказываний
Инновационный подход	Ориентирован на развитие экономики на основе активизации инновационной деятельности, т.е. на основе разработки и внедрения новшеств	Использование данного подхода создает конкурентное преимущество на рынке	Трудность оценки потенциальной успешности инноваций
Комплексный подход	Предусматривает одновременную разработку аспектов управления, таких, как технические, экологические, экономические, организационные, психологические и другие	Является важнейшим условием эффективного решения проблем управления в многоцелевой открытой системе, активно взаимодействующей с внешней средой	Если упустить один из обязательных аспектов управления, то проблема не будет полностью решена
Маркетинговый подход	Предусматривает ориентацию управляющей подсистемы на потребителя при решении любых задач.	Ориентирован на потребителя	Возможны трудности в прогнозировании и потребностей потребителей

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
Функциональный подход	Суть его в том, что потребность рассматривается, как результирующая функция, которую нужно выполнить для удовлетворения потребности	Применяя этот подход, можно создать совершенно новые, оригинальные изделия, максимально удовлетворяющие потребности	Этот подход должен применяться в совокупности с другими подходами, прежде всего с системным, воспроизводственным, маркетинговым
Структурный подход	Это определение значимости, приоритетов среди факторов, методов, принципов и других инструментов в их совокупности с целью установления рационального соотношения (структуры) и повышения обоснованности распределения соответствующих ресурсов	Выбирает лучшие методы решения проблемы и объединяет их поможет в решении	Очень сложен для применения в управлении, так как приходится рассматривать все явления в совокупности как систему решение, а не использовать
Нормативный подход	Это установление нормативов управления по всем подсистемам стратегического менеджмента	Чем больше нормативов в системе стратегического управления, тем выше будет ее организованность, устойчивость	Предприятие не может влиять на создание нормативов, а только подчиняется им
Директивный (административный подход)	Заключается в регламентации функций, прав, обязанностей, нормативов качества, затрат, продолжительности, элементов системы менеджмента в нормативных актах (приказы, распоряжения, указания, стандарты, инструкции, положения, методики и т.п.)	Все обязанности и права прописываются в нормативных актах, поэтому они известны сотрудникам	Слишком много принуждений и рамок работы, большой контроль со стороны
Деловой подход	Деловой подход – это очень широкое понятие, определяющее качество, эффективность и перспективность деятельности человека, его культуру, профессионализм, обязательность и другие качества	Разрабатывается группой людей, то есть одни могут исправить ошибки других и наоборот	Применяется субъективное мнение и результат зависит от компетентности разработчиков, а это риск
Примечание – Использованы данные [26, с. 5-6]			

По мнению Новикова Н.В. «необходимость различных научных подходов вызвана сложностью системы обеспечения конкурентоспособности различных

объектов, которые не дублируют, а дополняют друг друга, при этом некоторые из них применяются в различных сферах деятельности» [28].

Автор разделяет позицию Новикова Н.В., который определяет системный подход, при котором объект рассматривается как совокупность взаимозависимых элементов, ориентированных на достижение различных целей в условиях меняющейся внешней среды [28].

По нашему мнению, системный подход основан на всестороннем и последовательном изучении анализа состояния организации, с учетом внутренних и внешних факторов. Более того, системный подход является одним из основных методов любого научного исследования.

Еще более интересной точки зрения относительно классификации подходов к планированию деятельности организации придерживается придерживается Максименко Л.С., которая выделяет 5 основных научных подходов (рисунок 5) [18, с. 52]:

- 1) системный, в разрезе элементного, структурного, функционального, коммуникативного и исторического аспекта;
- 2) процессный;
- 3) ситуационный;
- 4) комплексный;
- 5) нормативный.

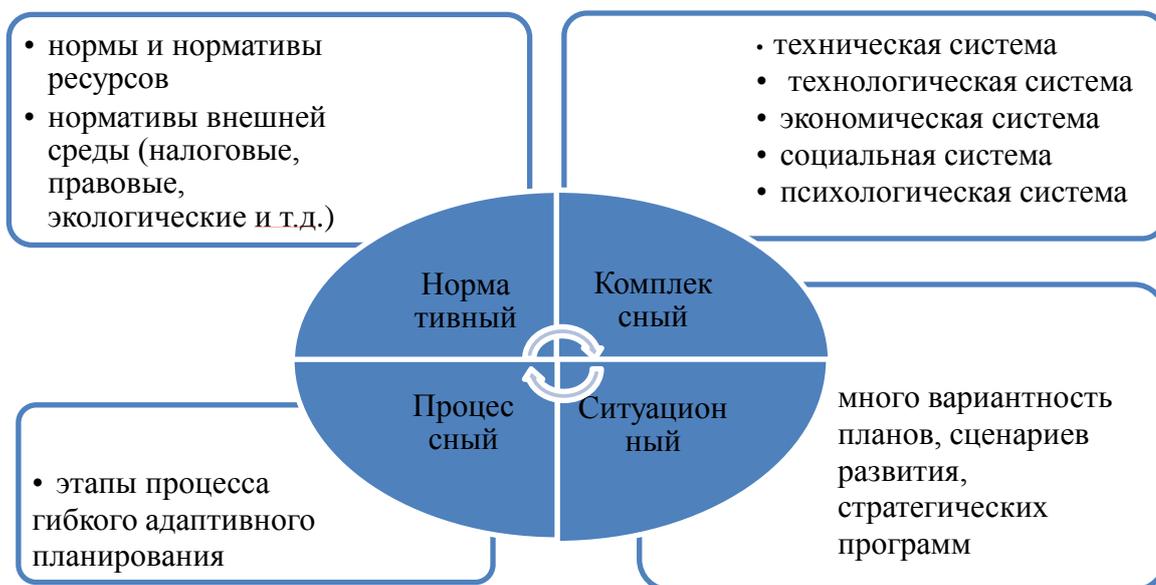


Рисунок 5 – Подходы к теории планирования

Примечание – Использованы данные [18, с. 52]

По ее мнению данные подходы взаимосвязаны, но «каждый из них направлен на изучение предметной области под определенным углом зрения в зависимости от своего назначения» (рисунок 3, 4).

Наиболее конкретизированным подходом в теории планирования Максименко Л.С. выделяет системный подход.

Системный подход – это подход к исследованию объекта как к системе, в которой выделены элементы, внутренние и внешние связи, наиболее

существенным образом влияющие на исследуемые результаты его функционирования, а цели каждого из элементов определены исходя из общего предназначения объекта (рисунок 6) [18, с. 53].

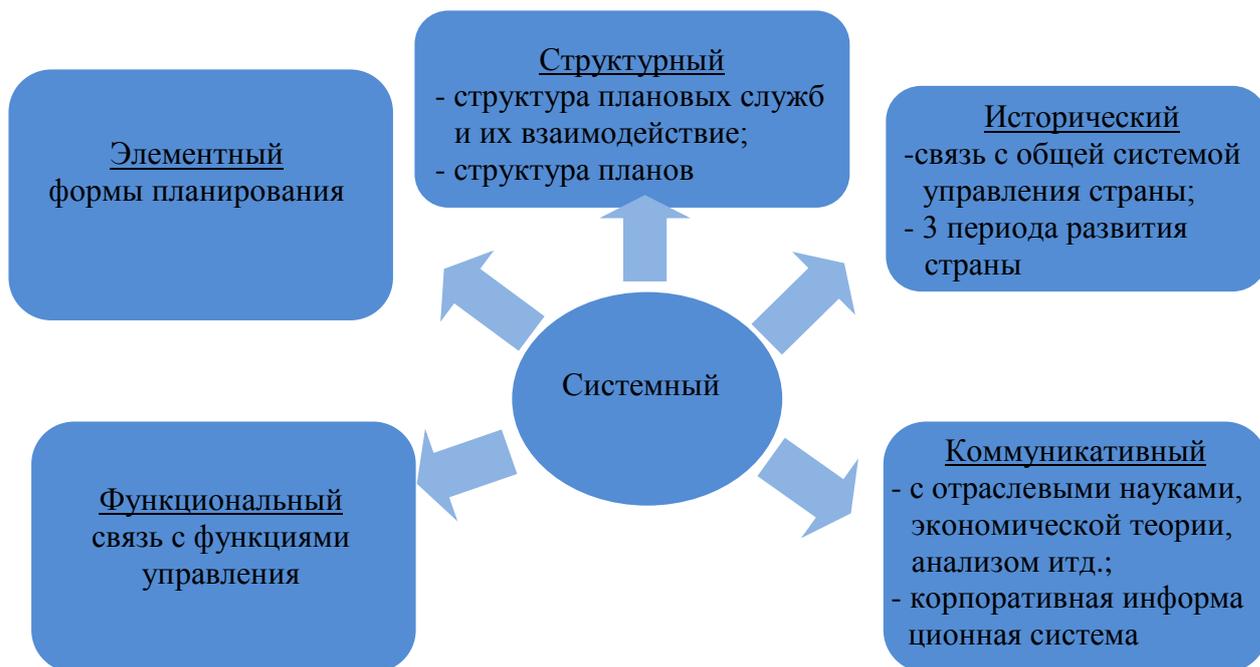


Рисунок 6 – Системный – основополагающий подход

Примечание – Использованы данные [18, с. 53]

Как отмечает автор вышеуказанной классификации [16], системный подход дает не только качественные, но и количественные оценки. Он предполагает:

- рассмотрение внутрифирменного планирования как единого целого, со своими законами развития;
- возможность расчленения на подсистемы и исследования их взаимодействия.

Из перечисленных элементов системного подхода Максименко Л.С. дает развернутую картину классификации системного планирования (таблица 2).

Таблица 2 – Аспекты системного подхода планирования

Подходы	Основные характеристики
1	2
Структурный	Основан на использовании различных типов организационной структуры предприятия, как правило иерархической. Организация и управление деятельностью осуществляется по структурным элементам, а взаимодействие структурных элементов – через должностных лиц и структурные подразделения более высокого уровня
Коммуникативный	Представляет собой тесное взаимодействие с другими функциями управления, а также с экономической теорией, анализом, экономической статистикой, конкретными отраслевыми науками, экономикой транспорта, промышленности, строительства и другими областями

Продолжение таблицы 2

1	2
Исторический	Становление и развитие планирования неразрывно связано с развитием общей системы управления экономики страны
Элементный	Выделены подсистемы науки планирования в виде отдельных форм планирования в разрезе масштабности цели, сферам деятельности, содержанию, уровню управления, методам обоснования, временной ориентации, объектам планирования
Функциональный	Связь с функциями управления
Примечание – Используются данные [18, с. 53]	

Многие российские авторы выделяют иную классификацию основополагающих подходов к планированию.

Шелупанова П.А. в рамках своего исследования приводит следующие научные подходы: системный, комплексный, ситуационный, маркетинговый, процессный, нормативный, инновационный и поведенческий подходы к планированию деятельности организации (таблица 3).

Таблица 3 – Научные подходы к планированию

Подходы	Краткая характеристика
Комплексный	Учитывает внешнее окружение
Интеграционный	Акцентируется внимание на более прочных связях между отдельными подсистемами организации
Ситуационный	Позволяет принимать решения в зависимости от ситуации
Маркетинговый	Призван выявить конкурентные преимущества и определяющие их факторы
Инновационный	Позволяет повысить конкурентоспособность фирмы
Нормативный	Требует учета всей совокупности нормативов при управлении ресурсами, процессом и продуктом
Поведенческий	Ориентирует на приоритет учета личностных качеств работников и формирование слаженной работы коллектива
Примечание – Используются данные [30]	

Кроме того, помимо вышеперечисленных научных подходов, Шелупанова П.А. выделяет системно-динамический подход как основополагающий.

По ее мнению, системно-динамический подход - адаптация системной динамики как одного из направлений теории систем, предназначенных для решения широкого круга задач, относящихся к деятельности экономических систем, характеризующихся наличием сложных внутрисистемных связей.

Данная модель по ее мнению «позволяет выполнять сценарный анализ, проигрывать различные решения и анализировать их последствия, выявлять и анализировать риски и оптимизировать управляющие параметры» [30].

Необходимо отметить, что теоретические подходы к планированию деятельности организации во многих научных исследованиях практически идентичны. В целом, различие лишь возникает в формулировке самих

подходов, которые характеризуются преобладанием либо отсутствием некоторых элементов научных подходов. Автор считает, что рассмотренные научные подходы тесно взаимосвязаны между собой и требуют детального изучения в зависимости от своего назначения.

Следовательно, изученный материал позволил выделить основные научно-методологические подходы к планированию деятельности государственного органа.

Автором выделено 4 основных научно-методологических подходов: системный, нормативно-правовой, комплексный, процессный подходы (рисунок 5). Основопологающим подходом к планированию автором выделен системный подход, который включает в себя: структурный, функциональный, динамический и директивный подходы (рисунок 7).

Данные подходы по нашему мнению являются универсальными и находятся в тесной взаимосвязи между собой, которые имеют как общие, так и специфические особенности в зависимости от целей проводимых исследований.



Рисунок 7 – Научно-методологические подходы к планированию

Примечание – Составлено автором на основе данных [18, с. 53]

Анализ научной и практической литературы позволил автору выделить системный подход как основополагающий. Выделяя системный подход к планированию, имеют в виду некоторый способ его организации, который охватывает все виды действий, выявляя закономерности и взаимосвязи с целью их более эффективного использования [18, с. 53].

Немало важно отметить, что системный подход в планировании деятельности государственного органа направлен на структуризацию плановых (стратегических, тактических, оперативных) показателей деятельности государственного органа, составление древа целей, обоснование числа уровней иерархии для анализа и синтеза системы плановых показателей, влияния внешней и внутренней среды, адаптивность плановых показателей к изменениям во внешнем окружении, уровень стандартизации планов и их инновационность [31].

Как было отмечено в первом параграфе, в практику применения планирования деятельности государственного органа все больше проникают методы планирования, которые используются в частном секторе. Прежде всего, данные меры используются в стратегическом планировании.

Необходимо заметить, что современные подходы и методологии планирования, оправдавшие себя в частном секторе, стали успешно внедряться в практику планирования деятельности государственных органов некоторых стран.

В рамках системного подхода к планированию особое внимание уделяется анализу внутренней и внешней среды, как разработка стратегии деятельности государственного органа должна начинаться с этих элементов.

Анализ внутренней и внешней среды играет существенную роль в планировании, от которых зависит успешность всех других действий по стратегическому планированию и реализации стратегии.

Как известно, системный подход предполагает использование современных методов оценки внутренних и внешних факторов в планировании деятельности государственного органа.

К таким методам можно отнести SWOT-анализ. Цель данного анализа – определение сильных и слабых сторон государственного органа, а также возможностей и угроз, исходящих из его ближайшего окружения (внешней среды).

Одним из методов качественного исследования является экспертное интервью, целью которого является получение данных о событиях и явлениях, имеющих непосредственное влияние на объект исследования, через отражение в знаниях, оценках и мнениях компетентных лиц [32].

Достаточно распространенным является PEST-анализ. Это инструмент, предназначенный для выявления: политических (Policy), экономических (Economy), социальных (Society) и технологических (Technology) аспектов внешней среды, которые могут повлиять на стратегию государственного органа. К одним из ключевых методов можно отнести метод пяти сил Портера. Эта модель позволяет оценить ключевые пять сил, которые могут повлиять на работу государственного органа: их нужно учитывать, на них стоит влиять и их состояние следует постоянно отслеживать. Среди методов прогнозирования состояния внешней среды стоит отметить метод Дельфи. Суть этого метода состоит в том, чтобы с помощью серии последовательных действий – опросов, интервью, мозговых штурмов – добиться максимального консенсуса при определении правильного управленческого решения. Анализ с помощью метода Дельфи проводится в несколько этапов, результаты обрабатываются статистическими методами.

Следовательно, все вышеперечисленные методы, по нашему мнению, теоретически могут быть применены в ходе системного подхода к планированию деятельности государственного органа. Успешность оценки зависит от правильно построенной тактики исследования и подбора необходимой информации (рисунок 8).



Рисунок 8 – Системный подход к планированию деятельности государственного органа

Примечание – Составлено автором

В рамках системного подхода нами выделяются системно-структурный, системно-функциональный, системно-директивный, системно-динамический подходы.

Системно-структурный подход. Данный подход ориентирован на эффективность использования ресурсов. При планировании необходимо применять структурный подход к обоснованию распределения ресурсов: по компонентам дерева целей, разделам плана, структурным подразделениям, проблемам во времени [31, с. 89].

Системно-функциональный подход. Данный подход тесно взаимосвязан с функциями управления. Он может быть применен при планировании деятельности организации как функция, ориентированная на результат, которую необходимо выполнить для решения поставленных задач.

Системно-динамический подход. Реализуя процесс планирования, необходимо заметить, что деятельность государственных органов направлена не только на краткосрочные цели, но ориентирована на достижение долгосрочных целей. Данные обстоятельства требуют акцентированного внимания на динамический аспект планирования, который должен быть учтен при выборе подхода к планированию деятельности государственного органа [29].

Системно-директивный подход к планированию деятельности государственного органа основан на методе принуждения. Данный подход направлен на четкое исполнение планов государственного органа, реализация и исполнение которых является приоритетным направлением деятельности государственных структур.

Кроме того, одним из содержательных, по нашему мнению, современных методов планирования, можно отнести *управление проектами (проектный подход)*.

Преимущество применения данного подхода обусловлена следующими факторами [33, с. 41-42]:

- позволяет выделить наиболее значимые для государственного органа стратегические цели;
- определить потребности и эффективно спланировать выделение ресурсов для достижения целей;
- организовать эффективное взаимодействие исполнителей проекта;
- осуществлять своевременный контроль за достижением промежуточных и конечных результатов;
- выявлять негативные тенденции и своевременно принимать управленческие решения по их устранению;
- повысить ответственность руководителей и исполнителей за достижение конечных, а не промежуточных целей.

Таким образом, изучение материалов по данной тематике позволило нам сделать следующие выводы:

- 1) все научно-методологические подходы к планированию взаимосвязаны;
- 2) каждый из научных подходов имеет общие и специфические области, которые не исключают подходы, а наоборот предполагают их наличие [18, с. 63];
- 3) системный подход является основополагающим подходом к планированию деятельности государственного органа.

1.3 Зарубежный опыт планирования деятельности государственного органа

Изучение зарубежной практики совершенствования процесса планирования деятельности государственного органа чрезвычайно важно для современного Казахстана. В течение последних лет потребность в осмыслении, адаптации и выяснении возможностей и перспектив принимаемых мер по совершенствованию указанных процессов значительно возросла.

Казахстан активно изучает опыт зарубежных стран по совершенствованию процессов планирования с момента обретения Независимости. Основной шаг в данном направлении был сделан в 2007 году, когда впервые была разработана Концепция по совершенствованию системы государственного планирования [34]. Начиная с 2007 года по настоящее время, государство идет шаг за шагом в совершенствовании процесса планирования деятельности государственного органа. Однако, несмотря на проведенную колоссальную работу, остается много нерешенных вопросов. Как известно, ни одно государство в мире не перенимает опыт передовых стран без учета своих специфических особенностей.

Для Казахстана, в силу поставленной Президентом Казахстана Назарбаевым Н.А. задачей по вхождению государства в 30-ку наиболее развитых государств мира, предопределены новые вызовы [35]. Прежде всего, речь идет о совершенствовании процессов планирования деятельности государственного органа. Реализация поставленной задачи невозможно без изучения зарубежного опыта наиболее развитых стран мира.

В мировой практике выделяют несколько моделей планирования. При изучении зарубежного опыта в данном диссертационном исследовании

акцентировано больше внимания на англосаксонскую модель планирования. Данный выбор обусловлен успешностью внедрения данной модели планирования в практику деятельности государственных органов.

Следует признать, что в зарубежных странах, в особенности с англосаксонской моделью планирования, основной упор направлен на совершенствование стратегического и бюджетного планирования [36].

И так, рассмотрим страны с наиболее перспективными результатами в области планирования.

Для Соединенных штатов Америки, как и во многих «западных странах» характерно стратегическое планирование, суть которого состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики. Опыт США в области планирования деятельности государственного органа содержит перспективные для потенциального внедрения в сферу отечественного планирования аспекты, которые будут способствовать развитию данной отрасли в нашей стране [37]. Сюда следует отнести: формирование и наличие коммерческой отрасли планирования, активное привлечение для разработки моделей экономического развития высших учебных заведений, подготовка высококвалифицированных кадров, а также выстраивание всех отношений между организациями, занимающимися построением планов и органами государственной власти на коммерческой основе. Из бюджетов всех уровней выделяются существенные суммы для финансирования направили по совершенствованию процессов планирования деятельности государственного органа [37].

США считаются «родиной» или «пионером» в вопросах развития стратегического и бюджетного планирования. Впервые на законодательном уровне элементы стратегического планирования, ориентированного на результат были освещены в 1949 году [38].

Коммиссия Гувера, назначенная Президентом США Труманом впервые внедрила элементы стратегического планирования, ориентированного на конечный результат [39]. В последующем, на протяжении 50 лет были использованы различные концепции стратегического и бюджетного планирования [38].

Особенность стратегического и бюджетного планирования, ориентированного на конечный результат в США на современном этапе заключается в том, что программный бюджет не утверждается законом о бюджете (законами об ассигнованиях) (таблица 4).

В ежегодно принимаемых Конгрессом 13 актах об ассигнованиях утверждаются объемы бюджетных обязательств, которые ведомства могут брать на себя в течение периода, установленного соответствующим актом об ассигнованиях (эти периоды могут выходить за пределы бюджетного года). Программный бюджет США планируется на десятилетний период [41].

Таблица 4 – Развитие систем стратегического и бюджетного планирования в США

Год	Концепции	Основные элементы
1	2	3
1949-1962 гг.	Программно-целевой бюджет (Performance Budget)	<ul style="list-style-type: none"> – предложенный формат представления федерального бюджета (получивший название «performance budget») переносил акцент с затрат государственных ресурсов на исполнение государственных функций, осуществление деятельности и достижение результатов; – данные о финансировании по каждому министерству и ведомству должны были представляться в разрезе программ, подпрограмм и видов деятельности
1962-1971 гг.	Система «планирование – программирование – бюджетирование» (Planning – Programming – Budgeting System)	<ul style="list-style-type: none"> – возможность выбора долгосрочного горизонта планирования; – группировка всех видов деятельности, выполняемых министерством или ведомством, в программы, ориентированные на достижение определенных социально значимых целей, построение иерархии задач и мероприятий, ведущих к достижению цели; – оценка затрат на выполнение каждого элемента программ для оценки стоимости реализации программы в целом; – представление в бюджетной заявке нескольких вариантов достижения целей и соответствующих им вариантов финансирования
1972-1975 гг.	Управление По целям (Management by Objectives)	<ul style="list-style-type: none"> – повышение ответственности сотрудников министерств за достижение целей, стоящих перед государственным органом (глава министерства / ведомства отвечал за достижение целей национального значения, сотрудники – за реализацию отдельных задач, сформулированных ими совместно с руководителями); – предпринята попытка оценить социальную значимость достигнутых результатов (outcomes); – бюджетные заявки должны составляться исходя из целей министерств, согласованных с целями государственной политики, на достижение которых запрашиваются средства, однако подробную иерархию мероприятий по реализации целей с указанием стоимости каждого этапа составлять не требовалось
1977-1981 гг.	Планирование бюджета с нуля (Zero-Based Budgeting)	<ul style="list-style-type: none"> – установление целей, которые могут быть достигнуты при разных уровнях расходов, для каждой цели министерства и ведомства должны были предложить несколько программ ее достижения, и затраты, по крайней мере, по одной программе должны были быть ниже текущего уровня; – оценка объема ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей, должна была производиться безотносительно к соответствующим

Продолжение таблицы 4

1	2	3
1977-1981 гг.	Планирование бюджета с нуля (Zero-Based Budgeting)	<p>бюджетным расходам предыдущего периода, «с чистого листа»;</p> <ul style="list-style-type: none"> – министерствам и ведомствам предписывалось совместить программную структуру с существующей организационной структурой, сформировав так называемые «центры принятия решений» («decisionunits»), в которых должны были приниматься решения относительно реализации программ. Подаваемые бюджетные заявки должны были строиться в разрезе указанных центров принятия решений; – ранжирование программ (обоснования затрат) по приоритетности
1993 г.	Закон США «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance and Results Act)	<ul style="list-style-type: none"> – усиление ответственности государственных органов за осуществление программ (руководители вправе сами выбирать способы достижения поставленных целей, в том числе могут перераспределять ресурсы между статьями расходов в рамках выделенной им сметы); – министерства и ведомства должны разрабатывать пятилетние стратегические планы, корректируемые каждые три года, план работы на год, связывающий стратегические цели министерства с повседневной работой его сотрудников; – подготовка министерствами и ведомствами ежегодных отчетов, содержащих сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными и основные выводы по оценке результатов исполнения программ
Примечание – Составлено автором на основе данных [40]		

Каждое агентство составляет бюджет, ориентированный на результат, в котором стратегические, долгосрочные и краткосрочные цели увязаны с ожидаемыми расходами на их достижение. Федеральные министерства и ведомства ежегодно представляли стратегические планы, годовые планы деятельности и ежегодные отчеты об исполнении программ [42]. В отчетах о результатах деятельности осуществляется сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными. В случае несовпадения органы исполнительной власти обязаны объяснить причины этого и определить мероприятия, которые позволят достигнуть ранее запланированных показателей. Кроме того, органы исполнительной власти могут обосновать недостижимость ранее установленных целей и предложить новые [43].

Необходимо заметить, что стратегическое планирование в США имеет направленность на достижение конечных результатов и обеспечение эффективности расходования бюджетных средств. Этому свидетельствует

многолетняя практика внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат.

Ключевую роль при контроле над достижением целевых индикаторов и показателей результатов в США с 2004 г. играет Административно-бюджетное управление (OMB) при Президенте США, которое разрабатывает методологию БОР, в том числе, в части формирования целей и показателей для министерств и проводит систематические процедуры оценки реализации программ по пятибалльной шкале: эффективная, умеренно эффективная, адекватная, неэффективная, невозможность оценки результатов [44].

С 2001 по 2009 года в США действовала система рейтинговой оценки программ (Program Rating Assessment Tool или PART) – механизм, направленный на повышение эффективности и результативности государственных программ в США. PART представляло собой серию тематических вопросов, на основе которых производилась оценка. Всего вопросов было 25-30, они были разделены на 4 области оценивания (таблица 5) [43].

Таблица 5 – Области оценивания системы PART

Природа оценки	1-ая область	2-ая область	3-ая область	4-ая область
Объект оценки	Структура и цели программы	Вопросы стратегического характера	Категории финансирования программы	Конечный эффект программы
Назначение оценки	Прозрачность целей и задач, степень конкретизации конечных результатов.	Направленность программы, необходимость ее проведения в перспективе, приоритетность этого направления относительно долго срочного периода	Пояснения о необходимости обеспечения программы бюджетными и внебюджетными средствами, об эффективности использования бюджетных средств в ходе ее реализации	Оценка степени проработанности показателей конечного эффекта, их взаимосвязанность с показателями конечного результата
Примечание – Составлено автором на основе данных [43]				

Согласно исследованиям, проведенных авторами OECD Journal of budgeting в результате оценивания каждой программе присваивали от 0-100 баллов. На основании баллов делался вывод о качестве программы, который подразделялся в итоге на «эффективный», «достаточно эффективный», «формально приемлемый», «неэффективный» [45].

