

Интернет-журнал «Наукovedение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol7-5>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/85EVN515.pdf>

DOI: 10.15862/85EVN515 (<http://dx.doi.org/10.15862/85EVN515>)

УДК 33

Сапронова Анастасия Васильевна

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Россия, Москва¹

Аспирантка кафедры «Государственное и муниципальное управление»

E-mail: kisatich@gmail.com

**Основные направления совершенствования мер
по обеспечению эффективности и результативности
профессиональной служебной деятельности
государственных гражданских служащих**

¹ 125252, г. Москва, ул. авиаконструктора Микояна, д. 14

Аннотация. На сегодняшний момент особо стоят вопросы обеспечения эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих, которые зависят в том числе от применения механизмов оценки их деятельности. В статье приведен анализ практики внедрения современных технологий в части применения системы комплексной оценки государственных гражданских служащих в Российской Федерации, обозначены основные проблемы в указанной сфере и определены пути их решения.

Разработаны практические рекомендации, включающие необходимость внесения изменений в структуру денежного содержания в части установления ежемесячной выплаты, отражающей результаты оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего; определены возможности расширения функционала Федерального портала государственной службы и управленческих кадров, сформулированы рекомендации по организации общественного аудита, обоснована необходимость создания центра оценки и предложен алгоритм взаимодействия органов государственной власти в процессе проведения и подведения итогов комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: эффективность; результативность; государственная гражданская служба; оценка государственных гражданских служащих; денежное содержание государственных гражданских служащих; общественный аудит; центр оценки.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Сапронова А.В. Основные направления совершенствования мер по обеспечению эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/PDF/85EVN515.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/85EVN515

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» поставлены задачи по внедрению новых принципов кадровой политики, выработке единого подхода к осуществлению выплаты государственным гражданским служащим за выполнение важных и сложных заданий по результатам работы, а также применению системы комплексной оценки деятельности гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности (далее - КПЭ) и общественной оценки их деятельности.

Как мы видим, задача обеспечения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, которое основано на применении системы оценки, является одной из ключевых. На наш взгляд, необходимо изучить особенности сложившихся подходов к интерпретации понятий «эффективность» и «результативность» деятельности для последующей возможности их применения при оценке деятельности служащих.

В отечественной науке вопросам изучения эффективности и результативности посвящены работы многих ученых, которые можно объединить в следующие группы.

1. Точки зрения А.К. Семенова и В.И. Набокова, для которых понятия результативности и эффективности управления являются независимыми и определяются как отношение результата деятельности предприятия к его целям (результативность) и ресурсам (эффективность).

2. Ко второй группе относятся работы А. Поршнева, В. Ланкиной и Е. Кнышовой, где эффективность управления есть степень его результативности, то есть достижения намеченных целей, в соответствии с потраченными ресурсами.

3. Третья группа ученых, куда отнесем Д. Ямпольскую, М. Зонис и С. Глазкову, определяет результативность управления как максимальный выпуск продукции, а эффективность как соотношение максимального выпуска с минимальными издержками. При этом выделено понятие эффекта, представляющего собой результат осуществления мероприятий, направленных на совершенствование производства, бизнеса и организации в целом.

Эффект управления складывается из трех составляющих:

- экономический эффект - вид эффекта, имеющий непосредственную стоимостную форму, то есть измеряющийся в денежных или натуральных измерителях;
- социально-экономический эффект - имеет комплексную природу сочетания экономической выгоды и социальной стабильности, например, улучшение условий работы, снижение уровня профессиональных заболеваний (при определенных условиях может быть переведен в обычный экономический эффект);
- социальный эффект - вид эффекта, который принципиально не может быть пересчитан в экономический, например, предотвращение социального конфликта.

4. Четвертая группа (Бондаренко И.В) считает, что результативность есть одно из измерений эффективности наряду с экономическим измерением. Причем результативность - степень достижения намеченных целей, эффективность - соотношение результата и затрат.

