

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МОДЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**Сарвар Саидов Хайруллоевич**

*Место работы и должность: Ответственный сотрудник Центра оценки  
руководящих кадров при Агентстве эффективности управления при  
Президенте Республики Узбекистан*

*Телефон: +998 98 143-50-35*

*Электронная почта: [server4ek@mail.ru](mailto:server4ek@mail.ru)*

**Аннотация:** *Статья посвящена методологическим и институциональным основам формирования устойчивой модели эффективности государственного управления в Республике Узбекистан. На основе сравнительного институционального анализа международного опыта обосновывается ключевая роль центральной методологической координации, стабильных правил оценки и аналитического использования данных. Показано, что эффективность управления должна выступать инструментом корректировки государственной политики и укрепления доверия, а не механизмом санкционного контроля.*

**Ключевые слова:** *государственное управление, эффективность, институциональный дизайн, методология оценки, результативность, центральная координация, публичный сектор, доверие.*

## METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR DEVELOPING A PUBLIC ADMINISTRATION EFFECTIVENESS MODEL: INSTITUTIONAL APPROACH AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

**Author: Sarvar Saidov Khayrulloevich**

*Position and workplace: Responsible officer at the Executive personnel  
Assessment center under the Agency for governance efficiency under the President of  
the Republic of Uzbekistan*

*Phone: +998 98 143-50-35*

*Email: [server4ek@mail.ru](mailto:server4ek@mail.ru)*

**Abstract:** *This article examines the methodological and institutional foundations for developing a sustainable public administration effectiveness model in the Republic of Uzbekistan. Based on a comparative institutional analysis of international experience, the key role of central methodological coordination, stable assessment rules, and analytical use of data is substantiated. It is shown that governance*

*effectiveness should serve as a tool for adjusting public policy and building trust, rather than a mechanism for sanctions control.*

**Keywords:** *public administration, effectiveness, institutional design, assessment methodology, efficiency, central coordination, public sector, trust.*

## **ВВЕДЕНИЕ**

В условиях усложнения социально-экономических процессов, ускоренной цифровой трансформации и роста общественных ожиданий к качеству государственных услуг эффективность государственного управления перестаёт рассматриваться как совокупность разрозненных инструментов оценки. В современных моделях governance она понимается как целостная способность публичной власти достигать общественно значимых результатов, обеспечивать институциональную устойчивость и поддерживать доверие граждан и бизнеса. Такой сдвиг отражает переход от формально-процедурного управления к результативно-ориентированной логике, в которой ключевым становится не факт исполнения функций, а их воздействие на социально-экономическое развитие.

Несмотря на активное распространение инструментов оценки эффективности, во многих государствах, включая страны с реформируемыми системами управления, сохраняется проблема фрагментарности. Показатели, рейтинги и отчётные контуры часто формируются и применяются разными органами без единой методологической основы, что ограничивает их аналитическую ценность и управленческую применимость. В результате эффективность подменяется измерением отдельных параметров, а сами данные используются преимущественно в отчётных целях, не трансформируясь в механизм корректировки государственной политики.

Ключевой институциональной проблемой в этом контексте является отсутствие методологически оформленного центра, обеспечивающего единый подход к формированию показателей, координацию процессов оценки и аналитическую интерпретацию результатов. Без такого центра системы управления результативностью теряют целостность: показатели перестают быть сопоставимыми, приоритеты — иерархически выстроенными, а данные — встроенными в циклы принятия управленческих решений. Международная практика показывает, что именно наличие институционального ядра позволяет превратить оценку эффективности из формального инструмента контроля в элемент стратегического управления.

Опыт развитых стран демонстрирует, что центральная координация не означает операционного микроменеджмента. Напротив, устойчивые модели эффективности формируются там, где центр задаёт методологию, общие правила и приоритеты, оставляя органам власти автономию в выборе

управленческих решений и способов достижения результатов. Такое разделение ролей позволяет одновременно обеспечить сопоставимость данных и сохранить управленческую гибкость, что является критически важным условием доверия со стороны исполнителей.