С момента внедрения в США оценки программы PART деятельность больше половины министерств была расценена как неэффективная (таблица 6). Однако по истечении нескольких лет доля неэффективных программ была сокращена до 30% [44], то есть деятельность министерств была сосредоточена на достижение конечных результатов.

Данная программа оценки эффективности программ просуществовала в США недолго, однако положительные подходы к оценке были заложены в основном законе США - GRPA (GRPA's Performance Management Framework) [46].

Таблица 6 – Система оценки эффективности государственных программ в США

Количество	Рейтинг
85-100	эффективный
70-84	достаточно эффективный
50-69	формально приемлемый
0-49	неэффективный
Примечание – Используются данные [45]	

Основными положениями данного закона можно выделить [44]:

- повышение эффективности программ путем установления более четких требований к ведомствам по установлению целей, измерению результатов достижения этих целей и опубликованию данных результатов;
- улучшение подотчетности федеральных программ, перемещение внимания на результаты, качество обслуживания и удовлетворенность потребителей;
- установление ответственности глав министерств и ведомств за достижение поставленных целей;
- смещение акцента с рейтинговой системы оценки программ к более реалистичному установлению целей и более глубокой и комплексной оценке результатов;
- каждое ведомство должно утверждать несколько высокоприоритетных целей своей деятельности, в соответствии с которыми определяются показатели и индикаторы эффективности деятельности ведомств. Также все ведомства должны отчитываться перед Конгрессом о том, были ли эти цели достигнуты, какова была причина, по которой некоторые цели не были достигнуты, а также о том, какие действия они совершают для предотвращения провала в достижении этих целей;
- повышение прозрачности и более активное вовлечение в процесс бюджетирования Конгресса, общественности и государственных служащих.

Следовательно, США больше полувека пытается достичь совершенства в вопросах планирования деятельности государственного органа. Однако, как показывает практика, данный вопрос остается неисчерпанным. Для Казахстана, который динамично развивается в данном направлении, изучение опыта США, является одним из приоритетных направлений в изучении международной практики.

Следует обратить пристальное внимание на применение опыта США по переходу в дальнейшем на оценку бюджетных программ, основанных на:

- смещении акцента с рейтинговой системы оценки программ к более реалистичному установлению целей и более глубокой и комплексной оценке результатов, в том числе при планировании;

– установлении более четких требований к ведомствам по установлению целей, измерению результатов достижения этих целей и опубликованию данных результатов;

– перемещении внимания на результаты, качество обслуживания и удовлетворенность потребителей.

По нашему мнению, опыт США в плане усиления индивидуальной ответственности первого руководителя и его полномочий в рамках управления бюджетными средствами, а также всеобщая открытость и прозрачность бюджетного процесса для населения является хорошим примером для внедрения данных процессов в Казахстане.

Канадский опыт совершенствования процесса планирования деятельности государственного органа представляет огромный интерес для Казахстана. Как отмечалось ранее, Канада относится к странам с англосаксонской моделью планирования, основной упор которой нацелен на совершенствование стратегического и бюджетного планирования, цель которого обеспечение планомерного развития национальной экономики.

Канада является страной с наиболее высоким в мире ВВП на душу населения. Одной из приоритетных направлений развития государства является повышение эффективности государственного управления и планирования. Модель бюджетного планирования в Канаде считается самой эффективной и прозрачной, в связи с чем, изучение международного опыта в данном направлении весьма полезно.

Успешному внедрению модели бюджетирования, ориентированному на результат в Канаде, способствовала несколько факторов [47]:

- 1) децентрализация бюджетной системы страны;
- 2) структурированность достигнутых результатов деятельности министерств, что в последующем приводит к эффективному процессу распределения ресурсов.

Впервые элементы бюджетирования, ориентированного на результат в Канаде, были продемонстрированы в конце 70-х в начале 80-х годах. Информация была использована, прежде всего, в двух направлениях:

- 1) для поддержания внутреннего менеджмента внутри департаментов;
- 2) для отчета правительства в парламенте [48].

Все бюджетные решения в Канаде принимаются Кабинетом и его Центральными Агентствами – Департамент финансов, секретариат Казначейства управления (Treasury Board Secretariat) и Офис тайного совета (Privy Council Office) [47].

На сегодняшний день модель бюджетного планирования (EMS – Expenditure Management System) в Канаде была введена в 2007 году [48].

EMS является центральным документом планирования, на основании которой производят оценку прямых расходов программ министерств.

Основными целями EMS являются (рисунок 9) [49]:

- 1) соблюдение общей дисциплины расходов;
- 2) эффективное распределение правительственных ресурсов между приоритетными политическими направлениями;

3) эффективное и эффектное выполнение программ.



Рисунок 9 – Программа EMC

Примечание – Составлено автором на основе данных [50]

Таблица 7 – Организация работы государственных органов в рамках программы EMC

Организация	Полномочия
Парламент	Рассматривает план расходов правительства, консультативные документы, для принятия необходимых законов
Кабинет Министров	Рассматривает бюджетные стратегические приоритеты для учета в бюджете и в процессе планирования расходов
Министерство финансов	Определяет фискальные рамки, держит в фокусе макроэкономический менеджмент, бюджетную политику и управления государственным долгом, готовит бюджет и консультативные документы
Казначейское управление	Рассматривает бюджетные стратегии, политические приоритеты и фискальные цели
Офис тайного совета	Держит в фокусе общие правительственные приоритеты, заботиться о целостности и нормальном функционировании системы, помогает кабинету и его комитетам
Примечание – Составлено автором на основе данных [50, 51]	

Программные расходы в Канаде делятся на текущие, капитальные расходы Министерств, гранты и трансферты физическим лицам, организациям, органам других уровней власти, кредиты. В настоящий момент всего в Канаде действуют 2500 программ (на федеральном уровне) [49].

Как и во многих странах с англосаксонской моделью управления в Канаде среднесрочное бюджетное планирование осуществляется на 5 лет. В 5-ти летний период все министерства ежегодно готовят план своей работы. Стратегические планы министерств должны быть ориентированы на конечный результат, которые должны быть прозрачно измеримы. В стратегических планах излагаются цели ведомств, альтернативные стратегические действия для их осуществления, предлагаемые изменения в существующих программах и даются оценки программ. Оперативные планы государственных органов, в

основном, направлены на решение текущих вопросов. В оперативных планах содержатся следующие сведения: способы достижения целей министерства, оценки расходов по каждой программе и видам деятельности на каждый год, методы, используемые для оценки эффективности операций и прогнозируемые тенденции изменения уровня расходов и доходов от программ [52].

В Канаде действует механизм обязательного перераспределения ассигнований в пользу наиболее приоритетных и эффективных программ. Он работает следующим образом. Все федеральные Министерства, агентства и корпорации, которые получают денежные средства в ходе исполнения закона о бюджете, обязаны ежегодно предоставлять стратегические доклады (strategic reviews) по всем прямым программным расходам (такие расходы, в отличие от накладных, напрямую связаны с реализацией программ, направлены непосредственно на достижение целей программы). При этом, ведомства обязательно должны определять 5% всех программных расходов, которые представляются наименее результативными или приоритетными, и которые затем перераспределяются в пользу более приоритетных [53]. Каждый год стратегические доклады публикуются в бюджете правительства (the Government's Budget). Большое значение придается показателям результативности, которые должны быть адекватными, значимыми и измеримыми, ориентированными на конечный результат деятельности [54].

В Канаде существует несколько видов индикаторов, в зависимости от уровня, на котором они представлены (таблица 8).

Таблица 8 – Особенность видов целевых индикаторов Канады

Значения	1-й уровень	2-й уровень	3-й уровень	4-й уровень
Показатели	Показатели конечных результатов (ultimate outcomes)	Показатели промежуточных результатов (intermediate outcomes)	Показатели непосредственных результатов (immediate outcomes)	Показатели выпуска (outputs)
Характеристика	Являются показателями самого высшего уровня, относятся к политике или программе. Достигаются вследствие достижения одного или более промежуточных результатов. Такие показатели отражают значительные изменения, происходящие в обществе. Пример: показатель экономической активности (темпы изменения ВВП, прямых иностранных инвестиций, уровня безработицы и т.д.)	Относятся к результатам, которые, скорее всего, должны быть достигнуты в результате достижения непосредственных	Такие показатели отражают достижение непосредственных результатов в рамках определенной программы или политики	Относятся к прямым продуктам или услугам, произведенным в результате действия организации, политики, программы. Обычно устанавливается с целью внутреннего контроля
Примечание – Составлено автором на основе данных [48, 55]				

Министерства и ведомства Канады в своих внутренних документах самостоятельно определяют количество и вид индикаторов, которые являются качественными, реально отражающие положение дел [44].

В итоге, Канадская система EMS позволила использовать ресурсы в соответствии с национальными приоритетами, добиться контроля над расходованием, разрабатывать политику бюджетирования, которой должны следовать агентства и ведомства. Данная система обеспечила возможность вносить какие-либо изменения в структуру расходов, принимать необходимые решения в процессе планирования [40].

Подводя итоги Канадского опыта, необходимо выделить наиболее полезные аспекты планирования для Казахстана [56, 57, 58]:

1) доступность и информативность сведений об использовании бюджетных средств;

2) единая структура докладов государственных органов перед Обществом и Парламентом;

3) представление в стратегических документах различных видов целевых индикаторов, разработанных на основе обширного анализа.

Немалый интерес для Казахстана вызывает опыт процесса планирования деятельности государственных органов Великобритании. В Великобритании основное внимание уделяется стратегиям развития долгосрочного и краткосрочного характера. Более двух третей налогов, собранных с территорий аккумулируется в центре и перераспределяется между местными органами власти путем выделения целевых грантов, дотаций и субсидий [59].

При формировании бюджета и планов, государственные органы принимают во внимание национальные приоритеты, которые нашли свое отражение в главном стратегическом документе страны – стратегии развития Соединенного Королевства.

В 1998 году в Великобритании были начаты реформы государственного управления в сфере эффективности управления государственными расходами. Реформа «Следующие шаги» («Next steps») затрагивали деятельность всех ключевых министерств Великобритании, в ходе которого было подробно рассмотрено распределение бюджетных ресурсов между статьями расходов [60].

По результатам анализа были разработаны индикаторы результатов, стандарты объема и качества государственных услуг. Каждое министерство обязали разрабатывать стратегический план (СП) как минимум, на пять лет и план работы на год. Назначение плана работы на год состоит в том, чтобы увязать цели министерства, сформулированные в стратегическом плане, с текущими целями, которые должны быть достигнуты в течение конкретного финансового года. Цели работы на год обычно дополняются перечнем ожидаемых конечных результатов. План работы на год содержит также информацию о том, сколько средств будет израсходовано для достижения каждой конкретной цели [44].

Весьма интересной для Казахстана является, построенная в Великобритании система увязки приоритетов развития на национальном, региональном и

муниципальном уровнях. Верхний горизонт планирования представлен пятилетним стратегическим планом развития территории. Среднесрочный уровень представлен двухлетним планом-графиком мероприятий по реализации стратегии (обновляется и уточняется по итогам каждого финансового года) и трехлетним финансовым планом (бюджет). Целевые ориентиры плана-графика и финансового плана конкретизируют долгосрочные цели, отраженные в стратегическом плане. Первый финансовый год максимально детализирован. Два последующих года представлены укрупнено. Такая система позволяет в максимальной степени задействовать потенциал модели регионального финансового управления, ориентированной на результат [61].

Под программными расходами в Великобритании понимаются расходы, относящиеся к программным мероприятиям, направленным на достижение долгосрочных целей развития. В бюджете программами называются статьи расходов, формируемые в рамках расходов ведомств, по которым осуществляется голосование в Парламенте по вопросу выделения ассигнований.

Программное планирование осуществляется в рамках трехлетнего периода. Трехлетние годовые лимиты расходов ведомств устанавливаются в процессе подготовки «Предбюджетного отчета и общего обзора расходов», который, по сути, является трехлетним планом бюджетных расходов правительства, увязанным с целями государственной политики и показателями результатов их достижения. Бюджетные расходы, осуществляемые в форме трансфертов физическим и юридическим лицам, а также местным органам власти не входят в трехлетние лимиты. В Великобритании они планируются и утверждаются в рамках ежегодных бюджетных процедур (таблица 9) [62].

Таблица 9 – Взаимосвязка уровней планирования Великобритании

Долгосрочное планирование	Среднесрочное планирование	Бюджетное планирование
Представлен пятилетним стратегическим планом развития территории	Представлен двухлетним планом-графиком мероприятий по реализации стратегии (обновляется и уточняется по итогам каждого финансового года) и трехлетним финансовым планом (бюджет)	Первый финансовый год максимально детализирован. Два последующих года представлены укрупнено
Примечание – Составлено автором на основе данных [63]		

В Великобритании модель бюджетирования, ориентированного на результат, основана на 2-х основных документах [61]: Соглашение о бюджетных услугах - Public Service Agreements (PSAs) и Соглашение о качестве услуг – Service Delivery Agreements (SDAs).

PSAs определяет общую цель министерства, которая подразделяются на задачи и значения показателей.

Данная программа базируется на 4-х-основных принципах [62]:

- 1) нацеленность национальных стратегии на результат;

- 2) ответственность руководителя за конечный результат;
- 3) независимость и эффективность мер для проверки и инспектирования с целью улучшения подотчетности;
- 4) прозрачность полученных конечных результатов для общественности.

SDAs является информационной базой, так как содержит перечень мер и план достижения поставленных целей.

Немаловажный интерес вызывает действующая в Великобритании система увязки приоритетов развития на национальном, региональном и муниципальном уровнях [63].

В итоге, построенная система планирования в государственных органах Великобритании также как и во многих странах ОЭСР ориентирована на конечный результат. Особо следует отметить, что бюджетное планирование в данной стране отмечается высокой степенью свободы и открытости в достижении министерствами своих целей и задач. Показатели результатов в соглашениях являются достижимыми и адекватными, отражают степень достижения целей, определенных в соглашениях.

Опыт Великобритании показывает, что в Соглашениях о предоставлении государственных услуг (Public Service Agreements, документ, детализирующий цели и задачи британских ведомств в течение трехлетнего периода) в большинстве случаев представлены конечные результаты, что говорит о приоритетности для страны долгосрочных последствий программных мероприятий для общества [64].

Кроме того, в Великобритании проводится оценка бюджетных расходов с целью перераспределения бюджетных средств, в пользу более приоритетных направлений расходования. Данный опыт считаем применимым и в Казахстане по результатам ежегодной оценки эффективности управления бюджетными средствами.

Международный опыт внедрения концепции стратегического планирования на государственном уровне в Японии играет существенную роль для Казахстана, который активно участвует в изменении возможности качественного изменения социально-экономической ситуации и повышения эффективности государственной бюджетной политики при применении эффективных методов стратегического планирования.

Планированием в Японии занимаются несколько профильных министерств:

- 1) экономический совет, членами которого являются видные ученые экономисты, главы государственных ведомств, парламентарии;
- 2) управление экономического планирования;
- 3) министерство внешней торговли и промышленности;
- 4) управление по науке и технологии [65].

Планы-программы в Японии разрабатываются сроком до 5 лет по поручению правительства, которые носят индикативный характер [66].

Особенность общегосударственного планирования заключается в использовании министерствами использования системы социально-экономических прогнозов, планов и научно-технологических программ как инструмента правительственного регулирования рыночной экономики [67].

Все планы строятся на основании статистической информации, проводится глубокий научный анализ. Отличительной особенностью стратегического планирования в Японии является их адаптивность. Система планирования в Японии содержит долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные планирования [68].

Все планы развития разрабатываются исключительно для практического использования, как государственным служащими, так и частными компаниями. Достаточно успешно зарекомендовал себя опыт привлечения частных компаний для построения различного рода планов. Свою эффективность доказало общественное обсуждение разработанных планов развития, что влияет на результативность данных планов [69].

Французская система планирования также в целом как и в странах ОЭСР ориентирована на стратегическое планирование. Сама идея стратегического планирования получила свое воплощение в период времени с 1990-1992 годов. Формированием стратегических планов и разработкой прогнозов занимались Генеральный комиссариат по плану, который подчиняется премьер министру [70].

В последующем, реформы процесса планирования деятельности государственного органа во Франции были начаты в 1999 году. В 2001 году Парламент Республики утвердил Новый Бюджетный закон (Budget Law), в котором было предусмотрено внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результат (Performance-based budgeting).

Однако, окончательное практическое применение данных реформ было осуществлено лишь в 2006 году.

В настоящее время структура бюджета Франции состоит из миссий (основных направлений политики правительства), программ и мероприятий. Миссия охватывает ряд программ, которые реализуют задачи конкретного направления политики. В реализации одной миссии может участвовать несколько министерств [71].

Основную роль в процессе внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат во Франции играет Парламент Республики, который внес существенный вклад в модернизацию управления государственным расходами и увеличения прозрачности данных процессов [72].

На сегодняшний день, Французская система бюджетного планирования состоит из 3-х частей (таблица 10).

Как видно из таблицы 10, миссии, программы, действия находятся в прямой зависимости друг от друга.

Бюджетный закон Франции содержит конкретные стратегические показатели (около 1500), которые характеризуют достигнутые результаты.

Особо следует выделить систему разделения ответственности за реализацию соответствующих программ, которые возлагаются на конкретное министерство. В пределах программ законом предусмотрено назначение ответственного лица (manager of program), который обладает широкими полномочиями в рамках программы, в том числе перераспределять бюджетные

средства на следующий бюджетный год. В обмен на повышение гибкости руководитель программы должен следовать ее целям и отчитываться за управление расходами на программу.

Таблица 10 – Система бюджетного планирования Франции

Наименование	Количество	Характеристика
Миссии	34	Миссии должны соответствовать основной политике государства. Миссия может быть одной у нескольких министерств.
Программы	134	Программа является комплексом мероприятий, направленных на достижение конкретной цели. Программы ориентированы на исполнение Стратегических планов государства. В среднем на одну программу предусмотрено около 5 целей и два целевых индикатора на одну стратегическую цель. Выделяют 3 типа целевых индикаторов: 1) социально-экономическая результативность (socio-economic effectiveness); 2) качество оказанных услуг (quality of services provided); 3) эффективность управления (management efficiency)
Действия	580	Задают каким образом средства будут потрачены
Примечание - Составлено автором на основе данных [71]		

В итоге, проведенная реформа бюджетного планирования, ориентированного на результат во Франции претерпела значительные изменения в части повышения бюджетной прозрачности, информированности, а также модернизации системы органов бюджетного контроля. Важнейшим нововведением закона о государственных финансах стало изменение структуры представления бюджета. Государственные расходы стали группироваться по миссиям, программам и акциям [73]. Цель такого изменения — переход от логики расходования к логике результата. Отныне смысл исполнения бюджета заключается не в расходовании средств, а в достижении поставленной цели [73]. Проведенный анализ и обзор международной практики планирования деятельности государственного органа свидетельствует, что практически все вышеуказанные страны уделяют существенное внимание совершенствованию стратегического и бюджетного планирования.

Наибольшего успеха в этом вопросе достигла Канада. Этому свидетельствует лидирующие позиции Канады в достижении максимальной эффективности государственного аппарата. По нашему мнению, опыт Канады в сфере стратегического планирования деятельности государственного органа является наиболее показательным для Казахстана.

В условиях глобального кризиса Канада продемонстрировала высокую степень устойчивости. На сегодняшний день Канада является одним из лидеров среди стран мира по объемам ВВП и инвестиционной привлекательности. Особо следует обратить внимание на построенную в Канаде систему

стратегического планирования, которая постоянно совершенствуется в ногу со временем. Выстроенная система бюджетного планирования в Канаде четко ориентирована на максимально эффективное достижение конкретных целей.

Справедливости ради стоит отметить, канадская модель БОР представляет огромный интерес для изучения международного опыта по некоторым причинам. Во-первых, бюджетная система страны является децентрализованной. Большая часть услуг в области здравоохранения и образования представляются на региональном уровне (местном уровне). Во-вторых, вся информация, представляемая ведомствами в отношении достигнутых результатов деятельности, превосходно структурирована, что приводит впоследствии к более эффективному процессу распределения ресурсов в зависимости от достигнутых результатов.

Таким образом, анализ Канадской практики позволил сделать ряд ключевых выводов, которые могут быть применимы для совершенствования процесса планирования деятельности государственного органа РК [37, 50, 53, 59]:

1) в Канаде действует механизм обязательного перераспределения ассигнований в пользу наиболее приоритетных и эффективных программ. Министерства должны определять 5% всех программных расходов, которые представляются наименее результативными или приоритетными, которые в последующем перераспределялись в пользу наиболее приоритетных. Данный подход применим на практике деятельности ГО РК в том случае, если доклады руководителей министерств будут формироваться по единой структуре, причем показатели должны быть понятными для граждан;

2) существующая система требований к показателям результатов. Показатели должны быть релевантными и всесторонними, они должны отражать основные приоритеты бюджетных расходов, их не должно быть много, затраты на их измерение не должны быть завышенными. Кроме того, показатели результативности должны выражаться в числовой форме всегда, когда это представляется возможным;

3) структурированность показателей в зависимости от уровня, на котором они представлены: показатели непосредственных результатов (outputs), показатели текущих результатов (immediate outcomes), показатели промежуточных результатов (intermediate outcomes), показатели конечных результатов (ultimate outcomes);

4) канадская система EMS позволила использовать ресурсы в соответствии с национальными приоритетами, добиться контроля над расходованием, разрабатывать политику бюджетирования, которой должны следовать министерства. Ключевым аспектом является постоянная оценка всех прямых расходов программ, представленная в стратегических докладах;

5) формирование докладов о стратегических целях ГО по единому плану. Для всех ведомств существует единая структура докладов, которые легко доступны гражданам на информационных порталах ГО и понятно какой показатель относится к той или иной программе.

Итак, практически все вышеуказанные страны, в которых существенное внимание уделяется процессу планирования деятельности государственного

органа, активно привлекают различные научные организации, университеты и частный сектор. Все взаимоотношения между государством и подобными организациями выстраиваются на экономической основе [37].

Подводя итоги проведенного исследования в рамках изучения международного опыта, необходимо отметить, что стандартных и универсальных подходов, влияющих на успех политики в направлении совершенствования процесса планирования деятельности государственного органа, не существует. Мировой опыт в области совершенствования процессов планирования деятельности государственного органа играет существенную роль для динамично развивающегося Казахстана. Безусловно, внедрение «западных» моделей процесса планирования является кропотливым и тяжелым процессом, который требует определенного времени для выработки собственной модели с учетом национальных приоритетов и специфических особенностей всей системы государственного управления [74, с. 301].

2 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Анализ организации планирования деятельности государственного органа

Государственные органы в любой стране мира стремятся достичь важных экономических, социальных и политических целей в интересах своих граждан. В то же время они испытывают давление со стороны населения, побуждающее их демонстрировать высокий уровень эффективности при управлении государственными средствами, оказании государственных услуг и достижении политических целей. С этой целью соответствовать вызовам времени многие правительства приняли национальные стратегии развития, создали системы стратегического планирования и внедрили механизмы управления эффективностью деятельности и отчетности по результатам работы, которые применяются для предоставления работы Президенту, органам законодательной власти и гражданам [75, с. 237].

Как и другие государства мира, Казахстан активно принимает участие в совершенствовании процессов планирования деятельности государственного органа. В декабре 2012 года Президент Республики Казахстан Назарбаев Н.А. выступил с Посланием народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», в котором обозначил, стоящие перед государством задачи на несколько десятилетий вперед, а также изложил основные вызовы, с которым столкнется Казахстан. В данной стратегии Президент установил широкий ряд новых масштабных целей социального, экономического и политического развития страны. Одной из основных задач стратегии обозначено дальнейшее совершенствование процессов планирования деятельности государственного органа Республики Казахстан.

Становление Республики Казахстан как суверенного государства происходило в условиях трансформации централизованной системы хозяйствования в рыночную, с полной реконструкцией всей системы управления экономикой, государственного управления, включая реформирование процессов планирования деятельности государственного органа [76].

Перенятые с Советской эпохи Советского союза директивные методы долгосрочного планирования в нынешних условиях оказались невостребованными, в связи с чем молодому государству необходимо было осваивать новые модели планирования на всех уровнях экономического и социального управления [23, с. 5], одним из которых являлось стратегическое планирование.

Сегодня, по истечении более 20 лет Независимости, в Казахстане активно внедряются новые элементы стратегического планирования, движущим фактором которой являлась Стратегия Президента «Казахстан-2030», а в последующем стала Стратегия «Казахстан-2050» [77].

Начало современных реформ по совершенствованию стратегического планирования в РК было начато в 2007 году с момента административных реформ по двум направлениям:

- 1) совершенствование системы государственного планирования;
- 2) внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результат [78].

Основным регулирующим документом на тот момент служила принятая в 2007 году Концепция по совершенствованию системы государственного планирования.

В первый год функционирования концепции по внедрению системы государственного планирования были определены несколько министерств, которые приступили к разработке миссии государственного органа, анализу текущей ситуации, определению стратегических направлений, формулированию целей и задач деятельности государственного органа, определению функциональных возможностей государственного органа и возможных рисков [79]. Функционирование процессов планирования деятельности государственного органа строилась на декомпозиции глобальных целей развития страны и ее долгосрочных приоритетов в конкретные задачи и измеримые показатели для каждого государственного органа. В соответствии с этим предполагалось, что каждое министерство (государственный орган) разрабатывает общие цели, исходя из стратегических документов социально-экономического и политического развития страны [79].

В 2008 году был принят Бюджетный кодекс, который стал основой для издания Указа Президента РК от 18.06.2009 года №827 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан» и перехода к модели бюджетного планирования, ориентированного на результат.

В новый Бюджетный кодекс 2008 года были внедрены новые требования к разработке стратегических планов государственных органов. Согласно установленным требованиям, стратегические планы государственных органов были разработаны сроком на 3 года, в которых необходимо было сосредоточить внимание на основных тенденциях, которые были обозначены в вышестоящих программных документах, прогноз социально-экономического развития национальной экономики, основные показатели фискальной политики государства, лимиты на базовые расходы.

В последующем, в 2009 году правительство приняло долгосрочный СП развития Республики Казахстан до 2020 года, в котором определено стратегическое направление и задачи развития страны в ближайшее десятилетие. В рамках реализации данного плана правительство ввело тщательно продуманную систему государственного планирования [80].

Как было отмечено выше, функционирование стратегического планирования на современном этапе строится на декомпозиции глобальных целей государства в конкретные задачи и измеримые показатели государственного органа [79]. В этой связи, с учетом прямой зависимости планирования деятельности государственного органа РК от вышестоящих

стратегических документов, целесообразно рассмотреть основные этапы внедрения системы государственного планирования.