Обобщая данные точки зрения, следует отметить, что они не лишены ряда недостатков. Во-первых, они основаны на недостаточно точном толковании понятий «эффект» и

«эффективность». Представляется более верным считать, что эффект - это разница между полученным результатом и затратами, в условиях чего эффективность - понятие, характеризующее отношение результата к затратам. То есть первое понятие - показатель абсолютный, тогда как второе - относительный. Исходя из этого результат и эффект являются понятиями неравнозначными, как выручка и прибыль, но показатели это абсолютные, тогда как результативность и эффективность соответственно являются показателями относительными.

Во-вторых, авторы дифференцируют эффект на социальный, экономический и социально-экономический. При этом экономический эффект именуется эффективностью, принимая финансовые результаты деятельности за исчерпывающие показатели эффективности управления, тогда как управление осуществляется не только финансовыми или приведенными к ним ресурсами.

Обобщая отметим, что анализ мнений исследователей относительно понятий «эффективность», «результативность», «качество» позволяет констатировать, что будучи определяемыми как явления, результативность есть отношение результата к целям, эффективность - отношение результата к затратам. В свою очередь, по мнению автора, результат есть овеществленный или неовеществленный итог деятельности субъекта, который может быть позитивным, негативным или нейтральным. В свою очередь эффективность есть способность и возможность субъекта достигать цели деятельности, являющейся ее осознанно предвосхищаемым результатом, используя имеющиеся в его распоряжении или меньшие ресурсы.

В Российской Федерации имеется опыт внедрения современных технологий в части применения системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, в частности в 2013 году Минтрудом России был реализован пилотный проект по внедрению такой оценки в отдельных федеральных государственных органах. В рассматриваемом нами Методическом инструментарии по внедрению комплексной оценки Минтрудом России приведены основные характеристики системы комплексной системы оценки, включающие элементы, виды и значимость результатов оценки.

Между тем необходимо рассмотреть условия, учет которых на этапе подготовки к проведению оценки государственных гражданских служащих может повлиять на итоги проведения комплексной оценки.

1. Наличие стратегического планирования. Стратегическое планирование должно осуществляться по вертикали с учетом декомпозиции целей от деятельности органа до целей конкретного служащего. При этом к такому планированию целесообразно привлекать местные сообщества и представителей активных групп широкого диапазона, так как в конечном итоге целью деятельности государственных гражданских служащих является в том числе и реализация широкого спектра мероприятий, направленных на совместную с указанными субъектами реализацию программ, мероприятий и инициатив. Отсутствие документов стратегического развития не позволяет провести оценку деятельности отдельных служащих, поскольку именно декомпозиция целей государственного органа лежит в основе для формирования системы показателей эффективности для конкретного гражданского служащего.

2. Правильная структура органа государственной власти. Размеры штата и количество структурных подразделений не выступают залогом эффективной и результативной деятельности. Исследования показывают, что решающим фактором является не размер, а более прочные и эффективные связи между структурными подразделениями внутри ведомств

на всех уровнях, что требует эффективных схем смежного взаимодействия, но в то же время и распределения функций между отдельными подразделениями и конкретными специалистами. Выходом, по нашему мнению, является формирование партнерств, которые гибки и отзывчивы к потребностям людей. Эти партнерства следует организовывать на основе принципа открытости деятельности государственной гражданской службы.

Положения о кадровых службах содержат широкий набор задач и функций, которые должны находить реализацию в действительности. В настоящее время соблюдение принципа открытости также возможно благодаря активной работе и предоставлении на сайтах государственных органов информации о составах экспертных советах, комиссий по приоритетным вопросам конкретной сферы деятельности, вакансиях, конкурсах, порядке поступления и требования к кандидатам и т.д.

2. Действующая система управления производительностью и распределением ресурсов. Как правило, на современном этапе удовлетворение общественных потребностей представляют собой сложную сеть взаимодействия государственных органов, благотворительных и частных организаций. Объемом эта структура не так велика, но существенную сложность представляет организация взаимодействия между ее отдельными компонентами, функционирующими на различных правовых основах. Выходом, по нашему мнению, является формирование партнерств, которые гибки и отзывчивы к потребностям людей. Эти партнерства следует организовывать на основе принципа открытости деятельности государственной гражданской службы. Решающим фактором является не размер органа, а прочные и эффективные связи между структурными подразделениями внутри ведомств на всех уровнях, а также важную роль играет распределение финансовых ресурсов при установлении взаимосвязи результатов оценки с материальным стимулированием государственных гражданских служащих.