В Республике Узбекистан задача формирования целостной модели эффективности государственного управления приобретает особую значимость в условиях масштабных институциональных реформ. Актуальность исследования определяется необходимостью перехода от совокупности разрозненных оценочных инструментов к устойчивой методологической конструкции, способной интегрировать показатели, аналитику и управленческие решения в единый контур публичной политики. Целью настоящего исследования является обоснование методологических основ формирования такой модели эффективности государственного управления, а научная новизна заключается в выявлении институциональных принципов её построения на основе сравнительного анализа международного опыта с акцентом на адаптацию, а не механическое заимствование.

Основная часть

Методы

Методологическая основа исследования сформирована исходя из задачи выявления не отдельных управленческих практик, а устойчивых принципов построения модели эффективности государственного управления. В связи с этим в работе используется совокупность институционального, сравнительного, системного и функционального подходов, позволяющих рассматривать эффективность как элемент архитектуры публичного управления, а не как автономный инструмент оценки.

Ключевым методом выступает институциональный анализ, направленный на изучение распределения ролей, полномочий и ответственности в системах управления результативностью. Данный метод применяется для выявления того, каким образом формируется методологическое ядро эффективности, какие функции централизуются (разработка правил, показателей, аналитики), а какие остаются на уровне исполнителей. Институциональный анализ позволяет выявить причины устойчивости либо, напротив, формализации систем оценки в зависимости от их встроенности в управленческие циклы.

Сравнительный анализ используется для сопоставления международных моделей формирования эффективности государственного управления. В качестве методологических кейсов выбраны Соединённые Штаты Америки, Великобритания и Сингапур, представляющие различные подходы к центральной координации. Выбор данных стран обусловлен тем, что в них эффективность институционализируется не как разовая реформа, а как долгосрочный управленческий контур, при этом модели различаются по степени

централизации, роли аналитических центров и интеграции эффективности с кадровой политикой.

Анализ указанных кейсов ориентирован не на заимствование конкретных инструментов, а на выявление методологических закономерностей: роли институционального центра, логики иерархии показателей, механизмов предотвращения формализации и способов использования данных в управленческих решениях. Такой подход позволяет абстрагироваться от национальных особенностей и выделить универсальные принципы, применимые в адаптированном виде к условиям Республики Узбекистан.

Системный и функциональный подходы применяются для рассмотрения эффективности государственного управления как целостного механизма, включающего стратегическое планирование, бюджетирование, управление человеческими ресурсами, цифровизацию и антикоррупционные инструменты. В рамках данного подхода эффективность трактуется как результат согласованного функционирования этих элементов, а не как сумма отдельных показателей или программ.

Источниковую базу исследования составляют материалы международной управленческой практики, институциональные модели систем performance management, аналитические отчёты международных организаций, а также открытые нормативные и стратегические документы. Использование данных источников направлено на реконструкцию методологической логики формирования устойчивых моделей эффективности, а не на воспроизведение их формальных атрибутов.

Принципиальным методологическим допущением исследования является ориентация на адаптацию международного опыта. Анализ исходит из того, что прямое копирование моделей эффективности ограничено различиями в административной культуре, уровне институциональной зрелости и управленческой ёмкости. Поэтому внимание сосредоточено на выявлении условий применимости, потенциальных рисков и ограничений, что позволяет рассматривать полученные выводы как основу для формирования национальной модели эффективности государственного управления.

#### Результаты

##### Методологическая роль институционального центра

Результаты исследования подтверждают, что устойчивость и управленческая ценность систем оценки эффективности напрямую зависят от наличия институционально оформленного центра, выполняющего методологические, координационные и аналитические функции. В развитых моделях государственного управления такой центр не подменяет собой органы-исполнители и не осуществляет операционное руководство, а формирует

единые правила игры: определяет принципы измерения результативности, архитектуру показателей и логику интерпретации данных.