В целом, развитие стратегического планирования в Республике Казахстан прошло в несколько этапов (таблица 11).

Таблица 11 – Этапы развития стратегического планирования в РК

Этапы	Дата	На уровне стратегического планирования	На уровне государственного органа
1	2	3	4
I	1996-2006 г.	Задача: формирование основ стратегического планирования	
	Агентство по стратегическому планированию Казахстан-2030 СП до 2010 г.	<ul style="list-style-type: none"> – введено новое понятие – долгосрочная стратегия; – создано агентство по стратегическому планированию; – принята Стратегия «Казахстан-2030» (1997 г.); – принят СП развития РК до 2010 года; – внедрено программно-целевое финансирование. 	
II	2007-2010 г.	Задача: внедрение системы государственного планирования, ориентированного на результат	
	Концепция СГП СП до 2020 года Бюджетный кодекс	<ul style="list-style-type: none"> – фокус направленный на достижение конкретных результатов; – сформирована методология СГП, определена иерархия документов, правила их разработки, реализации, мониторинга, оценки и контроля; – принят СП развития РК до 2020 года; – деятельность государственных органов базируется на стратегических планах; – проведена ревизия государственных, отраслевых и региональных программ, а также концепций и стратегий; – сформирован перечень государственных программ 	<ul style="list-style-type: none"> – разработана методика по разработке стратегических планов государственных органов; – разработана методика по реализации стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов; – разработана методическая инструкция по проведению мониторинга стратегических и программных документов, стратегических органов; – разработана методика о правилах разработки, реализации, мониторинга и контроля операционного плана государственных органов; – разработана методика по проведению мониторинга отраслевой программы и порядка составления оперативной отчетности; – разработана методика по формированию отраслевых программ; – разработана методика о правилах разработки, содержания и оценки меморандумов

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4
Ш	С 2011 г. по настоящее время	Задача: совершенствование действующей системы государственного планирования	
	<p>Оценка деятельности госорганов</p> <p>Усовершенствование Концепции СГП</p> <p>Стратегия Казахстан-2050</p> <p>Концепция по вхождению РК в 30-ку наиболее развитых стран мира</p>	<p>– создание системы эффективности деятельности ГО (2011);</p> <p>– принята «Стратегия Казахстан-2050»;</p> <p>– приняты концепции: совершенствования СГП, новой бюджетной политики, внедрения государственного аудита в РК (2013);</p> <p>– проведена ревизия государственных отраслевых программ;</p> <p>– разработка планов развития для субъектов квазигосударственного сектора (2011);</p> <p>– принята Концепция по вхождению РК в число 30-ти развитых стран мира</p>	<p>Внесены изменения во все действующие нормативно-правовые акты принятые до 2011 года.</p> <p>Основные изменения:</p> <p>- утверждена Методика по оценке эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе;</p> <p>- утверждена Методика по оценке эффективности управления бюджетными средствами государственного органа (2015 г.)</p>
Примечание – Составлено автором на основе данных [37, 81]			

Следует отметить, что одним из основных этапов реформирования стратегического планирования в Казахстане было начато с момента принятия Президентом РК Указа «О системе государственного планирования в РК» от 18 июня 2009 года №827.

Основной идеей формирования новой модели планирования являлось: во-первых, ориентировать деятельность государственных органов на достижение стратегических целей и задач государства, получение конкретных результатов, во-вторых, обеспечить максимальное эффективное управление бюджетными средствами, в-третьих, внедрить комплексную оценку деятельности государственного органа, направленную на анализ качества результатов стратегических документов [82].

Принятие данного законодательного акта было обусловлена тем, что

стратегическое планирование необходимо для государства, которое формирует ряд стратегических заказов, для реализации которых требуется формирование стратегических планов государственных органов.

В настоящее время основным структурированным документом, в котором обозначены цели и задачи государственного органа, является СП (рисунок 10).

СП государственного органа представляет собой логически выстроенный документ, обозначенные цели и задачи которого направлены на оказание общественно значимых услуг населению, и взаимосвязаны с функциями, полномочиями и задачами, выполняемыми государственным органом в рамках его полномочий [79].

Современный формат стратегического плана государственного органа в Казахстане содержит 7 разделов в соответствии с рисунком 7.



Рисунок 10 – Формат стратегического плана государственного органа

Примечание – Составлено автором

Стратегические планы государственных органов в РК разрабатываются и утверждаются самими же государственными органами и рассчитаны на 3-летний период. Следует отметить, что до начала 2013 года основным документом, на который опиралась и была направлена вся система государственного планирования (в том числе и документы планирования деятельности ГО) в Казахстане, являлась стратегия развития «Казахстан-2030» (рисунок 12) [83].

Однако, в начале 2013 года ключевым шагом в реформировании стратегического планирования в Республике Казахстан стала озвученная Президентом РК в декабре 2012 года «Стратегия «Казахстан 2050»: новый политический курс состоявшегося государства».

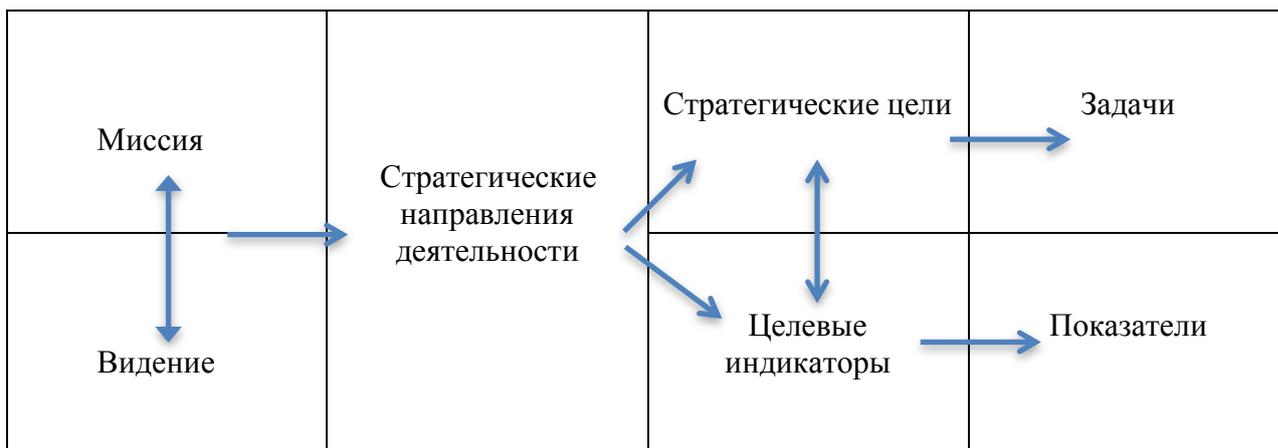


Рисунок 11 – Схема составления стратегического плана государственных органов Республики Казахстан

Примечание – Составлено автором на основе данных [84]

Как отметил Президент РК в своей Стратегии «Казахстан 2050»: «За 21 год страна стала успешным, независимым государством, признанным мировым сообществом» (рисунок 12) [1].



Рисунок 12 – Роль стратегического плана ГО РК

Примечание – Составлено автором на основе данных [85]

В стратегии «Казахстан-2050» Правительство установило широкий спектр вопросов экономического, социального и политического характера, в том числе

по совершенствованию процессов планирования деятельности государственного органа. В настоящее время долгосрочные приоритеты государства конкретизируются в нижестоящих стратегических планах государственных органов.

Продолжением реформ стратегического планирования стала принятая в 2014 году Правительством РК «Концепция по вхождению Казахстана в число 30-ти самых развитых государств мира, основой которой является Стратегия «Казахстан-2050». Концепция включает в себя описание долгосрочных глобальных трендов, вызовов и возможностей, видение страны в 2050 году.

В настоящее время, в связи с принятием Стратегии «Казахстан-2050» и Концепции по вхождению Казахстана в 30-ку самых развитых стран мира, государственные органы активно корректируют свои стратегические планы с учетом новых изменений.

Следует признать, что внедренная система стратегического планирования позволила выстроить достаточно сбалансированную и целостную систему стратегических и программных документов государственных органов, определить иерархию программных документов в зависимости от статуса и периода действия, переосмыслить подходы к разработке и содержанию стратегических планов государственных органов [37].

В целях детального анализа организации планирования деятельности государственного органа РК, нами был проведен экспертный опрос в виде интервьюирования. Целью исследования являлось изучение особенностей планирования деятельности государственного органа РК, определение роли стратегического планирования, а также выявление существующих проблемных аспектов планирования. Социологическое исследование было проведено в Республике Казахстан, г. Астана. Единицей измерения был выбран эксперт, возраст и половая принадлежность которого не учитывалась. По репрезентативной выборке было опрошено 9 человек.

Методом исследования было выбрано экспертное интервью. Следует отметить, что по содержанию беседы было выбрано «интервью мнений», целью которой стояло выявление оценок, взглядов, суждений. По способу организации было применено индивидуальное интервью, на основе открытых вопросов, когда респондент имеет возможность высказываться в открытой форме [32, с. 68].

Вопросы сформированы с целью определения основных направлений совершенствования планирования деятельности государственных РК.

Интервью содержало от 8-10 вопросов, респонденты заранее были уведомлены о предстоящем интервьюировании, при этом не были ознакомлены с вопросами, но были в курсе основной темы исследования.

Репрезентативная выборка экспертов была подготовлена совместно с научным руководителем. Круг экспертов состоял из авторитетных ученых РК в области стратегического планирования, руководителей Департаментов стратегического планирования центральных государственных органов РК, коллектива АО «Институт экономических исследований» при Министерстве

Национальной экономики РК (МНЭ РК) и профессорско-преподавательского состава Академии государственного управления (АГУ) при Президенте РК.

Интервьюирование проводилось в течение 7 дней, начиная с 17 февраля по 24 февраля 2015 года.

Так, отвечая на первый вопрос о том, какие вы можете выделить сильные стороны стратегического планирования мнения экспертов носили однозначный характер, о чем свидетельствует результаты опроса (таблица 12).

Таблица 12 – Результаты интервьюирования экспертов относительно сильных и слабых сторон развития стратегического планирования в ГО

Круг опрошенных лиц	Сильные стороны
1	2
<p>Коллектив исследователей Института экономических исследований при МНЭ РК</p> <p>Коллектив профессорско-преподавательского состава АГУ при Президенте РК</p> <p>Сотрудники Департаментов Стратегического планирования ЦГО РК</p>	<p>– наличие четко разработанной системы государственного планирования, которая определяет место в нем стратегических и операционных планов государственных органов;</p> <p>– сформированная методологическая база, регламентирующая вопросы оценки, контроля и мониторинга стратегических документов государственных органов;</p> <p>– нацеленность стратегических планов ЦГУ на выполнение вышестоящих стратегических документов страны;</p> <p>– построена институциональная основа стратегического планирования</p>
<p>Коллектив АО «Института экономических исследований» при МНЭ РК</p> <p>Видные ученые в области стратегического планирования</p>	<p>– стратегические планы Министерств не четко ориентированы с бюджетным планированием, в связи с чем стратегические планы не всегда обеспечены реальными финансовыми ресурсами, то есть основным инструментом их реализации. Более того, контроль и оценка стратегических целей государственных органов проводятся не на должном уровне. Основная проблема по мнению экспертов заключается в реализации стратегических планов ГО</p>
<p>Коллектив исследователей АО «Института экономических исследований» при МНЭ РК</p>	<p>– эксперты акцентируют внимание на процедуру мониторинга и оценки стратегических планов государственных органов, которые, проходят не системно, носят «формальный характер». Более того, отмечено на отсутствие возможности проведения комплексных контрольных мероприятия по оценке стратегических планов государственных органов</p>
<p>Сотрудники Департамента Стратегического планирования МСХ РК</p>	<p>– целевые показатели стратегического плана МСХ РК не связаны напрямую с деятельностью самого государственного органа, «до сих пор сохраняется практика навязывания уполномоченными государственными органами по стратегическому планированию макроэкономических показателей, которые не связаны напрямую с деятельностью министерства»</p>

Продолжение таблицы 12

1	2
Сотрудники Департамента Стратегического планирования МНЭ РК	– указывают на необходимость при разработке стратегических планов ГО выделения макроэкономических показателей. По мнению экспертов, государственные органы не должны «мельчить» целевые индикаторы в своих стратегических планах. Более детализированные целевые индикаторы должны быть отражены в операционных планах
Примечание – Составлено автором на основе результатов интервьюирования	

Относительно слабых сторон развития стратегического планирования деятельности государственного органа, мнения экспертов разделились.

Отвечая на вопрос, устраивает ли Вас существующий формат стратегического плана государственных органов, эксперты дали неоднозначные ответы.

Так, группа экспертов Института экономических исследований считают существующий формат стратегического плана является оптимальным. Это обусловлено, прежде всего, с возможностью выстраивания взаимосвязи стратегического плана с бюджетным планированием. Основной упор был акцентирован на разделе «управление рисками», которое, по мнению экспертов, должно проводиться на системной основе для последующего принятия управленческих решений.

Продуктивной позиции, по нашему мнению, придерживаются эксперты Департамента стратегического планирования МНЭ РК, которые считают существующий формат стратегического плана ГО недостаточно функциональным по следующим причинам. Во-первых, это связано с «оторванностью» 3-го раздела («Стратегические направления, цели, задачи, целевые индикаторы, мероприятия и показатели результатов») от 7-го («бюджетные программы»). Нельзя не согласиться с мнением экспертов, так как в соответствии с концепцией БОР, денежные средства должны быть выделены под приоритетные стратегические цели, а затем должны быть изысканы денежные средства, а не наоборот.

Во-вторых, еще одной слабой стороной существующего формата стратегического плана государственных органов является – 1-ый раздел, где должно быть усилено видение дальнейшего развития государственного органа. В настоящее время в стратегическом плане государственных органов используется метод «SWOT-анализа», который, по мнению экспертов МНЭ РК, строится на «интуитивной» основе. Для более точного планирования должны быть применены более точные инструменты прогнозирования.

Интересной точки зрения придерживаются в МСХ РК и МЮ РК, где отмечают, что нынешний формат стратегического плана ГО является неприемлемым, связи с большим количеством целевых индикаторов, загруженностью разделов аналитическими сведениями за прошлые года.

На вопрос, какие сложности вы видите в организации планирования деятельности государственного органа, практически все эксперты дали однозначный ответ. Совокупность мнений экспертов, по нашему мнению, является достоверной.

Во-первых, основная проблема заключается в сложности стратегических планов государственных органов. Слишком большой объем стратегических документов, которые нагружены не актуальной информацией.

Во-вторых, стратегические планы государственных органов требуют дополнительных затрат времени, вовлечения новых компетентных экспертов, без учета времени на исследования, перераспределение ресурсов.

На вопрос, считаете ли вы целесообразным формирование нового ведомства, которое бы занималось вопросами стратегического планирования, мнения экспертов разделились.

Так, группа экспертов с АО «Институт экономических исследований» были едины во мнении об отсутствии необходимости в создании нового ведомства, так как последние изменения не сильно повлияют на эффективности деятельности государственного органа.

Эксперты с центра по оценке достижения и реализации стратегических целей и задач отметили, что одной из целей стратегии Казахстан-2050 является создание компактного правительства, количество которых из года в год оптимизируется. На сегодняшний день, согласно утвержденной системе государственного планирования, некоторые государственные органы самостоятельно формируют свои стратегические планы, имеются уполномоченные государственные органы по планированию. Построенная система, по мнению экспертов, является наиболее оптимальной.

Противоположной точки зрения придерживаются государственные служащие которые настаивают над созданием нового самостоятельного ведомства по стратегическому планированию.

Так, в МСХ РК считают целесообразным воплощение данной идеи в реальность. В МНЭ РК существует всего один департамент, который занимается вопросами стратегического планирования, который не в полной мере осуществляет мониторинг и оценку стратегических планов государственных органов, в силу отсутствия достаточных трудовых ресурсов, самостоятельности в принятии решений, что влияет на качество документов стратегического планирования.

Эксперты МНЭ РК также отмечают, что функционирование нового ведомства положительно отразилось бы на качестве планирования. По их мнению, данное ведомство должно быть подотчетно только Президенту, появится возможность самостоятельно принимать управленческие решения, формировать видение дальнейшего функционирования системы государственного планирования.

Ответы на вышестоящий вопрос ученых-экспертов идентичны и носят неоднозначный характер.

С одной стороны, с точки зрения создания компактного правительства и оптимизации структуры государственных органов, ученые-эксперты считают

нецелесообразным формирование данного государственного органа. С другой стороны, с учетом пристального внимания к вопросам дальнейшего совершенствования планирования деятельности государственного органа и имеющегося опыта до 1996 года, решение данного вопроса было бы оптимальным.

На вопрос, опыт какой из стран в области стратегического планирования является наиболее показательным для внедрения в РК, 90% респондентов ответили, что Казахстан на протяжении многих лет изучает опыт передовых государств мира и сумел выстроить собственную модель планирования.

Большинство респондентов упомянули в своих интервью опыт Канады. Данный выбор был обусловлен успешностью данной страны в области стратегического планирования, внедрения элементов БОР, эффективностью государственного аппарата.

Эксперты МНЭ РК считают, что помимо вышеуказанных характеристик, необходимо учитывать территориальную целостность государства, структуру органов государственной власти, существующие законодательные акты и многие другие факторы.

Коллектив исследователей Института экономических исследований выделяют опыт Канады как наиболее приоритетный для внедрения в Казахстане. Данный выбор обусловлен не только приобретенным почти тридцатилетним опытом Канады в области стратегического планирования, но схожестью ряда географических показателей, таких как: количество населения, обширность территории, климатические условия.

Профессорско-преподавательский состав АГУ при Президенте РК выделяет англосаксонскую модель планирования. Исторически сложившаяся модель планирования в данных странах является наиболее приемлемой для внедрения основных элементов стратегического и бюджетного планирования.

В заключении все эксперты отметили, что международный опыт играет существенную роль для динамично развивающегося Казахстана. Однако, копирование «западных» моделей планирования невозможно в условиях существующей модели государственного управления. Дальнейшее совершенствование планирования деятельности государственного органа РК должно происходить с учетом национальных приоритетов и специфических особенностей системы государственного управления.

На вопрос, каким вы видите дальнейшее совершенствование планирования деятельности государственного органа РК, ответы экспертов носили неоднозначный характер. Продуктивной позиции, на наш взгляд, придерживаются эксперты с АГУ при Президенте РК, которые выделяют следующие направления для совершенствования:

Во-первых, необходимо пересмотреть всю систему документов стратегического планирования, которая является слишком громоздкой. Процесс оптимизации должен быть продолжен.

Во-вторых, необходимо усилить раздел «управление рисками» в стратегическом плане государственных органов. На сегодня, управление рисками является слабым звеном в существующем формате стратегических

планов государственных органов. Необходимо выработать четкую методику для контроля данных вопросов и закладывать бюджетные средства на данные цели.

В-третьих, использовать проектный подход при формировании стратегических планов государственных органов. Данный подход положительно зарекомендовал бы себя в частном секторе и некоторые его положения могут войти в основу его применения на уровне государственных органов.

В-четвертых, постоянное совершенствование уровня квалификации государственных служащих, занимающихся формированием стратегических документов.

Позиция же государственных служащих по данному вопросу носит идентичный характер. Прежде всего, государственные служащие видят дальнейшее совершенствование в оптимизации документов стратегического планирования. По мнению, экспертов МНЭ РК: «Существующая громоздкая система стратегического планирования приводит к сложности их реализации».

Еще одно направление, где необходимо дальнейшее совершенствование стратегического планирования деятельности государственного органа, является логика построения планирования. Кроме того, эксперты видят решение проблем в постановке стратегических приоритетов выше финансовых.

Практически все эксперты отметили на необходимость качественной подготовки государственных служащих, занимающихся формированием стратегических планов государственных органов, совершенствованием методологической базы оценки, мониторинга, разработки стратегических документов, усиление персональной ответственности первых руководителей государственных органов за недостижение стратегических целей государственного органа.

Подводя итоги результатов экспертного опроса в виде интервьюирования следует отметить, что при проведении опроса и его обработке был использован метод эмпирической типологизации, научно обоснованный профессором Ядовым В.А., который допускает лишь описание полученных данных и их интерпретацию [32, с. 68]. В дальнейшем считаем необходимым придерживаться именно этого метода, так как информация, полученная в результате данного исследования, считается полноценной.

Следовательно, анализ казахстанского опыта планирования, основанный на теоретических и практических данных, мнениях ведущих специалистов, действующих методологических подходов к планированию, позволил выявить нам наиболее существенные проблемы, которые сказываются на качестве реализации документов планирования деятельности государственного органа и пути их решения (таблица 13).

Данные проблемы можно разделить на три группы:

- 1) методологические;
- 2) организационные;
- 3) системные (рисунок 13).



Рисунок 13 – Система проблем развития стратегического планирования деятельности государственного органа

Примечание – Составлено автором

Таблица 13 – Существующие проблемы в стратегическом планировании деятельности государственного органа

Проблемы	Анализ проблем
1	2
Методологические проблемы	
Низкое качество подготовки и реализации стратегических планов государственных органов	<p>Цели, задачи и ожидаемые результаты многих стратегических планах государственных органов сформулированы размыто, без четких критериев и индикаторов оценки конечных результатов расходования государственных средств на решение задач, вытекающих из программных документов.</p> <p>К примеру, в стратегическом плане Министерства здравоохранения и социальной работы (МЗ и СР РК) стратегическая цель «Эффективная система профилактики, лечения и реабилитации заболеваний» отражена в целевом индикаторе «Позиция Глобального индекса конкурентоспособности по ожидаемой продолжительности жизни» [84]. По нашему мнению, сформулированные целевые индикаторы стратегического плана МЗ и СР РК по позициям глобального индекса конкурентоспособности является макроэкономическим индикатором, который зависит не только от деятельности данного Министерства, но и от деятельности всей системы государственного управления.</p> <p>Более того, в реализацию каких стратегических документов определен целевой индикатор СП МЗ и СР РК «Прозрачность решений, принимаемых государственными органами», каким образом будет реализоваться такие показатели как «разработка системы мониторинга и оценки эффективности реализации программы по вопросам улучшения общественного здоровья» или «изучение влияния загрязнения окружающей среды на состояние здоровья человека» [86]</p>

Продолжение таблицы 13

1	2
<p>Сохраняется практика дублирования стратегических направлений деятельности государственного органа</p>	<p>Часть стратегических целей вышестоящих документов не декомпозирована в документы нижестоящего уровня. Большинство показателей и индикаторов отраслевых программ повторяются в Стратегических планах соответствующих государственных органов. Имеет место раздробление показателей, и как следствие увеличение их количества, что приводит к снижению фокусирования ГО в своей деятельности на проблемных сферах. Используется множество количественно неизмеримых показателей, с низким уровнем надежности (около трети стратегических целей количественно не измеримы, что затрудняет мониторинг их достижения). Кроме того, не на должном уровне осуществляется прогнозирование плановых значений показателей. В связи с отсутствием научно-обоснованных методов планирования, присутствует практика необоснованного занижения плановых значений показателей</p> <p>К примеру, положения стратегического направления «Инновации и научно–техническое развитие страны» СП Министерства по инвестициям и развитию РК (МИР РК) дублируют стратегическое направление «Научное обеспечение ускоренной диверсификации экономики» стратегического плана Министерства образования и науки РК [87, 88].</p>
<p>Низкое качество анализа, актуальности данных, раскрытия проблематики различных сфер</p>	<p>Значительная часть неисполненных целевых индикаторов и показателей прямых результатов обусловлена низким уровнем прогнозно-аналитической работы государственных учреждений. Не секрет, что за значительной частью показателей, разбитых на плановый период их реализации, нет существенного анализа за счет чего будут они достигаться в том или ином году.</p> <p>К примеру, в стратегическом плане Министерства индустрии и новых технологий раздел «Инновации и научно–техническое развитие страны» включает частичный анализ основных проблем данной сферы и потребностей населения/благополучателей. Так, согласно данному разделу не раскрыты проблемы, связанные с низкой долей инноваций в структуре ВВП (в 2012 г. – 1,25%, сопоставимо с уровнем 2005 года – 1,27%), не отражены проблемы снижения количества организаций, занимающихся исследованиями и разработками [86].</p> <p>По данным статистики, в условиях роста внутренних затрат на исследования и разработки (2010 г. – 33,5 млрд. тенге, 2011 г. – 43,3 млрд. тенге, 2012 г. – 51,2 млрд. тенге) в количестве организаций, выполнявших исследования и разработки, наблюдается обратный процесс (2010 г. – 424 ед., 2011 – 412 ед., 2012 – 345 ед.) [89].</p>
<p>Неэффективное управление рисками</p>	<p>При разработке стратегического плана государственный орган не планирует свои риски либо планирует их формально, а мероприятия по управлению рисками носят декларативный характер. Недооцениваются возможные последствия возникновения рисков. Учитывая постоянный характер, происходящих в мире изменений, управление рисками должно проводиться на системной основе для последующего принятия управленческих решений.</p>

Продолжение таблицы 13

1	2
Системные проблемы	
Отсутствие персональной ответственности политических государственных служащих за провалы реализации стратегических целей	В числе ответственных указываются Правительство (коллегиальный орган), а не Премьер-Министр или курирующий его заместитель, либо министерство, а не конкретный департамент или даже чиновник. Ни в одном документе нет контактов ответственных лиц, разработчики также не несут ответственности за некачественный документ.
Слабая реализация внедрения элементов БОР	БОР является основным механизмом, связывающим стратегическое и бюджетное планирование. Без связки «результат-деньги» нарушается основной принцип стратегического подхода – конкуренция за ресурсы. Без привязки финансирования к результативности, у госорганов нет стимула показывать высокие результаты. Внедрение БОР провалилось по трем основным причинам: 1) БОР не увязан с системой оценки результатов со стратегическими целями; 2) не проведено обучение «старых кадров» или их замена; 3) не изменены важнейшие процедуры бюджетирования (все еще годовой период выделения денег, наказание госорганов за «неосвоение», а не за недостижение мотивация достижения результатов, нет поощрения и права использовать «экономии» и т.д.)
Не выстроена комплексная система оценки эффективности реализации стратегических целей СП ГО	На сегодня оценка эффективности проводится в отношении деятельности ГО по достижению и реализации стратегических целей и задач в рамках их СП. При этом не оценивается адекватность запланированных целей
Низкий уровень взаимодействия между ЦГО и МИО	СП одних и тех же областных управлений в разрезе 16-регионов значительно разнится как по структуре, так и по наполнению. Это говорит о несистематизированном подходе к согласованию стратегического плана со стороны соответствующего центрального ГО, также об отсутствии горизонтального взаимодействия между аналогичными управлениями. ЦГО, как разработчик государственной политики в рамках своей компетенции, должен координировать соответствующие управления, которые по сути реализуют его политику на местах
Организационные проблемы	
Недостаточный уровень внутреннего контроля в ГО за промежуточным достижением показателей СП	Мониторинг операционных планов, который содержит конкретные действия ГО в текущем финансовом году, увязанные по ресурсам, ответственным исполнителям и срокам осуществления мероприятий по достижению целей, задач и показателей результатов СП ГО, проводится формально. По сути руководители не чувствуют персональную ответственность за достижение показателей, закрепленных за его структурным подразделением, что в итоге негативно отражается на результатах работы всего госоргана. Здесь также стоит отметить о качестве статистического сопровождения

Продолжение таблицы 13

1	2
	<p>реализации целевых индикаторов и показателей прямых результатов. К примеру, по показателю «Выпуск инновационной продукции и услуг инновационного характера» областные управления предпринимательства и промышленности имеют возможность оценить достижение показателя только в июле месяце года, следующего за отчетным.</p> <p>Зачастую, по отдельным важным показателям используется неактуальная, устаревшая статистическая информация, не позволяющая госорганам оперативно реагировать на складывающуюся ситуацию</p>
Кадровый кризис	<p>Низкая квалификация, непонимание и неучастие демотивирует исполнителей и приводит к формальному подходу по реализации СП. Высокая текучесть кадров усугубляет проблему низкой компетенции госслужащих, поскольку идет постоянный отток обученных и опытных кадров.</p> <p>В рамках системы государственного управления не поставлена работа по обучению госслужащих навыкам стратегического планирования. За все время внедрения СГП в Казахстане не было проведено качественного широкого обучения госслужащих вопросам стратегического планирования, мониторинга/оценки и управления проектами/ программами. Тогда как такие навыки должны стать обязательным компонентом подготовки госслужащих</p>
Не обеспечена синхронизированность СП ГО со статистикой	<p>Отсутствует четкая система сбора статистических показателей, что затрудняет проведение мониторинга и оценки достижения отдельных индикаторов и показателей.</p> <p>Информация государственных органов, собираемая в рамках административного учета, не систематизирована и не достаточно доступна как для органов статистики, так и других заинтересованных государственных органов</p>
Примечание – Составлено автором на основе данных [37, 90, 91]	

Подводя итоги данного параграфа, необходимо заметить, что перечисленные выше проблемы, по нашему мнению, носят систематический характер [92, с. 102-103]. Однако, несмотря на удручающие количественные и качественные характеристики, заметна положительная динамика по вопросам совершенствования нормативно-правовой базы, институциональной основы и механизмов реализации основных этапов планирования деятельности государственного органа. Ежегодно все государственные организации, неправительственный сектор, научные и международные организации принимают активное участие в совершенствовании процессов планирования деятельности ГО.