3. Специально подобранные кадры. В современных условиях, когда нагрузка на государственную службу повышается, необходимо при подготовке к проведению процедуры оценки учитывать действующие возможности кадровой службы. От размера штатной численности государственного органа зависит необходимость привлечения экспертов оценки, которые бы оказывали консультационную, методическую и организационную помощь при проведении комплексной оценки. Безусловно, что трудоемкость процедуры и широкий охват показателей, которые необходимо применить к государственным гражданским служащим, вызывает сложность для ее выполнения в установленные сроки и с минимальным количеством погрешностей при ограниченности численности сотрудников кадровых служб.

4. Отличное руководство. На протяжении прошлых лет исследователи отмечали растущий интерес органов власти к формированию у руководителей лидерских способностей, которые могли бы превосходить организационные границы. Фактически формирование руководителя-лидера понимается сегодня как одна из наиболее важных форм инвестирования в человеческий капитал. Однако в системе государственной службы еще сохраняются случаи, при которых подбор и расстановка кадров определяется личными представлениями руководства, которые далеко не всегда бывают объективными.

5. Возможность применения общественного аудита. В сущности функционирование государственной службы осуществляется на основе бюджетных средств, что ведет к необходимости соблюдения требования прозрачности и эффективности их использования, что достигается публичными отчетами о затратах бюджетных средств, где публичное выступление становится ведущей формой отчетности.

Целями пилотного проекта обозначены разработка и апробация системы комплексной оценки, результаты которой могли бы использоваться при проведении аттестации гражданских служащих и разработке соответствующих нормативных правовых актов.

Отметим, что в соответствии с действующим законодательством аттестация проводится один раз в три года и проведение оценки деятельности гражданского служащего с такой периодичностью имеет недостатки. Установленный 3-летний временной промежуток затрудняет возможность применения на постоянной основе системы оплаты труда, взаимосвязанной с достижением показателей эффективности и результативности, поскольку требуется проведение оценки с более коротким интервалом. В свою очередь отсутствие прямого влияния результатов оценки деятельности на размер денежного содержания оказывает негативное влияние на мотивацию государственных гражданских служащих, особенно с учетом неконкурентного уровня оплаты труда наиболее многочисленных категорий служащих «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» (диаграмма 1).

Соотношение категорий должностей государственной гражданской службы (федеральный уровень), в %

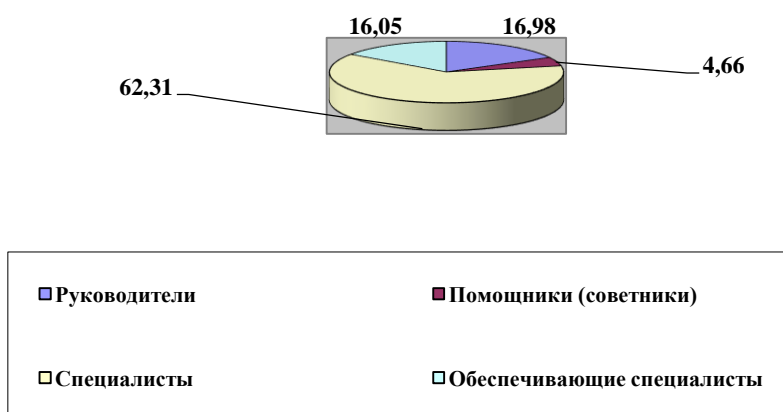


Диаграмма 1. Соотношение категорий должностей государственной гражданской службы на федеральном уровне в 2013 году (по данным Росстата) (источник: составлено автором)

Минтрудом отмечалось, что для эффективной организации системы оценки необходимо выполнение следующих принципов:

- участие независимых оценщиков в разработке методологии оценки и проведении оценки деятельности гражданских служащих;
- формализация оценочных процедур, разработка методик оценки и формализованных отчетов о результатах оценки;
- участие в оценке всех заинтересованных сторон;
- обеспечение регулярности проведения оценочных процедур.