Международная практика демонстрирует, что отсутствие подобного центра приводит к фрагментации подходов, дублированию индикаторов и утрате сопоставимости результатов. В этих условиях эффективность трансформируется в совокупность разрозненных метрик, ориентированных на внутреннюю отчётность, а не на корректировку государственной политики. Напротив, наличие институционального центра позволяет обеспечить методологическую целостность системы и связать показатели эффективности с приоритетами социально-экономического развития.

Ключевым результатом анализа является вывод о том, что институциональный центр эффективности выполняет функцию «управленческого фильтра»: он обеспечивает переход от сырой статистики и формальных отчётов к аналитически осмысленной информации, пригодной для принятия решений. При этом центр задаёт стратегические ориентиры и стандарты, но сохраняет автономию ведомств в выборе инструментов достижения результатов, что предотвращает избыточную централизацию.

Международные методологические уроки

Сравнительный анализ моделей США и Великобритании показывает, что наибольший эффект в управлении результативностью достигался при сочетании центральной методологической координации и операционной автономии ведомств. В обоих случаях центральные структуры формировали ограниченный набор стратегических целей и индикаторов, обеспечивали их увязку с бюджетным процессом и осуществляли аналитическое сопровождение, не вмешиваясь напрямую в текущую деятельность организаций.

Опыт Сингапура демонстрирует иной, но методологически значимый акцент — интеграцию управления эффективностью с развитием человеческого капитала. В данной модели показатели результативности тесно связаны с оценкой управленческих компетенций, карьерным развитием и системой подготовки руководящих кадров. Это позволило встроить эффективность в долгосрочную логику государственного развития и снизить риски краткосрочной ориентации на формальные KPI.

Обобщающим методологическим выводом является то, что централизация методологии не тождественна централизации управления. В устойчивых моделях центральный уровень отвечает за «что и как измерять», тогда как ведомства сохраняют ответственность за «как достигать». Нарушение этого баланса, как показывает международная практика, ведёт либо к формализации оценки, либо к утрате управляемости.

Критические риски моделей эффективности

Анализ международного опыта выявил ряд типовых рисков, сопровождающих институционализацию эффективности государственного управления. Наиболее распространённым из них является инфляция показателей, при которой число индикаторов неуклонно растёт, а их управленческая значимость снижается. В таких условиях внимание руководства рассеивается, а система оценки теряет фокус на стратегически значимых результатах.

Другим существенным риском выступает частая смена методологий под воздействием политических циклов. Нестабильность правил оценки подрывает доверие исполнителей, снижает сопоставимость данных и препятствует накоплению институционального опыта. Международная практика показывает, что именно методологическая предсказуемость является ключевым условием устойчивости систем эффективности.

Отдельного внимания заслуживает риск формализации KPI, при котором показатели начинают восприниматься как самоцель. В странах, где эффективность использовалась преимущественно как инструмент санкционного давления, фиксировались искажения данных, оборонительное поведение организаций и снижение качества управленческой информации. В противовес этому развитые системы стремились к ограничению числа стратегических индикаторов, прозрачности целей оценки и ориентации на аналитическое использование результатов.

#### Методологические выводы для Узбекистана

Синтез полученных результатов позволяет обосновать необходимость формирования в Республике Узбекистан чёткого институционального центра методологии эффективности государственного управления. Такой центр должен обеспечивать разработку и поддержание иерархии показателей, методологическую стабильность и аналитическую интерпретацию данных, не подменяя собой управленческие функции органов власти.

Результаты исследования указывают на целесообразность построения системы эффективности как инструмента корректировки государственной политики, а не механизма санкций. Эффективность должна использоваться для выявления системных ограничений, перераспределения ресурсов и уточнения приоритетов, что требует доверия со стороны исполнителей и предсказуемости правил оценки.

Методологически значимым выводом является также необходимость поэтапного внедрения модели эффективности с учётом институциональной ёмкости и управленческой зрелости органов власти. Такая логика позволяет минимизировать риски формализации и обеспечить устойчивое встраивание эффективности в национальную систему государственного управления.