Практический анализ планирования деятельности ГО показал, что для дальнейшей слаженной работы в данном направлении необходимы мероприятия, направленные на методическое обеспечение и качество стратегических планов, усиление мониторинга, оценки и контроля.

По нашему мнению, в целях развития институциональной системы, лежащей в основе стратегического планирования, необходимо в дальнейшем продолжать проводить оценку, корректировку и дальнейшее совершенствование методологии, усиливать государственные органы и учреждения, развивать потенциал по подтверждению отчетов о результатах, разрабатывать методологию для оценки результативности и эффективности реализации стратегического плана, улучшать использования информации о результатах деятельности в процессе принятия решений по стратегии, программам и бюджету [84].

Ключевую роль в качественном планировании деятельности государственного органа, по нашему мнению, играет четкая выстроенная методологическая база.

Качество документов стратегического планирования во многом зависит от тех методологических инструментов, которые имеются в наличии. Несовершенство методологического обеспечения приводит к тому, что документы не ориентированы на нужды простых граждан [93, с. 83]. Стратегические планы государственных органов должны быть ориентированы на решении актуальных проблем, в них должен чётко соблюдаться принцип декомпозиции целей, и при их разработке обязательно должны рассматриваться альтернативные варианты решений проблем, на которые данные документы направлены – чтобы обеспечить выбор наилучшего и наиболее эффективного из доступных решений [37].

Множество показателей и индикаторов отраслевых программ повторяются в Стратегических планах соответствующих государственных органов, используется множество количественно неизмеримых показателей с низким уровнем надежности, что приводит к чрезмерному разрастанию и раздроблению показателей, снижается нацеленность фокусирования государственных органов на проблемных участках.

Анализ стратегических планов государственных органов дает нам основание полагать, что большинство показателей не отражают реальную картину деятельности государственного органа, при этом государственные органы включают свои не самые приоритетные вопросы в стратегические планы и, соответственно, получают под них ресурсы. Следовательно, ведомства и их планы должны быть сфокусированы исключительно на самых важных и приоритетных задачах развития Казахстана, которые отражены в основных стратегиях и должны быть скоррелированы в своих же стратегических планах.

Кроме того, важными являются не только вопросы достижения целей, которые ставит перед собой государственный орган, но также вопрос о выборе приоритетов для финансирования, особенно в условиях жестких ресурсных ограничениях [94].

Государственный орган должен знать, за достижение каких показателей он ответственен, какие меры должны быть им приняты, какие промежуточные цели должны быть достигнуты. Каждый из показателей должен найти отражение в соответствующих документах системы государственного планирования, в государственных программах, программах развития

территории, стратегических планах госорганов.

Данные и многие другие факторы направляют на необходимость дальнейшего совершенствования системы оценки в рамках определенных направлений: разработка ключевых показателей эффективности государственных органов и оценка результатов, создание служб внутреннего аудита в государственных органах (на базе служб внутреннего контроля), укрепление институциональной базы внешней оценки и аудита деятельности государственного органа, развитие системы государственного планирования, в том числе путем совершенствования методологии формирования стратегического и бюджетного планирования и др.

Для совершенствования методики формирования стратегических планов, необходимо усилить координацию государственных органов, тщательно подходить к определению промежуточных показателей и индикаторов [90, с. 8-9].

Авторы исследования разделяют позиции по внедрению лучшего международного опыта планирования деятельности государственного органа Республики Казахстан, которые должны учитывать и содержать следующие требования [37; 79; 81, с. 91; 94, с. 8-9]:

1. Стратегические планы государственных органов должны содержать комплексный ситуационный анализ и адекватный анализ рисков, результаты которых необходимо учитывать при определении приоритетов и уровней услуг и качества.

2. Стратегические планы должны быть сосредоточены на основных стратегических улучшениях в предоставлении услуг, организационном потенциале и конечных результатах, с использованием ограниченного количества ключевых показателей.

3. Должно быть четкое разграничение между тем, что государственный орган контролирует (оказание услуг и развитие потенциала), и тем, на что он влияет (конечные результаты).

4. Определение стратегических направлений и целей, сосредоточенных на приоритетах данного периода, должно быть конкретным и целенаправленным.

5. Для того, чтобы стратегические планы выполняли свою роль по ориентированию государственных органов на существенные улучшения и получение желаемого эффекта и конечного результата, они должны концентрироваться на стратегических, а не операционных вопросах. В настоящее время стратегические планы государственных органов и отчеты об их реализации перегружены значительным количеством операционных данных, которые мало связаны с национальными стратегическими целями.

6. Стратегические планы все еще содержат много информации об индикаторах прямого результата, которые искажают ясность и точность стратегических целей. В стратегических планах ГО, необходимо отражать информацию о конечных результатах и воздействии. Последнее действительно характеризует важные изменения в состоянии экономики и общества, и их можно измерить в виде качественных и количественных

улучшений, достигаемых за среднесрочный период. Но на стратегическом уровне такой индикатор, как «абсолютное число проверок или выданных лицензий», нельзя назвать очень значимым и полезным для оценки в случае качественных изменений в состоянии деловой среды.

7. Необходимо обеспечить баланс между двумя крайностями: слишком детальные и слишком амбициозные цели в стратегических планах государственного органа. Что касается детальной информации о результатах, предлагается перенести ее из стратегического плана в обоснование бюджетных программ и операционных планов. Методология по стратегическим планам попыталась устранить противоречие между амбициозными целями и отсутствием контроля над целевым показателем путем включения раздела о межведомственном взаимодействии. Вместо использования в стратегическом плане этого относительно слабого принудительного механизма межотраслевого сотрудничества, рекомендуется рассмотреть вопрос о повышении уровня ответственных сторон за координацию общенациональных целей до уровня Правительства, т.е. выше уровня отраслевого министерства.

8. Стратегические планы должны разрабатываться в целях достижения улучшений в государственном секторе и эффективности Правительства. Методология должна четко регламентировать, что повседневные, хоть и важные, мероприятия, которые направлены на поддержание существующего состояния, не должны включаться в стратегии, а отражаться в операционных планах и бюджетных программах. Операционные планы необходимо применять как инструмент внутреннего управления, а не использовать для внешней отчетности как таковой. Стратегические цели должны быть направлены на граждан, а не на внутренние потребности.

2.2 Практика взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа

В настоящее время проблемам взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования в Республике Казахстан уделяется повышенное внимание как со стороны практических работников, так и в научных кругах. Причиной такого повышенного внимания является обязательность исполнения решений высшего руководства страны, так и вынужденность соответствия условиям реальности.

С момента подписания Президентом РК Указа за №827 от 18 июня 2009 года «О совершенствовании системы государственного планирования», с целью повышения эффективности управления государственными расходами, деятельность всех государственных органов направлена на достижение стратегических целей государства [95].

В этом ключе, совершенствование практики взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, относится к числу крупных научных проблем, решение которых имеет важное социальное и экономическое значение [96, с. 10].

Наиболее прогрессивной, зарекомендовавшей себя на практике в зарубежных странах, принято считать модель БОР. Данная модель базируется

на концепции четкой привязки бюджетных средств к планируемым результатам деятельности государственного органа. Необходимо заметить, что взаимосвязка стратегического и бюджетного планирования непосредственно связана с реализацией концепции БОР [97].

В отличие от «затратной» модели, для модели БОР характерна меньшая детализация расходов при планировании. Во главу угла ставится не просто «правильное» расходование бюджетных ресурсов, а достижение запланированных результатов деятельности. Тем самым, модель БОР создает необходимые для этого условия [97]:

- предоставляет определенную свободу действий органам власти по распоряжению бюджетными ресурсами;
- снижает степень детальности планирования бюджетных расходов;
- увеличивает временной горизонт планового периода.

Вопросы эффективности использования государственных расходов актуальны для всех стран мира. Для Казахстана, который активно перенимает опыт наиболее успешных стран в вопросах внедрения БОР, повышение эффективности бюджетных расходов неоднократно рассматривался руководством страны [98, с. 148-151].

В содержании послания Президента РК Назарбаева Н.А. от 17 января 2014 года «Стратегия «Казахстан-2050» Новый политический курс состоявшегося государства» нацеленность бюджетной системы на достижение конкретных результатов является одним из ключевых элементов бюджетной политики государства». Глава государства четко подчеркнул: «ни один бюджетный тенге не должен быть потрачен впустую» [1].

На данном этапе перед всеми государственными органами страны была поставлена задача построить работу по модернизации существующей практики взаимосвязки стратегического и бюджетного планирования.

Обзор международный практики внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, показал [35; 38; 41; 43; 45; 59; 61; 61; 63; 65; 81, с. 91; 96, с. 10]:

- переход на бюджетирование, ориентированное на результат, позволяет пересмотреть сложившиеся направления государственных расходов и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов;
- значительно усиливается ответственность министров за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и достижение определенных качественных показателей. Регулярная публикация отчетов о достигнутых результатах деятельности министерств позволит обществу реально оценивать деятельность правительства;
- выбор решений производится с учетом не только краткосрочных, но долгосрочных целей;
- существенно повышается информационная база принимаемых правительством бюджетных решений. В частности, благодаря наличию

информации о том, как могут повлиять разные уровни финансирования программ на социальную и экономическую эффективность государственных расходов, появится возможность сокращать расходы, не сокращая программы;

– государственные органы будут предоставлять населению именно те общественные блага и услуги, в которых общество реально заинтересовано. Программно-целевое бюджетирование обеспечивает финансирование тех общественных благ и услуг, количество, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей мере отвечает потребностям общества и характеризуется наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях;

– повышается прозрачность использования государственных расходов.

Тщательный обзор международной практики бюджетирования, ориентированного на результат, который уже больше полувека успешно реализуется в развитых странах англоязычного мира, позволил внедрить некоторые элементы бюджетного планирования деятельности государственного органа РК.

В РК внедрение элементов бюджетного планирования, ориентированного на результат было проведено в несколько этапов (таблица 14).

Таблица 14 – Этапы проведения реформ бюджетного планирования в РК

Этап	Период	Опыт
1	2	3
I	2007-2009 гг.	Начало проведения реформ по внедрению элементов бюджетного планирования, ориентированного на результат в государственных органах РК было начато в 2007 году. Первые шаги в этом направлении были предприняты, при принятии «Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты» [78], утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года №1297. Переход на эту систему государственного планирования было частью административной реформы. Задачами Концепции были выработка новых подходов к разработке и содержанию программных документов, направленных на повышение самостоятельности государственных органов в принятии решений, а также усиление их ответственности за предоставляемые услуги и достижение конечных результатов посредством установления целевых показателей (индикаторов)
II	2009-2010 гг.	В последующем, в 2009 году в Казахстане проведена реформа системы государственного планирования (далее - СГП), которая позволила установить основные принципы и механизмы функционирования СГП, ориентированные на результат, а также обеспечить подчинение деятельности каждого государственного органа общегосударственной стратегии развития. На данном этапе была разработана методологическая база, сформирована система мониторинга, оценки и контроля, на

Продолжение таблицы 14

1	2	3
		основе которой предполагается регулярное проведение анализа, корректировка стратегических ориентиров и информирование широкой общественности о результатах реализации стратегических и программных документов страны. В этом же 2009 году вступил в законную силу новый Бюджетный кодекс, в котором были заложены основы БОР и внедрена практика принятия трехлетнего бюджета на скользящей основе (рисунок 10)
		Суть новых подходов к бюджетному процессу состоял в том, что результаты исполнения бюджета измерялись не степенью освоения выделенных бюджетных ассигнований, а достижением конкретных социально значимых результатов проводимой бюджетной политики. Это означает постепенный отказ от сметного финансирования бюджетных расходов и выделение бюджетных средств на предоставление государственных услуг и осуществление деятельности, соответствующее стратегическим направлениям и целям государственных органов [99].
III	2011 г.	Далее, начиная с 2010 года внедрение элементов БОР началось в регионах страны. Данные реформы, в целом, были направлены на постепенный переход органов государственной власти к планированию деятельности в непосредственной связи с достигаемыми результатами. В новых условиях перед государственными органами ставится задача обосновывать свои бюджетные заявки не с точки зрения затрат, как это делалось до сих пор, а исходя из результатов их деятельности. Бюджетная программа должна четко демонстрировать связь «задача – затраты – прямой результат (объем оказанных бюджетных услуг)» [98].
Примечание – Составлено автором на основе данных [34; 89, с.36-37; 99]		

Соответственно, на сегодняшний день в государственных органах РК сформирована институциональная основа планирования деятельности государственного органа, разработаны методологические подходы, внедрены некоторые элементы БОР в деятельность государственных органов, определены критерии по оценке эффективности реализации стратегических целей СП ГО.

Однако, несмотря на относительно короткий период, прошедший с момента внедрения элементов БОР, выявились определенные методологические и организационные трудности при взаимосвязи стратегических и бюджетных планов государственных органов.

Как известно, в развитых странах мира модель БОР, создавалось в несколько этапов, и этот процесс носит постоянный характер. Процесс становления и развития БОР в Казахстане начался сравнительно недавно. За прошедшие 8 лет с начала внедрения элементов БОР можно констатировать, что взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования осуществляется не в полной мере. Предстоит проделать большую работу по пересмотру

законодательной базы, правоприменительной практики, коррекции системы управления и переориентации менталитета населения.

Текущая ситуация свидетельствует о множестве принятых и реализуемых программных документов, недостаточную самостоятельность государственных органов при принятии решений по достижению поставленных целей, слабой взаимосвязи стратегического и бюджетного плана государственных органов. В этой связи, видится целесообразным ориентировать стратегические планы государственных органов на достижение четко обозначенных долгосрочных и среднесрочных целей и индикаторов.

В целом, внедренная система стратегического планирования, ориентированного на результат должна быть придерживаться основополагающей идеологии, направленной на повышение ответственности государственных органов, результативности их деятельности и синхронизации стратегического и бюджетного планирования [100].

Процесс взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования целью которого является увязка затрат с положениями стратегического плана государственного органа является, по нашему мнению, основной идеей БОР (рисунок 14).

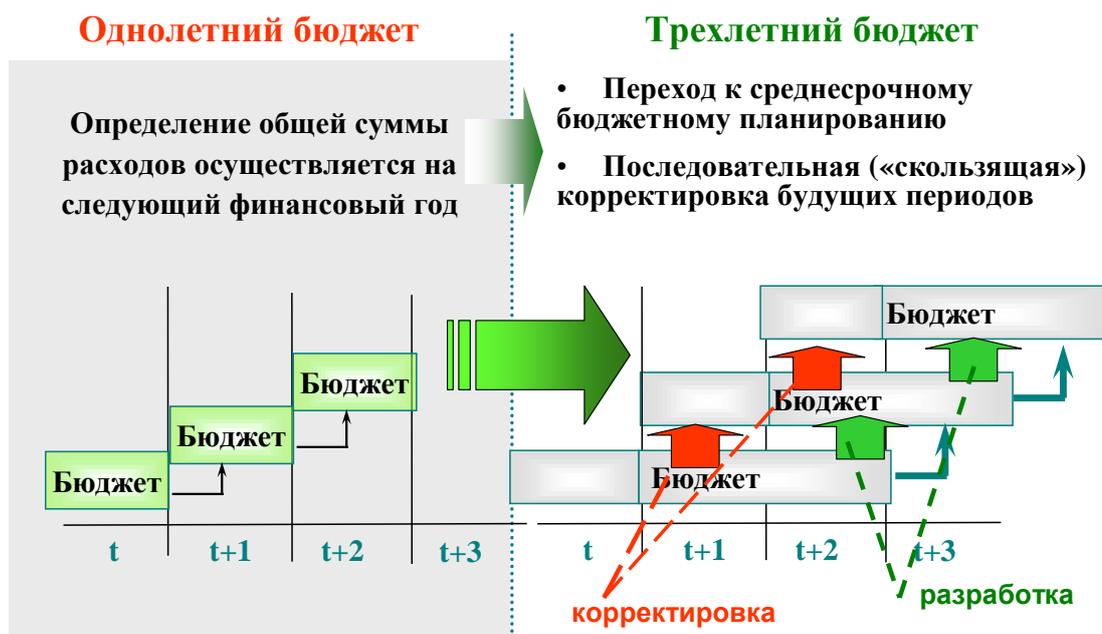


Рисунок 14 – Скользящая структура бюджетного планирования в РК

Примечание – Использованы данные [85]

К сожалению, взаимоувязка стратегических планов в государственных органах остается слабо увязанным с бюджетным, отсутствует достоверная оценка всего набора инструментов во взаимосвязи с их ролью в достижении поставленных целей государственной политики, а также оценка всех бюджетных расходов [101].

Данное положение дел свидетельствует о незамедлительной оценке приоритетности стратегических задач с реальными возможностями. Только системный и комплексные подходы к принятию стратегических решений, в полной мере учитывающий внутренние и внешние условия развития казахстанской экономики, позволит перераспределить ресурсы в пользу эффективных направлений государственной политики.

В рамках диссертационного исследования, нами было проведено экспертное интервьюирование, целью которого являлось выявление основных проблем слабой взаимосвязки стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа РК.

Так, отвечая на вопрос, какие имеются систематические проблемы при взаимосвязке стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа, практически все эксперты, включая государственных служащих и научных работников едины во мнении по модернизации существующей системы БОР в РК.

Группа экспертов с АО «Институт экономических исследований» считают, что одной из основных проблем слабой взаимосвязи стратегического и бюджетного планов деятельности государственного органа являются существующие целевые индикаторы, которые не всегда направлены на конечный результат, на достижение эффективного результата.

По их мнению, довольно сложно в полной мере видеть линейную зависимость между бюджетными программами и стратегическими планами государственных органов. Кроме того, в стратегические планы некоторых государственных органов включены показатели, заведомо не ориентированные на конечный результат, и не увязанные с показателями верхнего уровня. Об этом свидетельствует формулировка показателей «Ориентировочное количество строящихся объектов», «ориентировочное количество объектов, оснащенных учебным оборудованием» и другие».

Интересной точки зрения придерживаются в научно-исследовательской среде. По мнению большинства опрошенных ученых-теоретиков, основной проблемой взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования помимо некачественного составления целевых показателей, которые влияют на достижение конечных результатов, является также отсутствие системы расчёта альтернативных затрат. Как в рамках ограниченных бюджетных ресурсов, запланировать проведения таких мероприятий, которые в максимальной степени привели бы нас к достижению определенной цели? В мировой практике такая возможность в расчёте альтернативных вариантов затрат применяется уже давно. В Казахстане, при расчёте целевых показателей, используется данные прошлых лет и по аналогичному сценарию закладываются бюджетные средства, при отсутствии продуктивного анализа ситуации.

Особый интерес по нашему мнению вызвало предложение Кадыровой М., которая предлагает применять метод, используемый в статистике – факторный анализ. Суть данного подхода заключается в том, что при определении мероприятия, под которые будут выделены бюджетные средства, необходимо определить несколько факторов (около 4-5), которые прямо влияют на

достижение конечных результатов. В последующем, при оценке воздействия каждого из факторов на достижение целевых показателей закладывать бюджетные средства по приоритетности воздействия данных факторов на достижение конечных результатов. Безусловно, такие подходы, по нашему мнению, могут оказать положительный эффект при взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования.

Кроме того, несмотря на внедрённую систему стратегического планирования, направленной на конечный результат, взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования все еще является «слабым звеном». Авторы разделяют позицию Кадыровой М.Б., которая сетует на отсутствие гармонизации, так как некоторые бюджетные программы не связаны прямо с показателями стратегических планов государственных органов. Следовательно, дегармонизация приводит к дублированию некоторых целевых показателей и неэффективности бюджетных затрат.

В итоге, проведенный анализ практики БОР в государственных органах РК, позволил нам выявить существенные проблемы, которые оказывают негативное воздействие на взаимоувязку стратегического и бюджетного планирования в деятельности государственного органа [102, р.171-173].

Во-первых, основная проблема отсутствия жесткой взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования в деятельности государственного органа заключается в разнонаправленности их векторов. А именно, в настоящий момент нормы для бюджетного планирования определены гораздо более жестко, чем для стратегического планирования. Основная цель бюджетного планирования – формирование сбалансированного бюджета на долгосрочную перспективу. И это опять-таки создает ограничения для достижения стратегических целей [89, с. 71].

Зачастую выделяемые из бюджета средства на развитие, как и раньше, главным образом продолжают осваивать, а не направлять на достижение конкретных целей. Поэтому в перспективе необходимо добиться того, чтобы разрабатываемые стратегические документы определяли движение денежных средств.

Во-вторых, исходной проблемой стоит выделить слабый учет ожидаемых конечных результатов в процессе принятия бюджетных решений [90, с. 89-91].

Одной из наиболее острых проблем стратегического планирования в Республике Казахстан в части бюджетного процесса является отсутствие интеграции результатов оценки стратегических инициатив и государственных ведомств в процесс принятия бюджетных решений, что создаёт разрыв между процессами стратегического планирования и бюджетирования в целом. При разработке стратегических планов государственных органов объём финансирования, необходимый для реализации стратегических инициатив, определяется разработчиком программы, чаще всего на основе ретроспективного опыта реализации аналогичных инициатив – этот же критерий служит достаточным обоснованием для бюджетной заявки. В то же время, основой для

определения объема выделяемых средств должны являться ожидаемые результаты программы. Тем не менее, итогом этапа контроля и оценки является лишь оценка полноты и целевого использования бюджетных средств [94, с. 89].

В-третьих, в настоящее время в стратегическом планировании все еще преобладает бухгалтерский подход над принципами решения стратегических задач. К примеру, сложно отнести к деятельности какого-то одного ведомства, например, реализацию программы по борьбе с наркоманией и наркобизнесом или «Программы занятости 2020».

В связи с этим необходимо качественное изменение законодательства РК, согласование между собой финансирования и стратегического планирования, уход от отраслевого планирования и недопущение прямолинейности в решении проблем бюджетного сектора.

Необходимо отметить, что выработка государственных приоритетов долгосрочного социально-экономического развития, определение бюджетных возможностей, рисков и ограничений достижения стратегических целей и задач должны стать консолидирующими моментами деятельности государственного органа и общества [84].

В-четвертых, необходимо справедливо охарактеризовать систему отчетности, оценки и контроля стратегических планов государственных органов, которая является очень сложной и громоздкой. Существует большое количество различных видов отчетов, которые по своей сути представляют одну и ту же информацию в различной форме. Предметом всех видов отчетности является деятельность государственного органа, выполнение им государственных функций и степень достижения результатов. Отличается форма представления этих отчетов – исполнение бюджета, реализация стратегических и программных документов, выполнение планов, отчеты для проведения оценки эффективности и т.д.

В целях конкретизированного анализа модели БОР в Республике Казахстан, необходимо рассмотреть основные процессы бюджетного процесса, раскрывающие основные процедуры его утверждения и контроля (рисунок 14).

Проведенный анализ существующей иерархии бюджетного процесса в Республике Казахстан свидетельствует об отсутствии интеграции результатов оценки стратегических инициатив государственных ведомств в процесс принятия бюджетных решений, что создаёт разрыв между процессами стратегического планирования и бюджетирования в целом [102, р. 163-178].



Рисунок 14 – Схема бюджетного процесса в Республике Казахстан [103]

Инструментом достижения этих конечных целей и задач является оценка результативности бюджетных программ. Исходя из сведений оценка их результативности и эффективности отсутствует. Бюджетирование, ориентированное на результат в РК основывается на статьях расхода бюджета, который контролирует потребляемые ресурсы, а не результаты и итоги реализуемых программ.

В то же время, страдает также и качество информации о показателях эффективности в бюджетных и стратегических планах (включая взаимосвязь между финансовыми и не финансовыми показателями и четкая формулировка логики, стоящей за вмешательством, т.е. взаимосвязь между мероприятиями государственного органа и намеченными результатами) [104, с. 64].

Бюджетным кодексом установлены основные документы, являющиеся частью бюджетного процесса в Казахстане. К ним относятся документ о прогнозе социально-экономического развития, стратегические и операционные планы государственных органов.

Следует выделить в данном контексте роль операционных планов государственных органов, которые, по нашему мнению, являются конечным документом реализации стратегических целей государственного органа. Как отметил в своей книге «Бюджетирование результативности» Ричард Ю. «операционный план является хлебом насущным» повседневной стратегической результативности. Операционные планы – это более чем фискальный документ, потому что они документируют процессы, правила и процедуры контроля за достижением желаемых результатов» [105].

Операционный план является инструментом для внутреннего управления, который используется для целей реализации стратегических планов государственных органов и достижения результатов согласно утвержденному бюджету.

При проведении мониторинга стратегических планов государственных органов не предоставляются операционные планы, что усложняет процесс полного анализа эффективности реализуемых мер. Операционные планы очень важны при оценке бюджетных программ. Однако в РК значимость операционных планов при формировании бюджета является низкой. В этой связи, рекомендуется повысить значимость операционных планов и сделать их публичными документами, в которых будут определяться ключевые показатели эффективности для каждого структурного подразделения государственного органа [105].