Особенности общественной оценки, в том числе значимость и необходимость ее проведения, в техническом задании по внедрению в отдельных органах системы комплексной оценки служащих и методических рекомендациях раскрыты не в полной мере, в то время как другие элементы комплексной оценки (в том числе оценка руководителем, соответствия квалификационным требованиям и удовлетворенности работы коллегами) подробно рассмотрены и выявлен положительный эффект от их использования.

Система комплексной оценки деятельности гражданского служащего представлена на диаграмме 2.

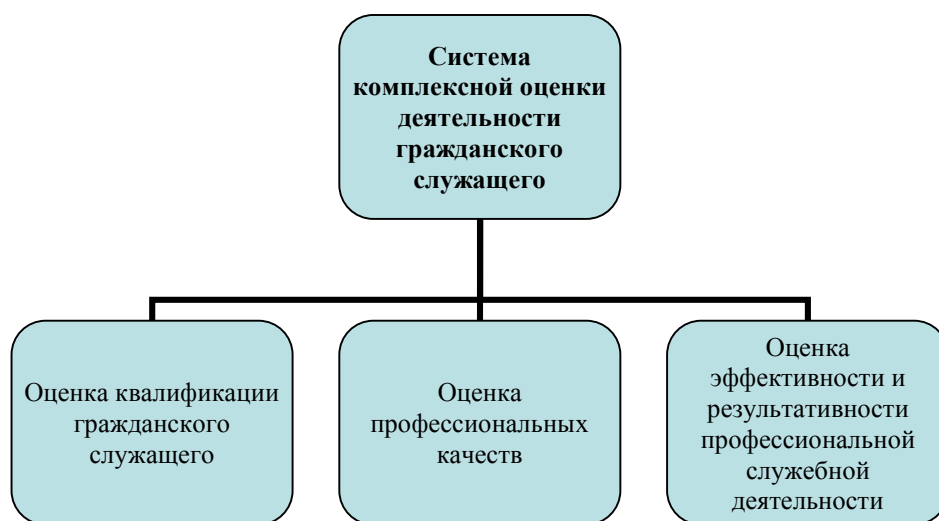


Диаграмма 2. Основные элементы системы комплексной оценки (источник: составлено автором по материалам Методического инструментария)

В систему квалификационных требований входят базовые, функциональные и специальные квалификационные требования.

Результаты оценки квалификации гражданского служащего, проведенной в рамках комплексной оценки, учитываются при проведении аттестации гражданских служащих.

При проведении оценки профессиональных качеств выделяют три группы профессиональных качеств:

1. общие профессиональные качества;
2. прикладные профессиональные качества;
3. управленческие профессиональные качества.

Отметим, что Минтрудом России предполагается, что именно кадровые службы государственного органа разрабатывают модель профессиональных качеств для каждой должности гражданской службы в государственном органе либо для группы должностей гражданской службы, замещение которых предполагает реализацию схожих задач и функций. Бланки оценки и бланки самооценки профессиональных качеств также готовятся кадровой службой государственного органа, а результаты обобщаются в сводном отчете о результатах оценки профессиональных качеств.

Результаты оценки степени развитости профессиональных качеств могут быть доступны только кадровой службе государственного органа. На наш взгляд, необходимо создание единой базы, содержащей результаты оценки, позволяющей анализировать кадровый потенциал органов государственной власти, выявлять основные проблемные моменты, свойственные группам должностей, выполняющим схожие функции, учитывать необходимость направления дополнительного профессионального образования гражданских служащих по результатам проведения оценки и т.д.

Анализ предполагаемых результатов пилотного проекта и фактических результатов приведен в таблице 1.

Таблица 1

Итоги проведения пилотного проекта по внедрению комплексной оценки служебной деятельности государственных гражданских служащих (источник: составлено автором)