## **ВЫВОДЫ**

### **Обсуждение**

Полученные результаты позволяют интерпретировать проблему эффективности государственного управления в Республике Узбекистан прежде всего как задачу институционального дизайна, а не как вопрос усложнения показателей или расширения инструментов контроля. Международный опыт, проанализированный в исследовании, показывает, что устойчивые эффекты достигались там, где управление результативностью рассматривалось как элемент архитектуры государственного управления, встроенный в процессы стратегического планирования, бюджетирования и кадровой политики.

В контексте проводимых в Узбекистане реформ ключевым вызовом является преодоление разрыва между политическим мандатом на результативность и институциональными механизмами его реализации. Отсутствие единого методологического центра порождает фрагментарность подходов, разнородность показателей и ограничивает использование данных эффективности в управленческих решениях. В этой связи основное значение приобретает формирование институционального ядра, способного обеспечить методологическую целостность и аналитическую интерпретацию результатов без вмешательства в операционную деятельность органов власти.

Особое внимание следует уделить фактору доверия со стороны исполнителей. Международная практика подтверждает, что системы эффективности утрачивают управленческую ценность в условиях, когда они воспринимаются как инструмент административного давления. Для Узбекистана принципиально важно выстроить такую модель, при которой показатели эффективности используются как средство выявления проблем и корректировки политики, а не как основание для санкций. Это предполагает предсказуемость методологии, ограниченный и иерархически выстроенный набор индикаторов, а также прозрачное объяснение целей оценки.

Обсуждение результатов также позволяет сделать вывод о том, что усиление эффективности государственного управления не требует максимальной централизации. Напротив, методологическая централизация должна сочетаться с управленческой гибкостью и автономией ведомств. Центральный уровень призван формировать правила, стандарты и аналитические выводы, тогда как ответственность за достижение результатов должна оставаться на уровне конкретных органов и руководителей. Такой баланс снижает риски формализации и способствует использованию данных эффективности в реальных управленческих циклах.

С учётом цифровой трансформации государственного управления особое значение приобретает аналитическое использование данных. Однако цифровые инструменты сами по себе не способны компенсировать институциональные

пробелы. Без чёткого распределения ролей, ответственности и прав интерпретации данных цифровизация усиливает отчётность, но не управляемость. Следовательно, развитие цифровых платформ эффективности должно рассматриваться как производное от институциональной модели, а не как самостоятельная реформа.

В качестве направлений дальнейших исследований представляется целесообразным углублённый анализ механизмов интеграции оценки эффективности с бюджетным процессом, системой подготовки и оценки руководящих кадров, а также изучение поведенческих эффектов внедрения показателей в условиях административных реформ. Эти направления позволят перейти от методологического обоснования модели эффективности к её поэтапной институциональной настройке с учётом национальных особенностей и управленческой практики.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису и народу Узбекистана. — Ташкент, 2020–2025 гг. // Официальный веб-сайт Президента Республики Узбекистан, <https://president.uz>.

2. Указ Президента Республики Узбекистан от 6 декабря 2025 года № УП-243 «О мерах по дальнейшему повышению эффективности управления в государственной службе» // Национальная база данных законодательства, <https://www.lex.uz/uz/docs/7886972>.

3. Указ Президента Республики Узбекистан от 19 июня 2025 года № УП-95 «О мерах по организации государственной гражданской службы на основе новых подходов и формированию профессионального и направленного на результативность корпуса государственных служащих», // Национальная база данных законодательства, <https://lex.uz/ru/docs/7587516>.

4. Указ Президента Республики Узбекистан от 5 октября 2020 года № УП-6079 «Об утверждении Стратегии «Цифровой Узбекистан-2030» и мерах по ее эффективной реализации», // Национальная база данных законодательства, <https://lex.uz/docs/5031048>.

5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Public Governance Reviews: Towards Efficient and Trust-Based Public Administration. — Paris: OECD Publishing, 2017.

6. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Government at a Glance. — Paris: OECD Publishing, 2019–2023.

7. Kamarck E. C. Lessons for the Future of Government Reform: The National Performance Review Experience. — Washington, DC: The Brookings Institution, 2013.