Наряду с этим, конкретизация разработанных стратегических направлений, целей, а также тактических задач, государственным органом осуществляется путем разработки операционных планов своей деятельности на год. Операционные планы позволяют прописать разграничение ответственности между исполнителями и персональную мотивацию ответственных исполнителей, выявить наличие тесной связи между расходами и результатами, а также соблюдение плановых объемов и графиков выделения бюджетных средств. Операционные планы свидетельствуют о наличии у исполнителей

оперативной свободы действий при принятии решений и одновременном повышении ответственности за результаты деятельности [105].

Необходимо отметить, что в Бюджетном кодексе закреплено положение о взаимосвязи стратегического и бюджетного плана как на уровне центральных, так и местных исполнительных органов. СП государственного органа, являющийся одним из основных элементов новой модели государственного планирования и разрабатываемый на принципах БОР, дает не только общее представление о целях и задачах министерства, но и должен конкретизировать на прикладном уровне исполнение бюджета [106].

Для наглядного примера взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования нами был проведен анализ кореспондирования СП Министерства образования и науки Республики Казахстан с бюджетным планированием.

Министерство образования и науки Республики Казахстан является центральным исполнительным государственным органом Республики Казахстан, входящем в состав Правительства [88].

В рамках исследования, нами были выборочно использованы стратегические цели и соответствующие им бюджетные программы согласно Стратегическому плану МОН РК на 2014-2018 г., утвержденный 24 декабря 2014 года (таблица 15).

Таблица 15 - Стратегические цели и бюджетные программы МОН РК

Стратегические цели МОН РК		Коды бюджетных программ
Цель 1.1	«Обеспечение доступности дошкольного воспитания и обучения»;	001, 008, 011, 012, 023, 053
Цель 1.2	«Обеспечение доступности качественного школьного образования»;	001, 005, 008, 009, 010, 012, 019, 023, 027, 031, 033, 035, 049, 052, 053, 060, 062
Цель 1.3	«Функционирование эффективной системы технического и профессионального образования, интегрированной в мировое образовательное пространство, к 2020 году»;	001, 002, 005, 008, 012, 017, 018, 023, 035, 045, 052, 054, 057, 061, 074
Цель 1.4	«Качество высшего образования Казахстана соответствует лучшим мировым практикам в области образования к 2020 году»;	001, 005, 017, 020, 023, 028, 033, 035, 050, 063, 064, 065
Цель 2.1	«Научное и научно-техническое обеспечение форсированного индустриально-инновационного развития страны»;	004, 055
Цель 3.1	«Повышение эффективности системы охраны прав и защиты законных интересов детей»;	001, 008, 010
Цель 3.2	«Повышение патриотического самосознания и гражданской активности молодежи».	040, 104
Примечание – Использованы данные СП МОН РК на 2014-2018 гг. [88]		

Так, для МОН РК в республиканском бюджете за 2015 год были выделены бюджетные средства на сумму 448 775 639 тыс. тенге, в том числе на текущие

бюджетные программы 394 437 288,0 тыс. тенге, и на бюджетные программы развития на сумму 54 338 351 тыс. тенге [88].

Согласно разделу 2 («Анализ текущей ситуации и тенденции развития соответствующей отрасли/сфер деятельности») стратегического плана МОН РК на 2014-2018 годы предусмотрены следующие стратегические цели, под которые были заложены бюджетные программы [88].

К примеру, для всех стратегических целей, указанных выше была предусмотрена бюджетная программа 001 «Формирование и реализация государственной политики в области образования и науки» (объем бюджетных расходов на данные составляет 3 447 152 тыс. тенге) [88].

Для стратегической цели 1.1 «Обеспечение доступности дошкольного воспитания и обучения» по бюджетной программе 001 определить точную сумму бюджетных средств из указанной суммы не представляется возможным, так как показатели прямого и конечного результата, качества и эффективности не установлено.

Ниже нами представлена таблица 16, которая отражает слабую взаимосвязь стратегических целей с бюджетными программами.

Таблица 16 - Связь стратегической цели с бюджетной программой

Бюджетная программа	Стратегические цели
Бюджетная программа 001 «Формирование и реализация государственной политики в области образования и науки» Сумма 3447152 тыс. тенге за 2014 г.	Цель 1.1
	Обеспечение доступности дошкольного воспитания и обучения.
	Цель 1.2
	Обеспечение доступности качественного школьного образования мировое образовательное пространство к 2020 году.
	Цель 1.3
	Функционирование эффективной системы технического и профессионального образования, интегрированной в мировое образовательное пространство к 2020 году.
	Цель 1.4
	Качество высшего образования Казахстана соответствует лучшим мировым практикам в области образования.
Примечание – Используются данные СП МОН РК на 2014-2018 гг. [88]	

Данный пример свидетельствует о невозможности определить какой объем выделенных бюджетных средств по бюджетной программе 001-«Формирование и реализация государственной политики в области образования и науки» будет распределен на конкретную цель, в связи с чем оценить эффективность использования бюджетных расходов не представляется возможным.

Далее, в стратегическом плане МОН РК на 2014-2018 г. включены показатели, заведомо не ориентированные на конечный результат и не увязанные с показателями верхнего уровня.

Об этом свидетельствует формулировка показателей «Ориентировочное количество стратегических документов Министерства» «Ориентировочное

количество строящихся объектов», «Ориентировочное количество объектов, оснащенных учебным оборудованием» [88].

В стратегической цели «Количество вузов Казахстана, отмеченных в рейтинге лучших мировых университетов» [88] не указано, в какие именно рейтинги лучших мировых университетов будут включены казахстанские вузы. В связи с большим количеством рейтингов, оценивающих различные аспекты работы вузов, возникает проблема правильного определения мер, необходимых для вхождения и продвижения в том или ином рейтинге, что в свою очередь затрудняет процесс оценки степени достижения прогнозных значений и выделяемых бюджетных средств для осуществления данной идеи.

Для достижения стратегической цели 1.3 «Функционирование эффективной системы технического и профессионального образования, интегрированной в мировое образовательное пространство к 2020 году» Стратегического плана МОН РК на 2011-2015 г. предусмотрено 15 бюджетных программ [88].

Так, бюджетная программа 018 «Обеспечение первоначальной подготовки пилотов» [88] не соответствует вышеуказанной стратегической цели, которую необходимо передать в СП Министерства обороны РК.

Анализ показателей бюджетной программы 002 «Подготовка специалистов в организациях технического и профессионального, послесреднего образования и оказание социальной поддержки обучающимся» отражает лишь количественные характеристики подготовки специалистов в организациях ТиПО. Расходы в среднем на 1-го обучающегося не позволяют выявить взаимосвязь с качеством подготовки специалистов и их востребованностью на рынке труда.

Еще один наглядный пример слабой взаимоувязки стратегических целей с бюджетным планированием наблюдается в рамках достижения цели 1.4 «Качество высшего образования Казахстана соответствует лучшим мировым практикам в области образования к 2020 году», по которому предусмотрено 15 бюджетных программ [88].

В ходе анализа показателей прямого результата бюджетной программы 020 было выявлено не соответствие целевых значений с бюджетными программами.

Так, в соответствии с показателями прямого результата стратегической цели 1.4 «количество подготовки магистрантов» за 2015 г. составляет – 7147 человек, в 2016 – 7250 человек, в 2017-2018 – 8000 человек. Однако, в бюджетной программе 020, заложенную под данную стратегическую цель количество подготовки магистрантов в 2015 г. составляет – 6780 человек, в 2016 г. – 6780 человек, за 2017-2018 г. - данных не имеется [88].

Как видно из данного примера, наблюдается не соответствие числовых данных в показателях прямого результата и бюджетной программе. Получается, что только за один 2015 год разница в количестве подготовки магистрантов в планируемых данных и заложенных бюджетных средств составляет $(7250 - 6780 = 367)$ 367 магистрантов. Учитывая, что средняя стоимость подготовки одного магистранта за год составляет 630,1 тыс. тенге, можно просчитать

отклонения в денежном выражении (367*630,1 тыс. тенге = 231210000 тенге за 2015 год).

Между тем, в 2016 году планируемые показатели прямого результата подготовки магистрантов составляет – 7250 человек, тогда как в бюджетной программе - 6780 человек [88]. Тем самым, количество отклоненных данных составило 470 магистрантов на сумму 296100000 тенге за 2016 год.

Следовательно, только за 2015-2016 годы разница в значениях между показателями результата и показателями бюджетной программе по подготовке магистрантов составляет более чем 520 млн. тенге (таблица 19).

Аналогичная картина наблюдается при анализе взаимоувязки показателей прямого результата с бюджетными программами для подготовки докторантов (таблица 17).

В итоге, проведенный анализ показал, что при планировании подготовки магистрантов в ВУЗах страны МОН РК превышает установленный лимит бюджетной программы, что свидетельствует о некачественном планировании и слабой взаимосвязи с бюджетным планом.

Таблица 17 - Взаимоувязка показателей прямого результата с бюджетной программой

Показатели прямых результатов	Плано вый год	Количество магистрантов	Средняя сумма затрат	Показатели бюджетной программы 020	Плано вый год	Количество магистрантов
Увеличение количества обучающихся, принятых на основе гос. заказа в магистратуру	2015 г.	7147	630,1 тыс. тенге	Планируемое количество обучающихся, принятых на обучение в магистратуру на основе гос. заказа	2015 г.	6780
	2016 г.	7250			2016 г.	6780
	2017 г.	8000			2017 г.	Нет сведений
	2018 г.	8000			2018 г.	Нет сведений
Примечание – Использованы данные СП МОН РК на 2014-2018 гг. [88]						

Следовательно, проведенный анализ взаимоувязки стратегических целей государственного органа с бюджетными программами, заставляет задуматься на какие из существующих бюджетных программ должны выделяться многомиллионные бюджетные средства в первую очередь? На какие программы необходимо сократить и на какие увеличить бюджетные средства? По нашему мнению, в условиях жестких ресурсных ограничений, решение данных вопросов является одной приоритетных задач для всех государственных органов [107, с. 44-45]. Очевидно, важными являются не только вопросы достижения целей, которые ставит перед собой государственный орган, но также вопрос о выборе приоритетов для финансирования [108, р. 396].

В целях качественного обзора внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, нами проведен SWOT-анализ, который позволил обозначить сильные и слабые стороны развития данного явления в РК, а также имеющиеся риски и возможности (таблица 18).

Таблица 18 - SWOT-анализ внедрения БОР в Республике Казахстан

Сильные стороны (S) +	Слабые стороны (W) -
Внутренняя	
<ul style="list-style-type: none"> – сформирована нормативно-правовая база, разработаны методологические подходы к БОР, определены критерии по оценке эффективности деятельности государственного органа; – повышение требований и ответственности к государственным служащим за исполнение стратегических и операционных планов государственных органов; – введение регулярной формы отчетности в государственных органах; – активное изучение лучшего международного опыта по вопросам совершенствования БОР в РК; – внедрение нового предмета «Стратегическое планирование» во многих вузах страны (в том числе основательная подготовка государственных служащих в рамках данного предмета в АГУ при Президенте РК). 	<ul style="list-style-type: none"> – изолированность друг от друга процессов стратегического и бюджетного планирования; – отсутствие жесткой привязки бюджетных программ к конкретной стратегической цели; – одна бюджетная программа может быть направлена на достижение нескольких стратегических целей; – горизонты стратегического и бюджетного планирования разные, ввиду чего не все стратегические цели обеспечены финансовыми ресурсами; – выполнение не свойственных некоторыми государственными органами своих конкретных (в особенности в социальной сфере) функций, в частности строительство и реконструкция различных объектов, что сказывается на выполнении им основных функций; – показатели бюджетных программ (прямого и конечного результата, качества и эффективности) сформулированы формально; – отсутствие детализации бюджетных расходов в бюджетных программах, по каждому показателю; – при уточнении выделенных бюджетных сумм не вносятся корректировки в плановые значения целевых индикаторов и показателей программ; – удовлетворительное качество разработки, мониторинга и оценки стратегических документов; – отсутствие на законодательном уровне ответственности администраторов бюджетных программ за обоснованность и достоверность информации, расчетов, включаемых в бюджетную заявку
Возможности (O)	Угрозы (T)
Внешняя	
<ul style="list-style-type: none"> – трехлетний бюджет позволяет увидеть все резкие перемены выбранного курса развития и обеспечивает наглядность соответствия бюджетных затрат функциям государственных органов; – обеспечение перехода от кратко срочного бюджетного 	<ul style="list-style-type: none"> – систематическое отсутствие взаимосвязи между выделяемыми из бюджета средствами и стратегическими инициативами; – формальность трехлетнего бюджета, неоднократное его уточнение и корректировка в течение финансового года

Продолжение таблицы 18

1	2
<ul style="list-style-type: none"> – планирования к среднесрочному посредством ориентирования бюджетного процесса на прозрачное распределение бюджетных средств и максимально эффективное управление средствами в соответствии с приоритетами государственной политики; – ориентации деятельности государственного органа на достижение стратегических целей и задач государства, получение конкретных результатов; – повышение самостоятельности государственных органов в процессе принятия решения, а также усиление их ответственности за предоставляемые услуги и достижение конечных результатов посредством установления целевых показателей (индикаторов) мониторингу качества предоставления бюджетных услуг и эффективности бюджетных расходов; – предоставление определённой самостоятельности администраторам бюджетных программ и усиление их ответственности за достижение заявленных результатов деятельности в рамках выделенных бюджетных ассигнований; – осуществлять контроль за реализацией бюджетных программ за счет установления показателей результативности и сравнения фактически 	<ul style="list-style-type: none"> – объём финансирования, определяется чаще всего на основе ретроспективного опыта реализации аналогичных инициатив; – неэффективное управление рисками; – большое количество показателей прямого результата в стратегических планах; – слабая реализация стратегических инициатив; – слабый кадровый потенциал сотрудников министерств; – финансирование одних и тех же проблем по многим стратегическим целям министерств осуществляется на постоянной основе, с увеличением расходов
<ul style="list-style-type: none"> – достигнутых результатов с запланированными; – повышать обоснованность бюджетных заявок; – повышать прозрачность и понятность бюджета, что способствует привлечению инвесторов и повышению доверия населения к органам местного управления 	
<p>Примечание – Составлена автором на основе данных [38; 40; 81, с. 67-71; 85; 88; 89; 102, р. 163-178]</p>	

Следовательно, проведенный анализ взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, основанный на реализации элементов БОР в РК, позволил выделить основные систематические проблемы, которые оказывают негативное воздействие на эффективность и качество планирования деятельности ГО [102, р. 163-178; 109, с. 222]:

- изолированность процессов стратегического и бюджетного планирования друг от друга;

– горизонты стратегического и бюджетного планирования разные, ввиду чего не все стратегические цели обеспечены финансовыми ресурсами. На практике обеспечение стратегических целей финансовыми ресурсами осуществляется исходя из бюджетных ограничений;

– выполнение не свойственных для ГО функций (в частности в социальной сфере), в частности строительство и реконструкция различных объектов, что сказывается на выполнении своих основных функций;

– формальность формулирования показателей бюджетных программ (прямого и конечного результата, качества и эффективности);

– отсутствие детализации бюджетных расходов в бюджетных программах, по каждому показателю. Зачастую показатели бюджетных программ значительно отличаются от целевых индикаторов, показателей результатов в рамках одной стратегической цели;

– отсутствие жесткой привязки бюджетных программ к конкретной стратегической цели, одна бюджетная программа может быть направлена на достижение нескольких стратегических целей, взаимоувязка осуществляется лишь формально, эффективность бюджетных расходов оценить не представляется возможным.

Следует признать, что при внедрении новой модели стратегического планирования, ориентированного на результат, важными являются не только вопросы достижения целей, которые ставит перед собой государственный орган, но также вопрос о выборе приоритетов для его финансирования [110].

Так, по мнению известного российского эксперта в области стратегического планирования Стародубровской И.В. «...результат может быть наиболее успешным в том случае, когда новые подходы к управлению рассматриваются не просто как некоторое дополнение к традиционной модели организации бюджетного процесса, а как инструмент существенного изменения организационной культуры, путь формирования нового «языка общения» и механизма диалога между различными звеньями управленческого аппарата, способ ориентации всех управленческих звеньев на реализацию стратегических приоритетов» [81, с. 145].

Несомненно, новый взгляд на систему, который был перенят с учетом изучения лучшей международной практики, позволил пересмотреть в РК существующие подходы к стратегическому планированию, направленные на: обеспечение эффективной гармонизации стратегического и бюджетного планирования, ориентировать деятельность государственных органов на достижение стратегических целей и задач государства, получение конкретных результатов, внедрение комплексной оценки эффективности деятельности государственных органов.

Однако, для полноценного функционирования существующих подходов к стратегическому планированию, необходимо следовать принципам, от которых зависит качество формирования и реализации СП ГО [90, с. 56-57]:

- минимизации количества планируемых (отчетных) показателей при сохранении полноты информации и своевременности ее предоставления. Как правило, по каждой задаче должно быть приведено не более трех показателей.

В случае использования большего их числа, необходимо разделить показатели на основные и дополнительные;

- использования показателей конечных общественно значимых результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей за счет оказания им субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств государственных услуг (далее – показатели конечных результатов).

Используемые показатели должны в максимально возможной степени соответствовать следующим требованиям [111]:

- адекватность: показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи;

- точность: погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования;

- объективность: не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для субъектов бюджетного планирования и подведомственных организаций к искажению результатов их деятельности;

- достоверность: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы;

- однозначность: определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей;

- экономичность: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;

- сопоставимость: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач, а также с показателями, используемыми в международной практике;

- своевременность и регулярность: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год и, как правило, не более чем через 2 – 3 месяца после окончания отчетного периода);

- уникальность: показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к этой цели задач.

2.3 Анализ действующей методики по оценке планирования деятельности государственного органа

Формирование стратегического плана государственного органа предполагает, что каждое структурное подразделение министерства, исходя из собственных функции и полномочий, самостоятельно планирует прогнозные показатели, в рамках которых далее определяются конкретные показатели по определённому стратегическому направлению. Занижение или завышение показателя может привести как к искажению и нарушению сбалансированности стратегического плана государственного органа по ресурсам, привлекаемым для достижения среднесрочных целей государственной политики, так и к сбоям в механизме реализации и срыву сроков их достижения [79]. Увеличение разрыва между планируемым и фактически достигнутыми показателями в конечном итоге отрицательно отражается на таком важном показателе, как исполнение бюджета. Данный критерий является ключевым индикатором в процессе достижения стратегических целей. Так, степень достижения стратегических целей и задач в пилотный период была на уровне 70-80 процентов, что свидетельствовало о неполном освоении финансовых ресурсов. В последующем каждая 5-ая бюджетная программа центральных государственных органов имела низкие значения по такому показателю, как достижение конечного результата [79].

В целях эффективности выполнения задач и целей, поставленных в стратегических планах государственных органов необходимо создание четкой методологической базы, от функционирования которой зависела бы результативность всей системы стратегического планирования в РК. Предопределяющим документом планирования деятельности государственного органа, в рамках совершенствования системы государственного планирования стал Указ Президента РК, принятый в 2010 году «О внедрении системы ежегодной оценки эффективности деятельности государственного органа» [112].

В соответствии с этим Указом Президента РК, уполномоченным на оценку государственным органом по направлению «Достижение и реализация стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе» была разработана соответствующая методика [113].

В настоящее время оценка эффективности государственных органов по достижению и реализации стратегических целей и задач осуществляется по Методике, утвержденной приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 18 декабря 2014 года №146 [113].

Основным объектом оценки, согласно действующей Методике, выступает СП государственного органа. В соответствии с данной методикой были определены процедуры и порядок проведения оценки, реальная основа для выработки новых подходов к оценке достижения и реализации стратегических целей и задач к применению их на практике. Существующая методика оценки стратегических планов государственных органов направлена на качественное выполнение стратегических планов государственных органов и выявление в работе несоответствий, установленным стандартам, правилам и требованиям.

Согласно методике оценка эффективности по достижению стратегических целей и задач осуществляется по трем критериям [113]:

1) качество и полнота анализа стратегического плана/Программы развития территории. Данный критерий позволяет всесторонне и комплексно оценить качественную и количественную сторону стратегического плана государственного органа;

2) анализ качества управления рисками (оцениваются центральные государственные органы);

3) достижение целей и задач стратегического плана/программы развития территории. В рамках данного критерия оценивается степень достижения поставленных стратегических целей путем анализа реализации предусмотренных целевых индикаторов.

Ежегодно уполномоченными государственными органами в сфере стратегического планирования проводятся мероприятия по оценке эффективности стратегических планов государственных органов по вышеуказанным критериям.

Так, в 2014 году уполномоченными государственными органами в сфере стратегического планирования были оценены стратегические планы государственных органов РК.

По критерию «Качество и полнота анализа» проведен анализ стратегических планов и ПРТ государственных органов на предмет наличия основных проблем в регулируемой сфере/направлению с соответствующим анализом потребностей населения и благополучателей, на решение которых направлен СП и ПРТ, а также наличия в них актуальных данных за последние три года.

Согласно статистическим данным 2013 года [89, с.36] по данному критерию установлено, что менее половины сфер (75 сфер или 38,3% от общего количества сфер ЦГО и МИО) содержат анализ проблем, основанный на актуальных статистических данных, что на 9,1% ниже значения прошлого периода, при этом полный анализ содержится в 93 сферах или 47,4 (рисунок 15).

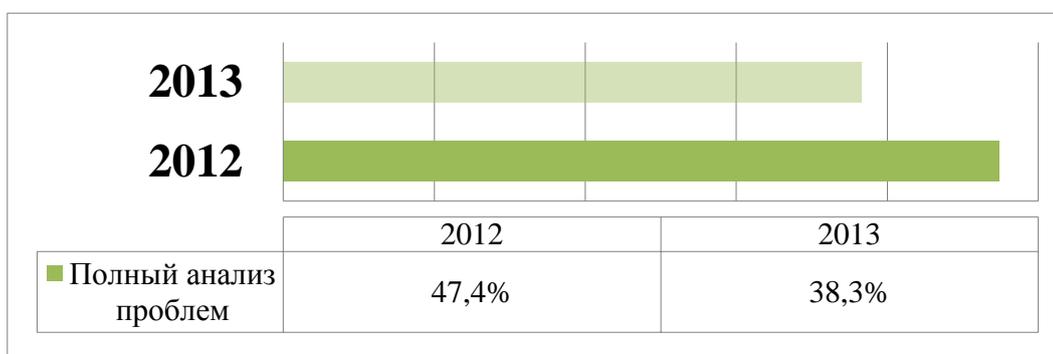


Рисунок 15 – Полный анализ проблем в анализе текущей ситуации за 2012-2013 годы в сферах ЦГО и МИО

Примечание – Использованы данные [89, с.36]

Следовательно, удручающие количественные показатели свидетельствуют об отсутствии всестороннего анализа проблем по сферам, которые не позволяют государственным органам и заинтересованным лицам оперативно оценить эффективность формируемой политики в данной сфере и в целом определять дальнейшее развитие.

По второму критерию «Анализ качества управления рисками стратегического плана» предусматривается наличие каких-либо рисков, которые могут повлиять на ход реализации стратегических планов государственных органов и воспрепятствовать достижению запланированных целей, целевых индикаторов и показателей результативности.

Необходимо заметить, что данный критерий является одним из эффективных инструментов по выявлению и анализу риск-менеджмента, который предусматривает необходимые меры по управлению рисками, что стимулирует государственные органы к повышению качества планирования рисков в их деятельности.

Вместе с тем, по нашему мнению, данный критерий носит субъективный характер, так как основывается на оценке экспертных мнений.

Согласно статистическим данным (рисунок 16), по итогам 2014 года по данному критерию установлено, что в 23 центральных государственных органах насчитывается 228 рисков (в 2012 – 185 рисков), прирост составил 19%. При этом только 57% рисков (130 рисков из 228), влияют на ход реализации стратегических планов государственных органов [89, с. 38-39].

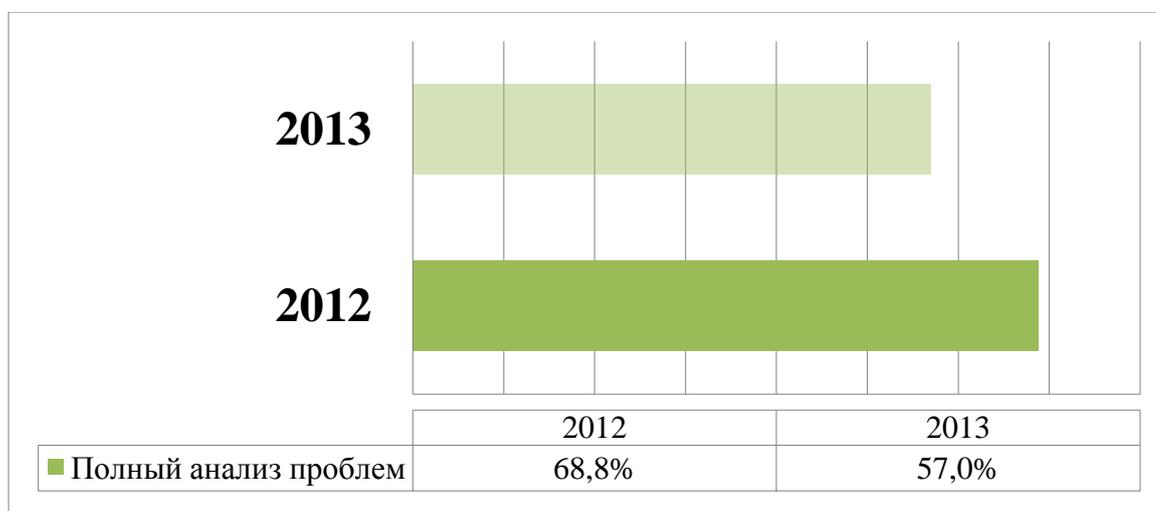


Рисунок 16 – Доля рисков, которые влияют на ход реализации стратегических планов государственных органов

Примечание – Использованы данные [89, с. 38-41]

В итоге, анализ по данному критерию показал на низкий уровень влияния рисков и мероприятий на реализацию стратегических планов государственных органов.

Так, в стратегических планах/ПРТ практически не используется риск-менеджмент и не прогнозируются возможные последствия не достижения

поставленных целей и задач. При этом риски, в основном, носят общий характер. Не уделяется внимание специфическим рискам, характерным для курируемой сферы, не учитывается степень достижения показателей предыдущих лет, некачественно планируются мероприятия для минимизации последствий возможной реализации рисков.

Зачастую, при разработке стратегического плана государственный орган не планирует свои риски либо планирует их формально, а мероприятия по управлению рисками носят декларативный характер. Недооцениваются возможные последствия возникновения рисков. Учитывая постоянный характер, происходящих в мире изменений, управление рисками должно проводиться на системной основе для последующего принятия управленческих решений [114, с. 48].

Согласно третьему критерию «Достижение целей и задач стратегического плана» анализируются достижения целевых индикаторов, запланированных в достижение соответствующей цели, и коэффициенты реализации задач, запланированных в реализацию соответствующей цели.

По итогам оценки по данному критерию, коэффициент достижения в 2014 году составил 92%, по сравнению с 2013 годом повысился на 2,5% [89, с. 38-42].

По нашему мнению, данный критерий наиболее эффективный при оценке стратегических планов государственных органов, так как стимулирует государственные органы к выполнению установленных плановых значений целевых индикаторов и показателей прямых результатов.

В целях совершенствования методологической базы оценки стратегических планов государственных органов нами проведен SWOT-анализ, который позволил обозначить сильные и слабые стороны утвержденной методики, а также имеющиеся риски и возможности (таблица 19).

Таблица 19 – SWOT-анализ методики оценки стратегических планов государственных органов

Сильные стороны (S) +	Слабые стороны (W) -	
1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> – ориентированность методики на оценку результатов и качество документов стратегического планирования; – индивидуальный подход в оценке центральных государственных органов и местных исполнительных органов; – выборочная перепроверка данных по результатам оценки центральных государственных органов и местных исполнительных органов; – рекомендации оцениваемым государственным органам; – штрафные баллы за предоставление некачественной отчетной информации. 	<ul style="list-style-type: none"> – результаты по критериям методики оценки приблизились к абсолютному значению; – отсутствие в методике критериев, оценивающих взаимосвязь стратегического и бюджетного направлений. 	Внутренняя

Продолжение таблицы 19

1	2	
Возможности (О)	Угрозы (Т)	
<p>– необходимость взаимосвязи стратегического плана и бюджетных программ в виде сводного критерия или показателя в методике;</p> <p>– методика как инструмент повышения эффективности, а не инструмент наказания.</p>	<p>– упразднение оценки эффективности по стратегическому направлению;</p> <p>– отсутствие финансирования.</p>	Внешняя
Примечание – Составлено автором на основе данных [28, 34, 37, 75, 89]		

Сильные стороны методики. Первое положение - ориентированность методики на оценку результатов, так и на качество документов стратегического планирования государственного органа.

Положительным аспектом рассматриваемой методики является возможность оценки не только степени достижения запланированных целей и задач, но и определения качества их постановки.

С помощью корректно определенных слабых сторон в регулируемых сферах/направлениях государственного органа в части первого параметра разрабатываются целевые индикаторы/показатели/мероприятия, достижение которых позволяет оценивать результат деятельности государственного органа.

Соответственно, степень качества и полноты анализа стратегического плана/Программы развития территорий влияет на уровень достижения целей и задач документов стратегического планирования. В случае некачественного анализа стратегических документов абсолютное достижение показателей невозможно.

Более того, необходимо отметить на унифицированный подход при оценке центральных и местных органов. Данный подход позволяет государственным органам как центрального, так и местного уровня руководствоваться едиными положениями, в которых закрепляются перечень полномочий, функций и задач, свойственных конкретному государственному органу.

Второе положение - Индивидуальный подход к оценке центральных государственных и местных исполнительных органов.

Специализированный подход к оценке центральных государственных и местных исполнительных органов позволяет определять степень эффективности с учетом специфики деятельности государственного органа на центральном и местном уровнях, а также функциональных обязанностей ведомств.

Так, на стадии разработки стратегического плана центральные госорганы должны планировать возникновение в ходе его реализации определенных рисков, а также вырабатывать стратегии и конкретные действия по управлению рисками. Критерий «Анализ качества управления рисками» является одним из инструментов, применяемых для успешной реализации стратегических планов государственных органов.

Третье положение - Выборочная проверка оцениваемых центральных государственных и местных исполнительных органов.

Уполномоченным органом по государственному планированию предусматривается выборочная перепроверка отчетных данных оцениваемых государственных органов.

Так, под перепроверку отчетных данных попадает только 8 оцениваемых госорганов (4 центральных государственного органа и 4 местных исполнительных органа). Тем самым, снижается нагрузка на оцениваемые госорганы.

Четвертое положение - Выработка рекомендаций для центральных государственных и местных исполнительных органов РК.

По итогам оценки эффективности в данном направлении вырабатываются рекомендации по улучшению деятельности центрального государственного органа/местного исполнительного органа, где подробно описываются предложения по дальнейшему улучшению деятельности государственного органа в части стратегического планирования, а также иные имеющиеся рекомендации.

Пятое положение - Повышение ответственности центральных государственных и местных исполнительных органов за предоставление некачественной отчетной информации.

В случаях представления и размещения на официальном интернет-ресурсе несвоевременной, неполной, недостоверной отчетной информации центрального государственного органа, из итоговой оценки государственного органа по данному направлению вычитаются штрафные баллы.

Штрафные баллы позволяют повесить ответственность государственных органов по формированию качественного отчета. Тем самым, повесить объективность оценки по данному направлению.

Слабые стороны методики

Первый аспект - критерии оценки методики приблизились к абсолютному значению. Учитывая тот факт, что результаты оценки преимущественно приблизились к абсолютному значению, необходимо дополнить Методику критериями, направленными на оценку качества планирования показателей. Данная мера постепенно позволит исключить преднамеренное занижение их плановых значений и обеспечит успешность достижения целевых индикаторов и показателей вышестоящих документов СГП.

Второй аспект - отсутствие критериев, оценивающих взаимосвязь стратегического и бюджетного направлений. В методике оценки эффективности по достижению стратегических целей и задач отсутствует критерий по взаимосвязи между показателями стратегического плана и бюджетных программ.

Тем самым, в оценке эффективности по данному направлению не отражается взаимосвязь целевых индикаторов/показателей прямых результатов/мероприятий деятельности госорганов с выделяемыми для их достижения финансовыми ресурсами.

Угрозы

Упразднение оценки эффективности по направлению «Достижение стратегических целей и задач».

В случае упразднения оценки по стратегическому направлению, в государственных органах может снизиться уровень реализации стратегических планов/ПРТ по причине отсутствия надлежавшего мониторинга и оценки со стороны уполномоченных органов.

Отсутствие должного уровня финансирования по направлению.

В случае отсутствия финансирования оценки по стратегическому направлению на должном уровне, значительно снизится экспертный потенциал оценки и снизится ее институциональный опыт.

Имеющийся потенциал

Необходимость увязки стратегического и бюджетного планирования в виде сводного критерия или показателя, характеризующего качество достижения стратегических целей, задач при рациональном, эффективном их финансировании из республиканского бюджета.

В целях установления четкой взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования необходимо внедрить в Методике новый критерий, оценивающий взаимосвязь третьего раздела стратегического плана и седьмого раздела – бюджетные программы.

Данный критерий позволит выявить взаимосвязь выделяемых бюджетных средств, направленных на достижение целевых индикаторов/показателей прямых результатов/мероприятий, установленных в стратегическом плане.

Тем самым, в оценке эффективности будут отражены стратегические направления и цели деятельности государственного органа на среднесрочный период во взаимосвязи с выделяемыми ему бюджетными лимитами.

Методика оценки эффективности по стратегическому направлению должна быть инструментом повышения эффективности, а не инструментом наказания.

В целом, по нашему мнению, оценка государственного органа должна быть направлена на глубокий анализ деятельности центральных и местных исполнительных органов, его структурных подразделений, обозначать пути эффективного достижения поставленных целей и задач, выполнение государственных функций и экономических задач при рациональном использовании финансовых средств. Следовательно, оценка и ее методика не должны быть инструментом наказания за неэффективную деятельность государственного органа.

Таким образом, в целях совершенствования существующих подходов к оценке методик планирования, нами предложены следующие пути его развития [79; 106; 89]:

1) автоматизация статистических данных, с целью улучшения процесса мониторинга плановых показателей СП ГО с фактическими показателями, что позволит проследить показатель в динамике за предыдущие годы и качественно оценить деятельность государственного органа;

2) в рамках реализации Концепции совершенствования системы государственного планирования, ориентированной на результат, предлагается

пересмотреть оценку эффективности деятельности государственного органа по направлениям «Достижение и реализация стратегических целей и задач», «Управление бюджетными средствами» и разработать новую унифицированную методику оценки ГО по достижению стратегических целей и задач и бюджетному направлению;

3) для повышения качества экспертной оценки, а также комплексного анализа современного состояния сферы деятельности ГО необходимо привлекать независимых профессиональных экспертов, специализирующихся в данной сфере деятельности;

4) результаты оценки достижения и реализации целевых индикаторов СП/ПРТ достигли абсолютного значения, в связи с чем, необходимо обратить внимание на качество планирования показателей;

5) в целях повышения качества процессов планирования деятельности государственных органов, результативности бюджетных расходов и открытости их деятельности, необходимо проводить ежегодный социологический опрос населения уровнем удовлетворенностью достижения целевых индикаторов и показателей документов планирования деятельности ГО.

3 НАПРАВЛЕНИЯ И НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА

3.1 Предложения по совершенствованию методики по оценке планирования деятельности государственного органа

Необходимость удовлетворять запросы общества и справляться с возрастающими сложностями стимулирует государственные органы к поиску путей для повышения собственной эффективности. Эффективность работы государственного органа во многом зависит от качества управления и планирования. Развитая система государственного планирования и усовершенствованные методологические подходы к оценке стратегических планов государственных органов позволяют четко сфокусировать деятельность государственных органов на проблемах и приоритетах развития страны, повысить эффективность расходования бюджетных средств [114, с. 7].

Для обеспечения эффективности функционирования системы государственного планирования и взаимосвязи стратегического и бюджетного плана деятельности государственного органа остро встал вопрос разработки качественной методики оценки степени выполнения задач в стратегических планах государственных органов. От качества достижения целей и задач, установленных в стратегических планах/ПРТ, зависит, в конечном итоге эффективность реализации государственной политики. В свою очередь, достижение поставленных целей невозможно без процессов оценки [79].

Мировая практика по проведению оценки стратегических планов государственных органов свидетельствует, что и сегодня существует ряд вопросов, на которые постоянно приходится искать ответы. Например, какие показатели могут служить для точной оценки состояния эффективности реализации стратегического плана государственным органом – непосредственные результаты, последствия или их комбинации, и если комбинация, то в какой форме? Одним из принципов казахстанской системы оценки эффективности является эволюционность. Экспертная оценка предыдущей методики, начиная с пилотных оценок, позволила выработать ряд предложений, которые были использованы в дальнейшей работе по изучению возможности включения в нее новых критериев оценки [79].

Проведенное исследование в рамках предыдущих разделов диссертационной работы свидетельствует о необходимости формирования методологической базы по оценке эффективности достижения и реализации стратегических планов/ПРТ государственных органов.

В современных условиях, методика оценки планирования деятельности государственных органов РК находится в процессе постоянного совершенствования. Внедрение системы оценки по достижению и реализации стратегических целей и задач стратегического плана государственного органа соответствует основным направлениям совершенствования процессов планирования деятельности государственного органа [79].

Проведенный SWOT-анализ существующей методики оценки стратегического плана государственного органа, позволил нам обозначить

сильные и слабые стороны существующей методики, определить риски и возможности. Выводы, как показывает практика, были признаны объективными и существенными. Они были использованы в работе по совершенствованию методологической базы оценки стратегических планов государственных органов.

В настоящее время в существующей методике применяется три критерия, один из которых – результативный, два критерия носят процессный характер.

С учетом анализа международного опыта и результатами полевых исследований, нами внесены рекомендации к существующей методике, которые в перспективе могут оказать положительный эффект на качестве оценки стратегического плана государственного органа.

Следовательно, предлагаются существенные изменения в редакцию действующей методики по оценке эффективности и реализации стратегических планов/ПРТ. Основные изменения коснулись в части дополнения некоторых критериев по оценке эффективности достижения и реализации Стратегических планов/ПРТ государственных органов (таблицы 20 и 21).

Таблица 20 - Действующие критерии по оценке эффективности достижения и реализации Стратегических планов/ПРТ государственных органов

Критерии оценки стратегического плана/ПРТ государственного органа	
Процессный	1) «Качество и полнота анализа стратегического плана/Программы развития территории»; 2) «Анализ качества управления рисками» (только для центральных государственных органов)
Результативный	3) «Достижение целей и задач стратегического плана/программы развития территории»
Примечание - Составлено автором на основе данных [89]	

Таблица 21 - Предлагаемые критерии по оценке эффективности достижения и реализации Стратегических планов/ПРТ государственных органов

Критерии оценки стратегического плана/ПРТ государственного органа		
Уровень государственного управления	Общие критерии	Критерии оценки СП/ПРТ
Центральные государственные органы	1) «Качество и полнота анализа СП/ПРТ»; 2) «Анализ качества управления рисками Стратегического плана государственного органа и ПРТ»; 3) «Достижение целей и задач стратегического плана/ПРТ»; 4) «Эффективность бюджетных программ».	1) «Достижение ключевых показателей эффективности деятельности ЦГУ»; 2) «Качество и полнота стратегического направления»; 3) «Степень достижения целевых индикаторов и эффективности бюджетных программ»
Местные исполнительные органы		1) «Результаты социологических опросов»; 2) «Экономическая самостоятельность региона».
Примечание - Составлено автором на основе данных [89]		

Обзор международной практики свидетельствует об отсутствии стандартных и универсальных для всех стран подходов к управлению бюджетными средствами. Более того, страны, использующие схожие модели, с разной глубиной и с разной скоростью реализуют бюджетные реформы, адаптируют их к национальным особенностям, возможностям и приоритетам.

Автором исследования были внесены рекомендации в части разделения оценки по уровням государственного управления на центральный и местный/региональный, предложены дополнительные критерии по оценке эффективности достижения и реализации стратегических планов и ПРТ.

Более того, выделены 4 общих критерия по оценке для стратегического плана и ПРТ: «Качество и полнота анализа СП/ПРТ», «Достижение целей и задач стратегического плана/ПРТ», «Анализ качества управления рисками Стратегического плана государственного органа и ПРТ», «Эффективность бюджетных программ» (рисунок 17).



Рисунок 17 – Общие критерии оценки

Примечание – Составлено автором

В свою очередь, нами выделено 3 критерия по оценке стратегических планов государственных органов: «Достижение ключевых показателей эффективности деятельности ЦГУ», «Качество и полнота стратегического направления», «Степень достижения целевых индикаторов и эффективности бюджетных программ» и 2 критерия по оценке ПРТ: «Результаты экспертных и социологических опросов», «Экономическая самостоятельность региона».

Первый общий критерий «Качество и полнота анализа стратегического плана и ПРТ» необходим в целях определения эффективности разработки стратегических планов/ПРТ и направлен на решение актуальных проблем в регулируемых сферах и направлениях деятельности государственного органа. С целью снижению фактора субъективности в оценке критерия «Качество и полнота анализа СП/ПРТ», состоящего из двух коэффициентов (качество и полнота анализа, актуальность данных) были внесены корректировки в методологию расчета коэффициента качества и полноты анализа СП/ПРТ (Отчет Институт экономических исследований)

Первый общий критерий «Качество и полнота анализа стратегического плана и ПРТ» необходим в целях определения эффективности разработки стратегических планов/ПРТ и направлен на решение актуальных проблем в

регулируемых сферах и направлениях деятельности государственного органа. С целью снижению фактора субъективности в оценке критерия «Качество и полнота анализа СП/ПРТ», состоящего из двух коэффициентов (качество и полнота анализа, актуальность данных) были внесены корректировки в методологию расчета коэффициента качества и полноты анализа СП/ПРТ (Отчет Институт экономических исследований).

Сегодня, государственные органы указывают проблемы в стратегических планах/ПРТ, которые связаны с недостижением коэффициентов по показателю «Коэффициент качества и полноты стратегического плана/ПРТ, ориентированного на результат».

Второй общий критерий *«Анализ качества управления рисками Стратегического плана государственного органа и ПРТ»* направлен на стимулирование качественного использования инструментов управления рисками при реализации целей и задач стратегического плана и ПРТ государственного органа.

Результаты полевых исследований показали, что именно существующей раздел «управление рисками» в стратегических планах государственных органов является слабым звеном.

Отметим, что в действующей методике оценки нет критерия управления рисками ПРТ, который позволил бы оценить уровень риск-менеджмента в местных исполнительных органах. В этой связи, считаем целесообразным включить в методику оценки и сам формат ПРТ раздел управления рисками.

Кроме того, при оценке критерия «управления рисками» необходимо ограничиться тремя или четырьмя наиболее важными критериями воздействия на риски (финансовые, нормативно-правовые, воздействие на репутацию, воздействие на задачи/достижение целей/выполнение работ, воздействие на людей).

Критерий *«Достижение целей и задач стратегического плана/ПРТ»* направлен на выполнение установленных плановых значений целевых индикаторов и показателей прямых результатов, поставленных перед государственным органом в отчетном году.

По данному критерию анализируются достижение целевых индикаторов, запланированных в достижение соответствующей цели, и коэффициенты реализации задач, запланированных в реализацию соответствующей цели.

Следующий критерий *«Эффективность бюджетных программ»* предлагается внедрить для определения взаимосвязи между достижением целей и задач стратегического плана и бюджетным планированием. Данный критерий позволит повысить объективность оценки государственного органа, который будет объективно использовать бюджетные средства во взаимосвязи с достижением целей и задач стратегического плана/ПРТ, а также повлиять на качество планирования бюджетных средств.

Далее, нами предложены 3 критерия, которые направлены на оценку стратегических планов ЦГУ (смотри таблицу).

Критерий *«Достижение ключевых показателей эффективности деятельности ЦГУ (Key performance indicators)»* дает государственным

органам возможность оценить свои перспективы и помочь в оценке реализации показателей стратегического плана. Отсюда следует, что ключевые показатели эффективности показывают: движется ли государственный орган по направлению к заданной цели или нет.

Критерий «Качество и полнота стратегического направления» направлен на определение качества разработанного государственным органом Стратегического плана.

В рамках данного критерия предложено рассматривать критерии по трем параметрам:

- 1) анализ актуальных проблем в стратегическом плане,
- 2) взаимосвязи раздела 2 «Анализ текущей ситуации и тенденции развития соответствующих отраслей (сфер) деятельности» с разделом 3 «Стратегические направления, цели, задачи, целевые индикаторы, мероприятия и показатели результатов,
- 3) взаимосвязь стратегических направлений с общенациональными целями, целевыми индикаторами стратегических документов (рисунок 18).



Рисунок 18 – Параметры оценки критерия «Анализ проблем стратегического направления»

Примечание – Составлено автором

Следует отметить, что внедрение данного критерия оценки, по нашему мнению, позволит объективно оценить качество стратегического плана и взаимосвязь со стратегиями развития «Казахстан-2050» и «Казахстан-2020».

Следующий критерий «Степень достижения целевых индикаторов и эффективности бюджетных программ. Предлагаемый критерий, по нашему мнению позволит сопоставить отчетную информацию по достижению целевых индикаторов стратегического плана с эффективностью исполнения бюджетных программ. Целью внедрения данного критерия должна стать оценка достижения стратегической цели с учетом полного освоения бюджетных средств.

Далее нами исследования предложены критерии оценки стратегических

целей ПРТ для местных исполнительных органов. По данному направлению нами выделено 2 критерия: «Результаты социологических исследований» и «Экономическая самостоятельность региона».

Критерий «Результаты социологических исследований» позволит учесть мнение населения, которое выступает контрольным измерителем. С целью объективности оценки деятельности МИО предлагается внедрение критерия социологический опрос на предмет удовлетворенностью населением деятельности государственных органов либо проведения экспертного опроса.

Следует отметить, в большинстве развитых государств мира, данный критерий оценки является преобладающим, так как мнение общественности реально отражает действительную картину.

Результаты социологического исследования следует проводить с учетом следующего алгоритма:

Во-первых, необходимо определить количество и место опрашиваемых лиц;

Во-вторых, произвести подсчет ответов удовлетворенностью местных исполнительных органов на «отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно»;

В-третьих, произвести расчет соотношения положительных и отрицательных результатов.

В результате данный подход, по нашему мнению, должен подтверждаться соответствующим ростом положительных ответов населения.

Актуальность внедрения критерия «Экономическая самостоятельность региона» обусловлена необходимостью определения эффективности планирования деятельности местных исполнительных органов вне зависимости от финансовых средств республиканского бюджета.

Данный подход позволит повысить объективность оценки планирования деятельности местных исполнительных органов, стимулировать развитие региональной инфраструктуры, малый и средний бизнес, создание новых рабочих мест, повышение заработной платы, роста налогооблагаемой базы как средства повышения доходов местного бюджета.

В итоге, для дальнейшего повышения качества оценки планирования деятельности государственного органа следует внести предложение в действующую методику оценки и изложить изменения в следующей редакции: «14. Оценка эффективности осуществляется по следующим критериям (таблица 22):

1) общие критерии: «Качество и полнота анализа СП/ПРТ», «Анализ качества управления рисками Стратегического плана государственного органа и ПРТ», «Достижение целей и задач стратегического плана/ПРТ, «Эффективность бюджетных программ»;

2) критерии оценки для центральных государственных органов: «Достижение ключевых показателей эффективности деятельности ЦГУ», «Качество и полнота стратегического направления», «Степень достижения целевых индикаторов и эффективности бюджетных программ»;

3) критерии оценки для местных исполнительных органов: «Результаты социологических опросов», «Экономическая самостоятельность региона».

Таблица 22 – Предлагаемые критерии по оценке эффективности достижения и реализации Стратегических планов/ПРТ государственных органов

Действующая методика оценки	Предлагаемая методика оценки
Критерии оценки:	Критерии оценки:
I. Процессный	I. Общие критерии оценки:
1) «Качество и полнота анализа стратегического плана/Программы развития территории»;	1) «Качество и полнота анализа СП/ПРТ»;
2) «Анализ качества управления рисками» (только для центральных государственных органов)	2) «Анализ качества управления рисками Стратегического плана государственного органа и ПРТ»;
	3) «Достижение целей и задач стратегического плана/ПРТ»;
	4) «Эффективность бюджетных программ».
II. Результативный	II. Критерии оценки для ЦГО
3) «Достижение целей и задач стратегического плана/программы развития территории».	1) «Достижение ключевых показателей эффективности деятельности ЦГУ»;
	2) «Качество и полнота стратегического направления»;
	3) «Степень достижения целевых индикаторов и эффективности бюджетных программ».
	III. Критерии оценки для МИО
	1) «Результаты социологических опросов»;
	2) «Экономическая самостоятельность региона».
Примечание - Составлено автором на основе данных [89, 111, 114]	

Следует признать, что в процессе постоянной эволюции методологии оценки, необходимо выработать научно-обоснованные подходы, которые должны базироваться на принципах, как объективность, прозрачность деятельности государственного органа. Немаловажно, чтобы критерии и показатели методики оценки эффективности реализации стратегического плана государственного органа позволяли сделать интегральную оценку с точки зрения стратегического и бюджетного планирования, а также могли быть использованы при проведении комплексной оценки деятельности государственного органа и эффективности мер по достижению конечных запланированных результатов [79].

Таким образом, опыт проведения оценки государственных органов за прошедшие годы показывает, что действующая рейтинговая система оценки заостряет внимание госорганов на количественном факторе, наборе баллов, нежели на достижении показателей результативности и эффективности.

В этой связи, считаем, что существующая методика в перспективе должна постепенно преобразовываться в сторону более глубокого и комплексного анализа результатов.

Вместе с тем, при наличии имеющегося опыта, данное направление требует детального исследования в плане выработки методов анализа.

Подытоживая вышеизложенное, необходимо отметить, что до настоящего времени в формировании методологии оценки достижения и реализации

стратегических планов государственных органов был использован международный опыт стран, успешно внедривших систему оценки.

Однако, как показывает практический опыт внедрения данных методик, становится очевидным, что казахстанская методология оценки вплотную подошла к международному уровню в части имеющихся показателей результативности и эффективности, методов анализа представленных государственными органами отчетных данных, но остается недостаточно реализованным международный опыт в области применения результатов оценки. В этой связи, считаем, что дальнейшее совершенствование методики должно быть основано на результатах собственных исследований, доказывающих необходимость выбора новых путей развития. При этом обязательным условием должно быть тесное взаимодействие государственных органов, уполномоченных на оценку с научно-исследовательскими организациями, позволяющее сопоставить научные предположения с практическим применением.

3.2 Рекомендации по совершенствованию планирования деятельности государственного органа

Республика Казахстан в отличие от многих зарубежных стран выделяется высокой степенью централизации планирования. Высокий уровень централизации определяется использованием централизованных каскадных систем целевых индикаторов, а также наличием и ключевой ролью в планировании стратегических документов верхнего уровня, в том числе Стратегии «Казахстан 2050», НЭП «Нурлы жол», «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ [91, с.12-13].

Анализ современных реалий позволили констатировать, что существующие подходы к планированию деятельности государственного органа все еще могут обеспечивать достаточно сбалансированный уровень развитости стратегических планов государственных органов и функционирование системы государственного планирования в целом.

Вместе с тем, для полноценного функционирования существующей модели планирования деятельности государственного органа, необходимо сконцентрироваться на изучении существующих проблем планирования и обеспечить ее дальнейшее совершенствование.

Проведенное исследование в рамках предыдущих разделов настоящего диссертационного исследования свидетельствует, что во всех ключевых факторах развития процессов планирования деятельности государственного органа выявлены существенные недостатки, указывающие на необходимость совершенствования стратегического и бюджетного планирования. В связи с чем, нами выделены 5 ключевых направлений, где необходимо дальнейшее совершенствование планирования деятельности государственного органа (рисунок 19).

Институциональные преобразования. Анализ практической и теоретической литературы свидетельствует о создании в РК

уполномоченного органа по стратегическому планированию (Комитет стратегического планирования).

Согласно зарубежному опыту, создается отдельное ведомство либо структура, обеспеченная соответствующей ресурсной и интеллектуальной базой, основной задачей которого является эффективное стратегическое планирование на государственном уровне. Именно подобная структура, подотчетная лидеру нации, могла бы эффективно осуществлять координацию и контроль мер по вхождению Казахстана в число 30-ти самых развитых государств мира.



Рисунок 19 – Направления совершенствования планирования деятельности ГО

Примечание - Составлено автором

В ее функциях по стратегическому планированию должны усилиться мониторинг, оценка реализации проектов и программ, контроль. Вместе с тем, при новой структуре необходимо предусмотреть специальное подразделение по макроэкономическому прогнозированию. Преимуществом обновленной структуры будет являться своевременное реагирование на возникшие проблемы в ходе реализации стратегических целей, за счет повышения качества оценки, так как вся ее деятельность будет сфокусирована только на реализации стратегических целей. Кроме того, как вышестоящая структура, она сможет проводить сертификацию кадров по вопросам стратегического планирования.

Основными принципами на основании, которого будет построена работа вышеуказанного органа (рисунок 20):

- работа Комитета будет построена по проектному принципу – небольшие команды формируются для проведения определенного исследования, затем распускаются и собираются в новом составе для выполнения новых задач;

- работа контролируется проектными директорами;

- масштаб работ будет варьироваться от глобального (будущие стратегические вызовы перед ГО) до локального (содействие в разработке стратегических документов местных исполнительных органов).



Рисунок 20 – Функции предлагаемого Комитета Стратегического планирования

Примечание - Составлено автором

Совершенствование качества разработок и реализации СП ГО. Стратегический план государственного органа должен ориентироваться на реализацию вышестоящих по иерархии стратегических и программных документов СПП с изложением путей и способов достижения целей, показателей и решения задач стратегических и программных документов, а также на эффективное выполнение государственным органом государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг.

Правильность, актуальность выбора проблем определяют правильность определения стратегических направлений, целей, задач и показателей результатов деятельности государственного органа, которые должны быть отражены в стратегическом плане.

Разработанный СП государственного органа должен соответствовать следующим требованиям:

- ориентироваться на реализацию стратегических и программных документов с изложением путей и способов достижения целей, показателей и решения задач стратегических и программных документов, а также на эффективное выполнение государственным органом государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг;
- охватывать всю сферу его деятельности, включая деятельность подведомственных ему организаций;
- отражать все стратегические цели, задачи, предусмотренные в государственных программах (программах развития территорий);
- соблюдать логическую взаимосвязь целей, задач, показателей результатов;

- ориентироваться на удовлетворение потребностей благополучателей;
- соблюдать согласованность мероприятий государственных органов разных уровней;
- разрабатываться с учетом целей, задач, целевых индикаторов, показателей результатов стратегического плана государственного органа на предыдущий плановый период;
- излагаться кратко и четко, в тезисном формате.

При анализе данных проблематики различных сфер в стратегических планах государственных органов необходимо использовать системный подход. Системный подход в планировании деятельности государственного органа направлен на структуризацию плановых (стратегических, тактических, оперативных) показателей деятельности государственного органа, составление древа целей, обоснование числа уровней иерархии для анализа и синтеза системы плановых показателей, влияния внешней и внутренней среды, адаптивность плановых показателей к изменениям во внешнем окружении, уровень стандартизации планов и их инновационность.

Системный подход предполагает использование современных методов оценки внутренних и внешних факторов в планировании деятельности государственного органа.

К таким методам можно отнести SWOT-анализ. Цель данного анализа – определение сильных и слабых сторон государственного органа, а также возможностей и угроз, исходящих из его ближайшего окружения (внешней среды).

Одним из методов качественного исследования является экспертное интервью, целью которого является получение данных о событиях и явлениях, имеющих непосредственное влияние на объект исследования, через отражение в знаниях, оценках и мнениях компетентных лиц.

Достаточно распространенным является PEST-анализ. Это инструмент, предназначенный для выявления: политических (Policy), экономических (Economy), социальных (Society) и технологических (Technology) аспектов внешней среды, которые могут повлиять на стратегию государственного органа. К одним из ключевых методов можно отнести метод пяти сил Портера. Эта модель позволяет оценить ключевые пять сил, которые могут повлиять на работу государственного органа: их нужно учитывать, на них стоит влиять и их состояние следует постоянно отслеживать. Среди методов прогнозирования состояния внешней среды стоит отметить метод Дельфи. Суть этого метода состоит в том, чтобы с помощью серии последовательных действий – опросов, интервью, мозговых штурмов – добиться максимального консенсуса при определении правильного решения. Анализ с помощью дельфийского метода проводится в несколько этапов, результаты обрабатываются статистическими методами.

Кроме того, при формировании стратегических документов государственных органов следует обратить внимание на более тщательное целеполагание, выстраивание логики стратегических планов (рисунок 21).

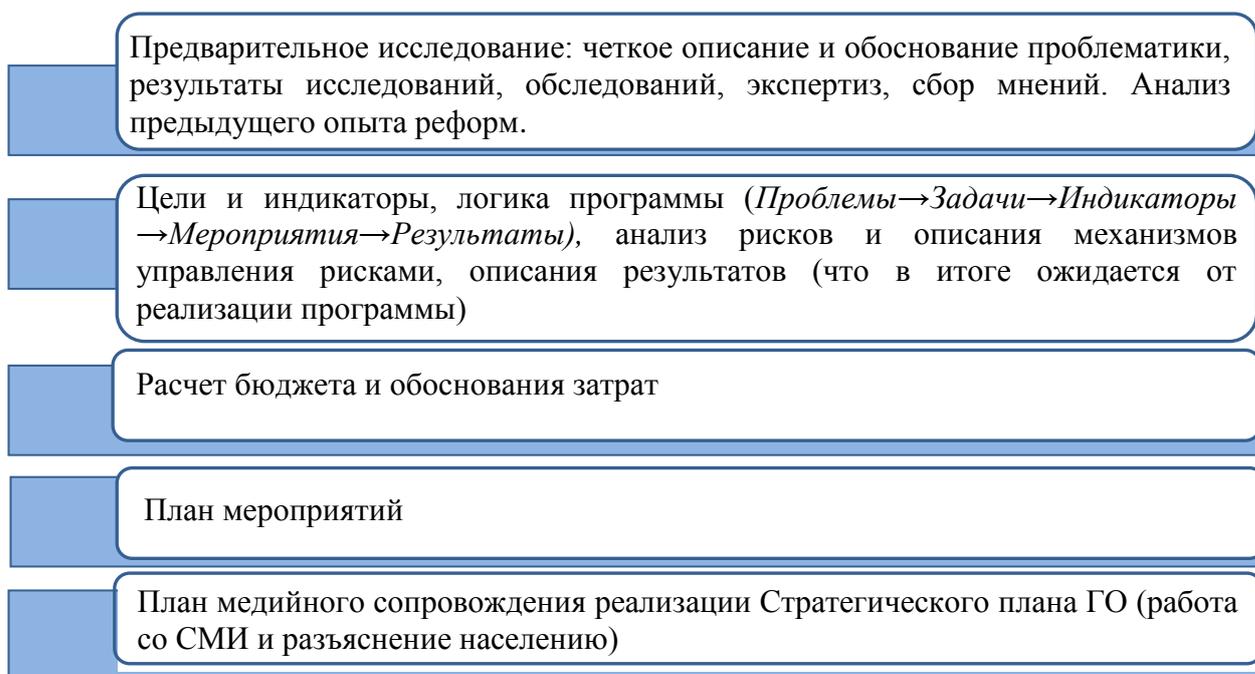


Рисунок 21 – Алгоритм выстраивания логики построения стратегических планов государственных органов

Примечание - Составлено автором

Повышение эффективности управления рисками. Государственные органы развитых стран давно признали огромную важность эффективной политики в области управления рисками [114].

С учетом изучения отечественного и зарубежного опыта управления рисками в государственных органах, нами выделены основополагающие принципы исходя из которых должны формироваться риски [115]:

- Прозрачность. Формулировка риска должна быть четкой и ясной, явно указывать на проблему и при необходимости - на причину;
- Краткость. Формулировка риска не должна быть чрезмерно длинной, не приветствуются длинные сложноподчиненные предложения. Вся сопутствующая информация о риске указывается в поле «Описание риска»;
- Вероятностный характер. Исходя из определения риска, формулировка риска не может быть текущей проблемой, так как в этом случае риском является уже наступившее событие. Формулировка должна указывать на возможность события в будущем. При этом не исключается, что такие события уже имели место в прошлом;
- Реальность. Риск не должен быть сугубо теоретическим или гипотетическим. Вероятность риска не может стремиться к нулю. Риск должен подразумевать, что событие может произойти в среднесрочной перспективе (в течение ближайших 10-15 лет);
- Конкретность. Не допускается расплывчатых формулировок. По формулировке риска можно четко определить методику оценки и ущерб. Например, простое невыполнение или некачественное выполнение функций

подразделения либо недостижение его целей не может являться риском, так как в этом случае зачастую невозможно оценить конкретный ущерб;

- Воздействие на цели. Риск должен оказывать ощутимое влияние на цели подразделения либо интересы Общества в целом;

- Возможность оценки ущерба. Риск формулируется так, что бы максимально обеспечить возможность оценки материальности риска;

- Однозначность. Риск не должен пониматься двусмысленно и порождать несколько интерпретации.

Повышение эффективности внедрения элементов БОР в государственных органах Несмотря на перечисленные выше затруднения в рамках внедрения нового подхода к бюджетному планированию, стоит отметить, что данные процессы позволяют четко ориентировать работу государственных органов, направленную на [2, с. 2]:

- регулярное получение более полной информации о реализации государственных задач и использовании бюджетных средств в различных сферах деятельности государства;

- возможность более эффективного распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов благодаря получению более точной полной информации о результатах реализации СП ГО в соответствии с приоритетами государственной политики;

- экономия бюджетных средств за счет повышения эффективности работы государственного сектора;

- возможность сравнить несколько предлагаемых вариантов программ с точки зрения ожидаемых результатов и затрат;

- получение предпосылок для повышения контроля за деятельностью министерств и ведомств путем установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными;

- выявление и упразднение дублирующих друг друга, неэффективных программ.

Ниже нами представлен комплекс мер по решению системных проблем внедрения элементов БОР в государственных органах РК (таблица 23).

Таблица 23 - Комплекс мер по совершенствованию взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования

Проблемы	Пути совершенствования
1	2
Отсутствие четкой взаимосвязи между стратегическим планированием на макроуровне и бюджетным планированием на уровне государственного органа	Стратегический план должен формироваться на основе приоритетов социально-экономического развития, новых инициатив, приоритетных направлений инвестиционной политики. Стратегический план должен стать документом, в котором сконцентрированы все приоритетные направления деятельности государственного органа, вытекающих и вышестоящих документов СГП и полномочий государственного органа, и соответственно план действий по их реализации.

Продолжение таблицы 23

1	2
	<p>Стратегический план должен охватывать все сферы деятельности государственного органа.</p> <p>В СП государственного органа следует разбить цели на стратегические текущие, что позволит ГО:</p> <ul style="list-style-type: none"> - выделить наиболее приоритетные направления, на которых должен сконцентрироваться ГО в планируемый период; - распределение бюджетных средств по приоритетным стратегическим направлениям; - бюджетные программы следует укрупнить и сформировать путем группировки расходов, направленных на решение одной стратегической и текущей целей ГО.
<p>Государственные органы включают в СП всю свою деятельность, включая текущую деятельность, что в большей мере относится к операционному планированию</p>	<p>Стратегический план ГО должен быть документом, в котором сконцентрированы приоритетные направления деятельности на среднесрочный период, а также текущие цели отдельным блоком, вытекающие из вышестоящих стратегических программ, и соответственно план действий по их реализации.</p> <p>Государственные органы должны обеспечить соответствие своих показателей эффективности (целевых индикаторов) следующим требованиям:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ориентированность на достижение стратегических целей вышестоящих стратегических и программных документов; – направленность на повышение уровня удовлетворенности граждан качеством оказываемых государственных услуг; – направленность на улучшение позиции РК и глобальных рейтингах конкурентоспособности; – строгое соответствие полномочиям и компетенциям государственного органа; – однозначность и измеримость
<p>Результаты мониторинга стратегических планов ГО не в полной мере используются в дальнейшей корректировке стратегических планов, в управлении результатами, при принятии дальнейших управленческих решений</p>	<p>Зарубежный опыт и анализ практической литературы свидетельствует о необходимости внедрения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - систему оценки деятельности ГО по достигнутым результатам, а не по результатам освоения бюджета; - общественный мониторинг деятельности государственного органа. <p>Зарубежный опыт планирования показал, что главной целью всех стратегических планов ГО является повышение уровня жизни общества, обеспечение благоприятных условий для реализации человеческого капитала, и в этой связи, общественное участие является залогом эффективности проводимой работы.</p>
<p>Отсутствие персональной ответственности политических государственных служащих за провалы реализации стратегических целей</p>	<p>Законодательно прописать ответственность администраторов бюджетных программ и первых руководителей Министерств и местных исполнительных органов за качество реализаций стратегических документов.</p>
<p>Примечание - Составлено автором на основе данных [36, 78, 83, 84, 91, 101, 112, 113; 116]</p>	

Развитие кадрового потенциала. Оценка персонала в Казахстане организована по методу аттестационных экзаменов, проводимых при занятии должности и далее периодически через определённые временные интервалы. Система оценки централизована и носит общий характер – аттестуются знание правового поля, минимальные логико-аналитические навыки и знание казахского языка. Такая система не позволяет определить наличие отраслевых компетенций или компетенций в области стратегического планирования, т.е. единственным критерием, подтверждающим наличие таких навыков, является профильный опыт работы, что является субъективным параметром и не позволяет оценить качество компетенций. В свою очередь старшие сотрудники руководящего звена, определяемые в Казахстане как политические государственные служащие, вообще не аттестуются, и их карьерный рост носит политический характер.

Система обучения к настоящему моменту является недостаточно развитой. Реализуемый подход направлен, в первую очередь, на широкий охват наибольшего числа сотрудников программами обучения общего назначения. Отсутствует ориентация системы обучения, как на задачи отдельного ведомства, так и на задачи разработки и реализации стратегических инициатив.

В этой связи необходимо (рисунок 22):

- внедрить курс предмета «Стратегическое планирование» в ВУЗах страны по специальности экономика и государственное управление;
- сотрудники департаментов стратегического планирования Министерств должны пройти обучение в профильных ведомствах для детального изучения предмета;
- проводить обширные мастер-классы для госслужащих по вопросам формирования СП ГО;
- расширить направление деятельности АГУ при Президенте РК по повышению квалификации госслужащих, обеспечив подготовку и переподготовку госслужащих на протяжении всей карьеры при поддержке прикладной научно-исследовательской деятельностью.

Системы аттестации и карьерного продвижения госслужащих не обеспечивают достаточных стимулов к достижению более высоких конечных результатов, а неформальная оценка сфокусирована на выполнении поручений.

Имеющаяся в распоряжении разработчика и реализатора стратегической инициативы мотивационная составляющая распределяется по политическому принципу главой ведомства и никак не стимулирует технический персонал на разработку качественных стратегических документов и дальнейшую их реализацию. Политические государственные служащие в своём карьерном росте формально не зависят ни от качества разрабатываемых программ, ни от успехов их реализации. Проблемы порождаются и отсутствием личной ответственности персонала всех уровней за достижение конечных результатов программы или её целевых

индикаторов. Ответственность возлагается на структурные единицы и ведомства, состав которых достаточно активно меняется.

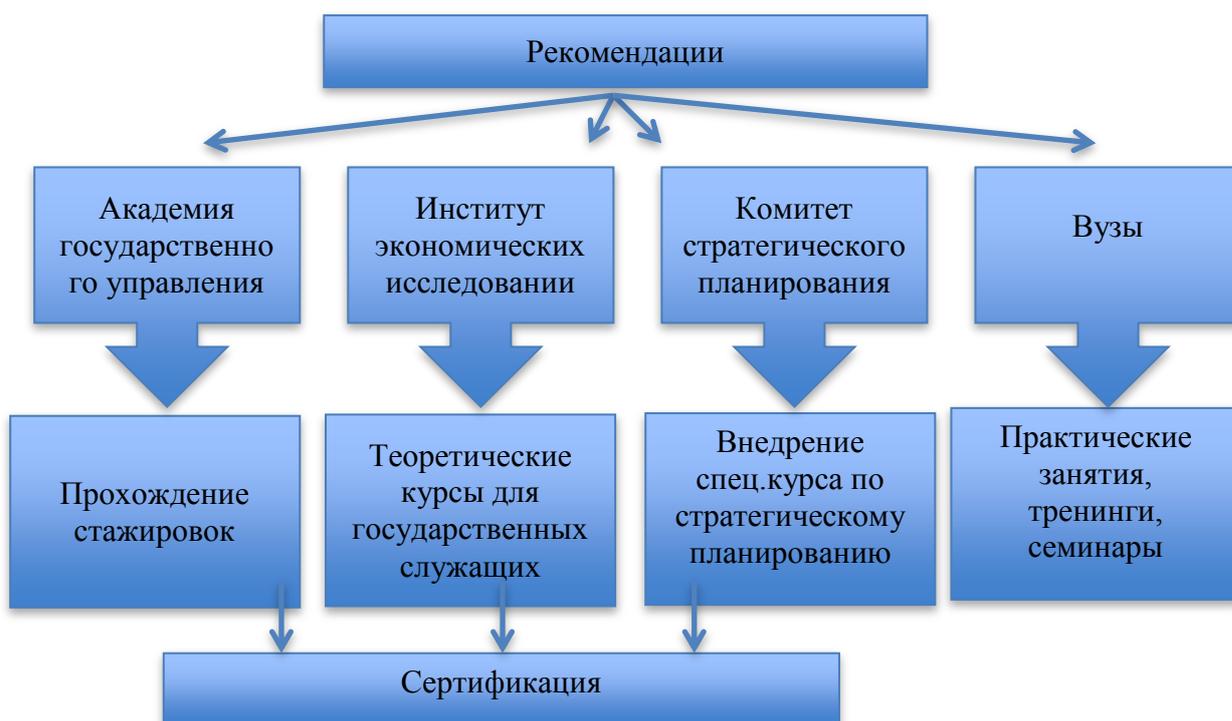


Рисунок 22 – Рекомендации по повышению качества кадрового потенциала

Примечание - Составлено автором

В этой связи необходимо проработать четкие механизмы оценки деятельности каждого сотрудника, занимающегося вопросами формирования, мониторинга и оценки стратегических и операционных планов ГО.

Кроме того, необходимо [117, с. 94]:

1 Связать оплату труда каждого госслужащего, в т.ч. политических, с достижениями КРІ и результативностью их деятельности.

2 Систему оценки эффективности привязать к системе премирования госслужащих.

Госорганы, достигшие высоких результатов, получают дополнительное финансирование в следующем периоде, низкоэффективные гос. органы – в пределах лимитов.

Следовательно, следует отметить, что в Казахстане сформирована институциональная база планирования деятельности государственного органа, применяются различные теоретико-методологические подходы к планированию, создана нормативно-правовая база. Однако, несмотря на проведенные реформы, все еще остается нерешенным вопрос взаимоувязки целей задач государственных органов с бюджетным планированием, а также вопросы касающиеся декомпозиции вышестоящих стратегических целей государства в нижестоящие стратегические и операционные планы государственных органов.

Кроме того, проблемы совершенствования планирования во многом зависят от развития человеческого капитала государственных служащих [118, с. 8-9]. В среднем, службы отраслевых министерств занимающихся разработкой стратегических и операционных планов государственных органов не обладают достаточным опытом и умениями, чтобы подавать идею «центру». Министерства, к сожалению, мало приспособлены к исследовательской и аналитической деятельности, разработке проектов, не предусмотренных стратегическим планом, и сотрудничеству с другими государственными и частными организациями в целях рассмотрения и сравнения альтернативных вариантов национальной политики. Департаменты стратегического планирования часто перегружены задачами, непосредственно связанными с процессом планирования, включая большую работу в сфере контроля и отчетности.

Следует отметить, что во многих отраслевых министерствах зачастую плохо развито чувство личной ответственности за формирование качественного стратегического плана. Складывается впечатление, что государственные не осознают своей причастности к выбору и постановке долгосрочных политических целей в пределах своей компетенции [119, с. 98-99]. Влияние централизованной организации государственного планирования в сочетании с сохраняющейся склонностью правительства к командным, формальным и контролирующим методам может больше осложнить сложившуюся ситуацию [75].

Все вышеперечисленное подводит государственные органы к определению новых подходов к планированию своей деятельности [36, 37, 84, 112]:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности ГО;
- конкурентного распределения ресурсов между органами государственного управления и контроль за достижением результатов их деятельности;
- разработки ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности субъектов государственного планирования в соответствии со стратегическими целями государства;
- внедрения технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям;
- разработки показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного научного исследования и их обобщения, свидетельствуют о достижении цели и выполнении поставленных задач, подтверждающие исходную гипотезу, которые позволяют сделать ряд выводов, имеющие научную новизну и практическое значение, позволяющие сформулировать ряд основных предложений и рекомендации.

В диссертационном исследовании разработаны методические и практические рекомендации совершенствования процесса планирования деятельности государственного органа. Для этого рассмотрены теоретические основы планирования деятельности государственного органа, обоснованы научно-теоретические подходы к планированию, изучен зарубежный опыт, проведен анализ современного состояния планирования деятельности государственного органа, где исследованы основные проблемы планирования и выявлены пути их совершенствования.

Проведенное диссертационное исследование позволило сделать ряд теоретических и практических выводов, которые сводятся к следующим основным положениям:

Во-первых, проведенное исследование теоретических основ планирования деятельности государственного органа позволяет сделать вывод о том, что планирование как функция управления претерпела значительные изменения в процессе развития экономики и государственного управления. Цели и задачи планирования в значительной степени изменились с момента перехода к рыночной экономике. Если при советской системе планирования основной целью было обеспечение единства и пропорциональности функционирования всех элементов народнохозяйственного комплекса страны, то современное планирование направлено на достижение максимальной прибыли для предприятий и повышения эффективности деятельности государственной службы и целевое использование бюджетных средств, нацеленное на результат.

На современном этапе, необходимость планирования обусловлена многими факторами, которые, прежде всего, носят экономический характер. Анализ научной и практической литературы свидетельствует о значительной работе отечественных ученых, которые проделали большой путь в формирование конструктивных идей развития теории планирования. К сожалению, большинство исследований в данном направлении все еще носят хаотичный характер, во многом перекликаясь с исследователями советского периода. Однако, сложившаяся годами теоретическая база планирования не может быть отвергнута, так как наработанный годами исследовательский труд отечественных ученых во многом заложил базис современной теории планирования.

Исследование указанных аспектов, позволили выработать собственную интерпретацию понятия планирования деятельности государственного органа. Планирование деятельности государственного органа – это самостоятельная функция управления, служащая основой для принятия государственно-управленческих решений, которая предусматривает выработку научно и

практически обоснованных целей и задач государственного органа для четкой реализации стратегий, программ, планов с учетом влияния внутренних и внешних воздействий.

Анализ и обобщение существующих научных подходов к планированию позволил сделать нам следующие выводы:

1) все научно-методологические подходы к планированию взаимосвязаны;

2) каждый из научных подходов имеет общие и специфические области, которые не исключают подходы, а наоборот предполагают их наличие;

3) системный подход является основополагающим подходом к планированию деятельности государственного органа.

В рамках системного подхода к планированию деятельности государственного органа выделяется системно-структурный, системно-функциональный, системно-динамический, системно-директивный, проектный подходы.

Во-вторых, проведенный анализ зарубежной практики совершенствования планирования деятельности государственного органа позволяет сделать ряд ключевых выводов.

И так, следует признать, что все из рассмотренных стран (США, Канада, Великобритания, Франция и Япония) уделяют существенное влияние процессу планирования деятельности государственного органа, путем активного привлечения различных научных организации, университетов и частный сектор. Все взаимоотношения между государством и подобными организациями выстраиваются на экономической основе.

Итоги проведенного исследования в рамках изучения международного опыта, свидетельствуют о том, что стандартных и универсальных подходов, влияющих на успех политики в направлении совершенствования процесса планирования деятельности государственного органа, не существует. Мировой опыт в области совершенствования процессов планирования деятельности государственного органа играет существенную роль для динамично развивающегося Казахстана. Безусловно, внедрение «западных» моделей процесса планирования является кропотливым и тяжелым процессом, который требует определенного времени для выработки собственной модели с учетом национальных приоритетов и специфических особенностей всей системы государственного управления.

Стоит признать, что для Казахстана был бы полезен опыт Канады. В условиях глобального кризиса Канада продемонстрировала высокую степень устойчивости. На сегодняшний день Канада является одним из лидеров среди стран мира по объемам ВВП и инвестиционной привлекательности. Особо следует обратить внимание на построенную в Канаде систему стратегического планирования, которая постоянно совершенствуется в ногу со временем. Выстроенная система бюджетного планирования в Канаде четко ориентирована на максимально эффективное достижение конкретных целей.

Справедливости ради стоит отметить, канадская модель БОР представляет огромный интерес для изучения международного опыта по некоторым

причинам. Во-первых, бюджетная система страны является децентрализованной. Большая часть услуг в области здравоохранения и образования представляются на региональном уровне (местном уровне). Во-вторых, вся информация, представляемая ведомствами в отношении достигнутых результатов деятельности, превосходно структурирована, что приводит впоследствии к более эффективному процессу распределения ресурсов в зависимости от достигнутых результатов.

В третьих, практический анализ организации планирования деятельности ГО показал, что для дальнейшей слаженной работы в данном направлении необходимы мероприятия, направленные на методическое обеспечение и качество стратегических планов, усиление мониторинга, оценки и контроля.

Ключевую роль в качественном планировании деятельности государственного органа играет четкая выстроенная методологическая база.

Качество документов стратегического планирования во многом зависят от тех методологических инструментов, которые имеются в наличии. Несовершенство методологического обеспечения приводит к тому, что документы не ориентированы на нужды простых граждан. Стратегические планы государственных органов должны быть ориентированы на решении актуальных проблем, в них должен чётко соблюдаться принцип декомпозиции целей, и при их разработке обязательно должны рассматриваться альтернативные варианты решений проблем, на которые данные документы направлены – чтобы обеспечить выбор наилучшего и наиболее эффективного из доступных решений.

Множество показателей и индикаторов отраслевых программ повторяются в Стратегических планах соответствующих государственных органов, используется множество количественно неизмеримых показателей с низким уровнем надежности, что приводит к чрезмерному разрастанию и раздроблению показателей, снижается нацеленность фокусирования государственных органов на проблемных участках.

Государственный орган должен знать, за достижение каких показателей он ответственен, какие меры должны быть им приняты, какие промежуточные цели должны быть достигнуты. Каждый из показателей должен найти отражение в соответствующих документах системы государственного планирования, в государственных программах, программах развития территории, стратегических планах госорганов.

Данные и многие другие факторы направляют на необходимость дальнейшего совершенствования системы оценки в рамках определенных направлении: разработка ключевых показателей эффективности государственных органов и оценка результатов, создание служб внутреннего аудита в государственных органах (на базе служб внутреннего контроля), укрепление институциональной базы внешней оценки и аудита деятельности государственного органа, развитие системы государственного планирования, в том числе путем совершенствования методологии формирования стратегического и бюджетного планирования и др.

Таким образом, проведенный анализ организации планирования деятельности государственного органа в целях повышения своей эффективности требует учесть следующие выводы:

1. Стратегические планы государственных органов должны содержать комплексный ситуационный анализ и адекватный анализ рисков, результаты которых необходимо учитывать при определении приоритетов и уровней услуг и качества.

2. Стратегические планы должны быть сосредоточены на основных стратегических улучшениях в предоставлении услуг, организационном потенциале и конечных результатах, с использованием ограниченного количества ключевых показателей.

3. Должно быть четкое разграничение между тем, что государственный орган контролирует (оказание услуг и развитие потенциала), и тем, на что он влияет (конечные результаты).

4. Определение стратегических направлений и целей, сосредоточенных на приоритетах данного периода, должно быть конкретным и целенаправленным.

5. Для того, чтобы стратегические планы выполняли свою роль по ориентированию государственных органов на существенные улучшения и получение желаемого эффекта и конечного результата, они должны концентрироваться на стратегических, а не операционных вопросах. В настоящее время стратегические планы государственных органов и отчеты об их реализации перегружены значительным количеством операционных данных, которые мало связаны с национальными стратегическими целями.

6. Стратегические планы все еще содержат много информации об индикаторах прямого результата, которые искажают ясность и точность стратегических целей. В стратегических планах ГО, необходимо отражать информацию о конечных результатах и воздействии. Последнее действительно характеризует важные изменения в состоянии экономики и общества, и их можно измерить в виде качественных и количественных улучшений, достигаемых за среднесрочный период. Но на стратегическом уровне такой индикатор, как «абсолютное число проверок или выданных лицензий», нельзя назвать очень значимым и полезным для оценки в случае качественных изменений в состоянии деловой среды.

7. Необходимо обеспечить баланс между двумя крайностями: слишком детальные и слишком амбициозные цели в стратегических планах государственного органа. Что касается детальной информации о результатах, предлагается перенести ее из стратегического плана в обоснование бюджетных программ и операционных планов. Методология по стратегическим планам попыталась устранить противоречие между амбициозными целями и отсутствием контроля над целевым показателем путем включения раздела о межведомственном взаимодействии. Вместо использования в стратегическом плане этого относительно слабого принудительного механизма межотраслевого сотрудничества, рекомендуется рассмотреть вопрос о повышении уровня ответственных

сторон за координацию общенациональных целей до уровня Правительства, т.е. выше уровня отраслевого министерства.

8. Стратегические планы должны разрабатываться в целях достижения улучшений в государственном секторе и эффективности Правительства. Методология должна четко регламентировать, что повседневные, хоть и важные, мероприятия, которые направлены на поддержание существующего состояния, не должны включаться в стратегии, а отражаться в операционных планах и бюджетных программах. Операционные планы необходимо применять как инструмент внутреннего управления, а не использовать для внешней отчетности как таковой. Стратегические цели должны быть направлены на граждан, а не на внутренние потребности.

В четвертых, проведенный анализ взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, основанный на реализации элементов БОР в РК, позволил определить характеристику и выделить основные систематические проблемы действующей практики взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования деятельности государственного органа:

- горизонты стратегического и бюджетного планирования разные, ввиду чего не все стратегические цели обеспечены финансовыми ресурсами. На практике обеспечение стратегических целей финансовыми ресурсами осуществляется исходя из бюджетных ограничений;

- выполнение не свойственных для ГО функций (в частности в социальной сфере), в частности строительство и реконструкция различных объектов, что сказывается на выполнении своих основных функций;

- формальность формулирования показателей бюджетных программ (прямого и конечного результата, качества и эффективности);

- отсутствие детализации бюджетных расходов в бюджетных программах, по каждому показателю. Зачастую показатели бюджетных программ значительно отличаются от целевых индикаторов, показателей результатов в рамках одной стратегической цели;

- отсутствие жесткой привязки бюджетных программ к конкретной стратегической цели, одна бюджетная программа может быть направлена на достижение нескольких стратегических целей, взаимоувязка осуществляется лишь формально, эффективность бюджетных расходов оценить не представляется возможным.

Следует признать, что при внедрении новой модели стратегического планирования, ориентированного на результат, важными являются не только вопросы достижения целей, которые ставит перед собой государственный орган, но также вопрос о выборе приоритетов для его финансирования.

Несомненно, новый взгляд на систему, который был перенят с учетом изучения лучшей международной практики, позволил пересмотреть в Республике Казахстан существующие подходы к стратегическому планированию, направленные на: обеспечение эффективной гармонизации стратегического и бюджетного планирования, ориентировать деятельность государственных органов на достижение стратегических целей и задач

государства, получение конкретных результатов, внедрение комплексной оценки эффективности деятельности государственных органов.

В пятых, с учетом анализа международного опыта и результатами полевых исследований внесены рекомендации к существующей методике, которые в перспективе могут оказать положительный эффект на качество оценки стратегического плана государственного органа.

Следовательно, предложены существенные изменения в редакцию действующей методики по оценке эффективности и реализации стратегических планов/ПРТ. Основные изменения коснулись в части дополнения некоторых критериев по оценке эффективности достижения и реализации Стратегических планов/ПРТ государственных органов.

Автором исследования внесены рекомендации в части разделения оценки по уровням государственного управления на центральный и местный/региональный, предложены дополнительные критерии по оценке эффективности достижения и реализации стратегических планов и ПРТ.

Более того, выделены 4 общих критерия по оценке для стратегического плана и ПРТ: «Качество и полнота анализа СП/ПРТ», «Достижение целей и задач стратегического плана/ПРТ», «Анализ качества управления рисками Стратегического плана государственного органа и ПРТ», «Эффективность бюджетных программ».

В свою очередь, выделено 3 критерия по оценке стратегических планов государственных органов: «Достижение ключевых показателей эффективности деятельности ЦГУ», «Качество и полнота стратегического направления», «Степень достижения целевых индикаторов и эффективности бюджетных программ» и 2 критерия по оценке ПРТ: «Результаты экспертных и социологических опросов», «Экономическая самостоятельность региона».

В шестых, в Казахстане более пяти лет, на законодательной основе, согласно Указа Президента РК и принятых Парламентом Законов, действует система государственного планирования. Она выполняет свои функции, имеет иерархию, включает формы и методы планирования, инструменты стратегического и бюджетного планирования итд. В рамках административных реформ регулярно проводятся меры по модернизации действующей системы государственного планирования, постоянно вносятся изменения в стратегические и программные документы государственных органов.

Проведенное исследование вышеуказанных реформ свидетельствует, что во всех ключевых факторах развития процессов планирования деятельности государственного органа выявлены существенные недостатки, указывающие на необходимость совершенствования стратегического и бюджетного планирования.

В связи с чем, автором выделены 5 ключевых направлений, где необходимо дальнейшее совершенствование планирования деятельности государственного органа:

- институциональные преобразования;
- совершенствование качества разработок и реализации СП ГО;

- повышение управления рисками;
- реализация внедрения элементов БОР в государственных органах;
- развитие кадрового потенциала.

Таким образом, разработанные методические и научно-практические рекомендации направлены на повышение качества и эффективности планирования деятельности государственного органа. Рекомендуемые предложения носят комплексный характер. Следовательно, эффективность их применения зависит от параллельного их использования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Послание Президента Республики Казахстан – лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства // Казахстанская правда. – 2012, декабрь – 15. – С. 2-3.
- 2 Сагиндилов Е.Н., Ювица Н.В. Государственное стратегическое планирование и прогнозирование: учебное пособие. – Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2013. – 320 с.
- 3 Файоль А. Общее и промышленное управление / пер. на рус. яз. Б.В. Бабина-Кореня. – М., 1923 // <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/5783>.
- 4 Ефремова Т.Ф., Костомаров В.Г. Энциклопедический словарь. – М., 1999.
- 5 Туровец О.Г., Родионова В.Н. Теория организации: учеб. пособие. – М.: РИОР, 2004. – 97 с.
- 6 Петров А.Н. Теория планирования: первое приближение // cyberleninka.ru/.../suschnost-ponyatiya-planirovanie-v-usloviyah-rynka.
- 7 Власова О.С., Сухарев П.Н. Необходимость стратегического планирования в современных условиях управления предприятием // [http://www.rusnauka.com/32 DWS_2008/Economics/36773.doc.htm](http://www.rusnauka.com/32_DWS_2008/Economics/36773.doc.htm).
- 8 Хойер В. Как делать бизнес в Европе. – М.: Прогресс, 1990. – 253 с.
- 9 Ковалевский А.М. Перспективное планирование на промышленных предприятиях и производственных подразделениях. — М.: Экономика, 1985. - 367 с.
- 10 Акофф Р. Планирование в больших экономических системах. – М.: Советское радио, 1972. – 224 с.
- 11 Типовая методика разработки пятилетнего плана производственного объединения, предприятия. – М.: Экономика, 1975. – 374 с.
- 12 Кондратьев Н.Д. План и предвидение // Вопросы экономики. – 1992. – №3. – С. 3-15.
- 13 Кржижановский Г.М. Проблемы планирования: соч.: в 2 т. – М.: ОНТИ, 1934. – Т. 2. – 545 с.
- 14 Сыроежин И.М. Планомерность. Планирование. План. Теоретические очерки. – М.: Экономика, 1986. – 248 с.
- 15 Ильин А.И. Планирование на предприятии: учеб. пособие. – 9-е изд., стер. – Минск: Новое знание; М.: ИНФРА-М, 2014. – 668 с.
- 16 Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие / Е.А. Черныш, Н.П. Молчанова, А.А. Новикова, Т.А. Салтанова. – М.: ПРИОР, 1999. – 176 с.
- 17 Зубец А.А. Планирование деятельности предпринимательских организаций: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 2003. – 158 с.
- 18 Максименко Л.С. Структурно-логическое развитие теории и методологии планирования в управлении современной организацией: дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05. – Ставрополь, 2009. – 478 с.

- 19 Владимирова Л.П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Дашков и К, 2001. – 308 с.
- 20 Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: учебник. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2010. – 464с.
- 21 Бухалков М.И. Планирование на предприятии: учебник. – 3-е изд., испр. – М.: ИНФРА–М, 2009. – 416 с.
- 22 Крутик А.Б., Маркушевич О.Г. Планирование и организация предприятий в условиях рынка и конверсии. – СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1993. – 156 с.
- 23 Гладков П.С. Менеджмент. – М.: Дашков и К, 2003. – 312 с.
- 24 Савкина Р.В. Планирование на предприятии: учебник. – М.: Дашков и К, 2013. – 324 с.
- 25 Журкович Ю. Формирование стратегического менеджмента предприятий производственной сферы. – СПб: ГАСБУ, 1998. – 199 с.
- 26 Бенке Ю.В. Стратегическое планирование в деятельности фирмы: учебное пособие. – Алматы: ТОО «Издательство Lem», 2010. – 356 с.
- 27 Дулатбеков А.Н. Теоретическое осмысление сущности планирования: история и современный взгляд // Международная научно-практическая конференция для молодых ученых «Интеллектуальное лидерство: новые ориентиры развития». – 2014. – №1. - С. 246-249.
- 28 Новиков Н.И. Методологические подходы к совершенствованию стратегического планирования деятельности металлургических предприятий // http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2012/6/ekonomika/novikov.pdf.
- 29 Павлов А.М. Системный подход как основа планирования на предприятии в условиях рыночной экономики // <https://elib.gstu.by/handle/220612/438>.
- 30 Шелупанова П.А. Планирование деятельности организации на основу системно-динамического подхода // <http://www.jurnal.org/articles/2011>.
- 31 Фатхудинов Р.А. Стратегический менеджмент: учебник для вузов. – 2-е изд., доп. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. – 416 с.
- 32 Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы. – Самара: Самарский университет, 1995. – 127 с.
- 33 Соколова О.В. Проектно-ориентированное управление процессом разработки городского стратегического плана города: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Красноярск, 2006. – 186 с.
- 34 Система государственного планирования в Республике Казахстан: утв. Указом Президента Республики Казахстан 18 июня 2009 года, №827.
- 35 Указ Президента Республики Казахстан. О концепции по вхождению Казахстана в число 30-ти самых развитых государств мира: утв. 17 января 2014 года, №732 // <http://www.akorda.kz>.
- 36 Aidan R. Result-based budget practices in OECD countries, Overseas Development Institute. - London // www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/0/36340/aiden2003.pdf.
- 37 Джунусбекова Г. Вопросы реформирования системы государственного планирования в Республике Казахстан // <https://www3.mruni.eu>.

38 Бюджетирование, ориентированное на результаты: анализ мирового опыта и возможностей его распространения в России / Фонд «Институт экономики города» // <https://www.urbanecomomics.ru>.

39 Joice J. The United States after unipolarity: The United States and International Economic Governance. – London // eprints.lse.ac.uk/43477/.

40 Никифиров С.М., Стрельцов О.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами // <https://www.logincee.org/file/11587/library>.

41 Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К. Международный опыт программного бюджетирования // Финансы и бюджет: Проблемы и решения // <http://www.ecorys.ru>.

42 OECD Journal on budgeting. – Vol. 5, №1 // www.oecd.org/governance/budgeting/37714814.pdf.

43 Марусова О.А. Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России // <https://www.rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf>.

44 Официальный сайт центра оценки эффективности деятельности государственного органа Республики Казахстан. Опыт бюджетного планирования США, Канады, Франции, Австралии // <https://www.logincee.org/file/11587/library>.

45 Robert J. Shea. Performance budgeting in the United States // OECD Journal on budgeting // <https://www.oecd.org/unitedstates/43411061.pdf>.

46 Understanding public sector performance in transition countries: An empirical contribution, poverty reduction and economic management unit / Europe and Central Asia // The World Bank. - Washington // www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/.

47 March report of the Auditor General of Canada, OAG, Ottawa, Ontario // www.oag.bvg.gs.ca/internet/english/parl_oag_20043_07_e_14899.html.

48 Lee McCormack. Performance budgeting in Canada // OECD Journal on budgeting // <https://www.oecd.org/canada/43411424.pdf>.

49 Программный бюджет Канады // Академия бюджета и казначейства Министерства финансов РФ // <https://info.minfin.ru>.

50 Results-Based Management and Expenditure Management: Our Canadian Experience // International Program for Development Evaluation Training Wednesday. – Ottawa: Carleton University 2012, june – 13 // http://www.ipdet.org/files/2012%20Guest%20Lectures/Routhier_Guest_Lecture.pdf.

51 Treasury Board of Canada Secretariat. «Integrated risk management framework». – Ottawa, Ontario, 2011, april // www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=19422.

52 Privy Council Office. Guidance for Deputy Ministers. Government of Canada // www.pco-bcp.gc.ca.

53 Официальный сайт Казначейства Канады // <http://www.tbs-sct.gc.ca/sres/faq-eng.asp>.

54 Официальный сайт секретариата Казначейства Канады //

<http://www.tbs-sct.gc.ca>.

55 Performance budgeting in the Government of Canada // www.oecd.org/mena/governance/41995843.ppt.

56 Results, performance budgeting and trust in government / The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. – Washington, 2010. – 256 с.

57 Institutional founders for Performance budgeting: The case study of the government of Canada // http://www.ccaf-fcvi.com/attachments/258_Performance_Budgeting-EN.pdf.

58 Analysis of Performance Budgeting during recent fiscal consolidation. Official website of office of the parliamentary budget officer // <https://www.rane-brf.ru>.

59 Изотенков А.А., Смольская Е.М. Бюджетирование, ориентированное на результат: зарубежный опыт и возможность применения в России // <https://www.rane-brf.ru>.

60 Colin Talbot. Performance in Government. The evolving system of performance and evaluation measurement, monitoring and management in the United Kingdom // http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_24.pdf.

61 Hassan A.G. Ouda. Suggested framework for implementation of performance budgeting in the public sector of developing countries // International journal of governmental financial management // <http://www.icgfm.org/journal/2013/vol1/4.pdf>.

62 Zafar Noman. Performance budgeting in the United Kingdom. Official website of OECD // <https://http://www.oecd.org>.

63 Aidan Rose. Result-orientated budget practices in OECD countries. Overseas development Institute // <http://www.icgfm.org/journal/2013/vol1/4.pdf>.

64 Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in International perspective / ed. by H. Wollmann // Library of Congress cataloguing in publication data. – Cheltenham, 2003. – P. 140-149.

65 Milton C.Lauenstein. Strategic planning in Japan // Journal of business strategy // <http://www.emeraldinsight.com>.

66 Marsura M., Watkins J., Dorotinsky W. Overview of public sector performance assessment processes in Japan // <http://siteresources.worldbank.org>.

67 Koike Osamu, Kabashima Hiromi. Performance evaluation and «Good Governance» in Asia // Paper presented at the Annual meeting of the International political science associations in Santiago, Chile, 2008, July - 16 // https://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1921.pdf.

68 Outcome oriented Performance Management of Road Administration in Japan / National Institute for Land and Infrastructure Management, 2006 // <http://www.nilim.go.jp/lab/gbg/pdf/h17-23.pdf>.

69 Jürgen von Hagen. Fiscal Rules and fiscal performance in the EU and Japan // Governance and the efficiency of economic systems GESY // <http://www.sfbtr15.de/uploads/media/147.pdf>.

70 Veronique Fouque. Performance budgeting: the French experience. OECD

10th annual meeting // OECD-GOV/d1-s2case-study-veronique-fouque-france.

71 Poland: Implementation Strategic-State Capability // OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing // [https:// dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en](https://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en).

72 Dirk-Jan Kraan. Performance budgeting in OECD countries // OECD journal // <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43411385.pdf>.

73 Budgeting in EU member states // <https://www.rgs.mef.gov.it>.

74 Дулатбеков А.Н. Мировой опыт планирования деятельности государственных органов: уроки для Казахстана // Международная научно-практическая конференция для молодых ученых «Интеллектуальное лидерство Казахстана: новые ориентиры развития». – 2015. - №1. – С. 296-302.

75 Обзоры ОЭСР по государственному управлению. Обзор центральных органов государственного управления в Казахстане // OECD Public Governance Reviews. – 2014. – 465 с.

76 Dulatbekov A.N., Assylbayeva A.S. Process and problems of introducing performance budgeting on state administration level in Kazakhstan // [idosi.org/wasj/wasj26\(1\)13/16.pdf](http://idosi.org/wasj/wasj26(1)13/16.pdf).

77 Официальный сайт стратегии «Казахстан-2050» Наша сила // http://strategy2050.kz/ru/page/message_text2014/.

78 Постановление Правительства Республики Казахстан. Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты: утв. 26 декабря 2007 года, №1297.

79 Кенжебаева А., Аскарлова Ж. Система оценки стратегического плана государственного органа // <http://www.su.lt>.

80 Стратегическое планирование: новый взгляд на систему // <http://www.zakon.kz/172117-strategicheskoe-planirovanie-novyjj.html>.

81 Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. – М.: ИЭПП, 2008. – 184 с.

82 Опыт стратегического планирования Казахстана. Форум высокого уровня. - Бишкек, 17-19 мая 2009 года // myshared.ru/slide/529779.

83 Джунусбекова Г.А. Актуальные аспекты оценки эффективности государственного стратегического планирования в Республике Казахстан // <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/2892>.

84 Джунусбекова Г.А. Совершенствование системы государственного планирования в Республике Казахстан // <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/dgunusbekova.pdf>.

85 Система государственного планирования в Республике Казахстан: учебное пособие / АО «Институт экономических исследований», ЧУ «Центр исследований прикладной экономики». – Астана, 2013. – 31 с.

86 Стратегический план Министерства здравоохранения и социальной работы Республики Казахстан за 2014-2018 гг.: утв. 5 декабря 2014 года // <https://www.mzsr.gov.kz>.

87 Стратегический план Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан на 2014-2018 гг.: утв. 09 декабря 2014 года

//www.mint.gov.kz.

88 Стратегический план Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2014-2018 г.: утв. 15 декабря 2014 года // www.edu.gov.kz.

89 Аналитический отчет / АО «Институт экономических исследований», ЧУ «Центр исследований прикладной экономики». – Астана, 2014. – 300 с.

90 Стратегическое планирование в государственных органах: опыт Республики Казахстан / Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан. – Астана, 2008. – 188 с.

91 Разработка рекомендаций по повышению эффективности системы государственного стратегического планирования в Республике Казахстан / АО «Институт экономических исследований». – Астана, 2011. – 101 с.

92 Дулатбеков А.Н., Асылбаева А.С., Бейсенова А.С. Пути совершенствования системы государственного планирования в Республике Казахстан // Вестник университета «Туран». – 2013. -№3(59). – С. 100-105.

93 Дулатбеков А.Н., Бейсенова А.С. Аспекты планирования в организации работы государственных органов Республики Казахстан // Вестник КарГУ. – 2013. – №2(70). – С. 83-87.

94 Разработка методологических подходов к определению и расчету значений целевых индикаторов и показателей во взаимоувязке с бюджетными программами и каскадирование их в нижестоящие документы СГП: отчет о НИР / АО «Институт экономических исследований». – Астана, 2012.

95 Анализ систем стратегического планирования и прогнозирования Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: аналитический доклад. – М., 2014 // <http://www.eurasiancommission.org/ru>.

96 Хабаев С.Г. Бюджетирование, ориентированное на результат, в здравоохранении: дис. ... докт. экон. наук: 08.00.10. – М., 2010. – 432 с.

97 Официальный сайт программы развития ООН (ПРООН) в Российской Федерации // Идеология бюджетирования, ориентированного на результат // www.undp.ru/download.php?689.

98 Дулатбеков А.Н., Асылбаева А.С. Особенности применения модели бюджетирования, ориентированного на результат в Республике Казахстан // Вестник КарГУ. – 2013. - №4(72). – С.148-154.

99 Кадырова М.Б. Актуальные вопросы формирования бюджетного процесса в Республике Казахстан // www.elibrary.kz/download/zhurnal_st/st15222.

100 Бюджетирование, ориентированное на результаты, является инструментом повышения эффективности государственных расходов // <http://www.zakon.kz/112003-bjudzhetirovanie-orientirovannoe-na.html>.

101 Недостатки стратегических планов центральных государственных и местных исполнительных органов: аналитические сведения / Центр по оценке эффективности деятельности государственных органов при Институте экономических исследований. – Астана, 2011 // http://www.bagalau.kz/images/files/2014/seminar-Center-2011-10-21/2_Стратегия_-_Акласов_Е.А.pdf.

102 Juraj Nemes & Michiel S de Vries. Implementation of New Public

Management Tools. Experience from transition and emerging countries. New Public Management applications in transition countries. – Brussel, 2015. – 394 p.

103 Официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан // www.minfin.kz.

104 Dulatbekov A.N. Performance budgeting on state administration level in OECD countries and lessons for Republic of Kazakhstan // IV Science, Technology and Higher education [Text]: materials of the IV International research and practice conference. – 2014. - №1. – P. 62-64.

105 Ричард Ю. Бюджетирование результативности // <http://lybs.ru/index-288.htm>.

106 Нурхалиева Д.М. Реформирование бюджетного процесса в Республике Казахстан // www.economy.kz.

107 Дулатбеков А.Н. Обзор международной практики внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Материалы XXI Международной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы экономики и управления». – 2013. - №12(21). – С.41-45.

108 Dulatbekov A.N. Kazakhstan experience of introducing performance budgeting: case study on Ministry of education and science // Life science Journal. – 2014. – №11. – P. 393-397.

109 Бейсенова А.С., Дулатбеков А.Н. Зарубежный опыт проведения функционального анализа деятельности государственных органов // Вестник университета «Туран». – 2015. - №1(65). – С. 222-226.

110 Нурхалиева Д.М. Организация системы внутреннего мониторинга в условиях бюджетирования, ориентированного на результаты // Вестник КарГУ. - 2009 // <http://articlekz.com/article/5431>.

111 Аналитический доклад по вопросам дальнейшего совершенствования системы государственного планирования / АО «Институт экономических исследований». – Астана, 2013. – 31 с.

112 Указ Президента Республики Казахстан. О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: утв. 19 марта 2010 года, №954 // Казахстанская правда. – 2010, март - 30. – №73.

113 Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан. Методика по оценке эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач в курируемой отрасли/сфере/регионе: утв. 18 декабря 2015 года, №146.

114 Учебник по государственному управлению / АО «Институт экономических исследований». – Астана, 2014. – 159 с.

115 Продедович В. Система управления рисками: последний крик моды или суровая необходимость? // <http://www.zakon.kz/132805-sistema-upravlenija-riskami-poslednijj.html>.

116 Методические рекомендации по управлению рисками // http://www.te.ru/upload/doc/about/file_74c4e0.pdf.

117 Асылбаева А.С., Дулатбеков А.Н., Бейсенова А.С. Оценка и аттестация персонала государственной службы // Вестник университета «Туран». – 2013. - №4(60). – С. 94-99.

118 Макарова Е.О. Человеческий капитал как определяющий фактор повышения конкурентоспособности предприятия в современных условиях: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. – Казань, 2008. – 171 с.

119 Асылбаева А.С., Дулатбеков А.Н. Особенности совершенствования модели управления государственной службы Республики Казахстан // Вестник университета «Туран». - №1(61). – С. 98-100.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Список экспертов в области стратегического планирования

Ф.И.О.	Должность и место работы эксперта	Время проведения интервью	Стаж работы	Ученая степень и звание
Зейнельгабдин Алтай Болтайханович	Советник председателя счетного комитета РК	24/02/2015	46 лет	Доктор экономических наук, профессор
Кадырова Маргарита Булегеновна	Заместитель директора института управления при АГУ при Президенте РК	21/02/2015	5 лет	Кандидат экономических наук, доцент
Абдильдина Зауреш Аманбаевна	Доцент кафедры управления экономикой института управления при АГУ при Президенте РК	20/02/2015	30 лет	Кандидат экономических наук, доцент
Хамбар Бакытгуль	Директор центра стратегических разработок и экономических исследований при АО «Институт экономических исследований», кандидат экономических наук	24/02/2015	7 лет	Кандидат экономических наук
Каиров Нуртас Бауыржанович	Заведующий центром по оценке достижения и реализации стратегических целей и задач при АО «Институт экономических исследований»	18/02/2015	4,5 года	Не имеется
Жунусова Дильшат Жанатовна	Старший эксперт центра по оценке достижения и реализации стратегических целей и задач при АО «Институт экономических исследований»	18/02/2015	4,5 года	Не имеется
Ордабаева Айнур Ерденовна	Заместитель директора департамента стратегического планирования и анализа Министерства сельского хозяйства РК	17/02/2015	10 лет	Не имеется
Асылбаев Кайсар Баймолдаевич	Начальник управления стратегического планирования и анализа Министерства Национальной экономики Республики Казахстан	24/02/2015	4 года	Не имеется
Абсаматов Абильжан	Старший эксперт департамента стратегического планирования и анализа	19/02/2015	3,5 года	Не имеется
Примечание – Составлено автором на основе анкетных данных экспертного интервью				

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Предлагаемые критерии по оценке эффективности достижения и реализации Стратегических планов/ПРТ государственных органов

Действующая методика оценки	Предлагаемая методика оценки
Критерии оценки:	Критерии оценки:
I. Процессный	I. Общие критерии оценки:
1) «Качество и полнота анализа стратегического плана/Программы развития территории»; 2) «Анализ качества управления рисками» (только для центральных государственных органов)	1) «Качество и полнота анализа СП/ПРТ»; 2) «Анализ качества управления рисками Стратегического плана государственного органа и ПРТ»; 3) «Достижение целей и задач стратегического плана/ПРТ»; 4) «Эффективность бюджетных программ»
II. Результативный	II. Критерии оценки для ЦГО
3) «Достижение целей и задач стратегического плана/программы развития территории»	1) «Достижение ключевых показателей эффективности деятельности ЦГУ»; 2) «Качество и полнота стратегического направления»; 3) «Степень достижения целевых индикаторов и эффективности бюджетных программ»
	III. Критерии оценки для МИО
	1) «Результаты социологических опросов»; 2) «Экономическая самостоятельность региона»
Примечание – Составлено автором на основе анкетных данных экспертного интервью	