№ п/п	Предполагаемый результат пилотного проекта	Фактический результат
1.	Подготовка отчета о результатах пилотного проекта по внедрению в отдельных федеральных органах исполнительной власти и иных федеральных государственных органах системы комплексной оценки деятельности гражданских служащих.	На сайте Минтруда России не в полной мере отражены результаты проведения пилотного проекта. Отсутствует сводный отчет, сформированный на основании отчетов, представленных участников проекта, что затрудняет возможность анализа как ситуации, сложившейся до проведения проекта, так и изменений по результатам его завершения, то есть динамики развития. Отмечается наличие информации о лучших практиках применения оценки государственных гражданских служащих в ФАС России, Федеральном Казначействе и ФНС России.
2.	Подготовка проекта указа Президента Российской Федерации о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. №110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».	Изменения в Указ не внесены; такие элементы оценки, как оценка профессиональных качеств гражданского служащего и оценка эффективности и результативности служащего, проводимыми в соответствии с рекомендациями Минтруда России, при аттестации не учитываются.
3.	Подготовка методических рекомендаций по проведению в рамках механизма аттестации гражданских служащих комплексной оценки их деятельности на основе использования ключевых показателей эффективности и общественной оценки.	Минтрудом России подготовлен и размещен на официальном сайте методический инструментальный по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.
4.	Проведение обучения представителей федеральных органов исполнительной власти - участников пилотного проекта по проведению комплексной оценки уровня профессионального развития гражданских служащих.	Информации об указанном мероприятии на сайте Минтруда России не содержится.

Обобщая изложенное, по результатам анализа практики внедрения в Российской Федерации современных технологий в части применения системы комплексной оценки государственных гражданских служащих раскрыты следующие проблемы:

- отсутствие связи между результатами оценки и применением мер материального стимулирования;

- отсутствие нормативно-правовой базы, в связи с чем проведение оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих носит необязательный характер;
- трудоемкость процедуры (исходя из предложенного Методического инструментария);
- недостаточность человеческих ресурсов кадровых служб для проведения процедуры оценки, обобщения полученных данных и подготовки предложений по итогам проведения оценки;
- применение общественной оценки гражданами к деятельности только тех государственных гражданских служащих, которые участвуют в предоставлении государственных услуг, существенно ограничивает возможность установления обратной связи и не позволяет привлекать заинтересованные местные сообщества и организации к оценке остальных служащих и снижает уровень открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти.

Рассмотрим первую проблемную группу и возможные пути решения.

Частью 14 статьи 50 Федерального закона №79-ФЗ предусмотрено, что по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором эта оплата ставится в зависимость от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. В указанном законе прослеживается тенденция оценки деятельности государственных гражданских служащих на основе показателей результативности. В соответствии с частью 15 статьи 50 Федерального закона №79-ФЗ специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций.

При этом на практике механизм реализации указанного положения отсутствует, что существенно ограничивает возможность установления взаимосвязи между результатом оценки эффективности и результативности и мерами материального стимулирования гражданских служащих (повышение оклада, премирование) в случае успешного достижения ими поставленных задач. Вызывает также вопрос необходимость заключения срочного контракта с государственным гражданским служащим для последующей возможности установления особого порядка оплаты труда. Такой порядок существенно ограничивает возможность применения стимулирующих выплат к тем государственным служащим, эффективность деятельности которых была оценена, но с которыми не был заключен срочный контракт.

Более того, в соответствии с инструментарием Минтруда России результаты оценки могут учитываться исключительно при принятии кадровых решений, в том числе определении размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы и премий (носит рекомендательный характер, но не обязательный).

В настоящее время денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы и месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Необходимо принятие соответствующих актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми:

- будет изменена структура денежного содержания служащего, в составе которой необходимо предусмотреть ежемесячную денежную выплату, размер которой зависит от результатов проведения оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих;
- будут определены перечень показателей эффективности и результативности деятельности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, установлены правила, определяющие порядок установления показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, и методика оценки результатов оценки, предельный объем использования средств фонда оплаты труда гражданских служащих на осуществление оплаты труда по результатам достижения показателей и механизм расчета денежного содержания гражданских служащих в зависимости от достижения установленных показателей.

Проанализируем возможные пути решения проблемы, связанной с отсутствием единой информационной базы, размещение результатов оценки в которой способствовало бы повышению уровня прозрачности и открытости деятельности государственной гражданской службы.

В настоящее время статус единого официального источника о государственной и муниципальной службе имеет Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров, который позволяет сформировать единую базу вакантных должностей государственной гражданской службы.

Методический инструментарий Минтруда России предполагает, что итоги проведения комплексной оценки эффективности и результативности гражданских служащих должны быть обобщены на уровне структурных подразделений государственного органа и органа в целом и формализованы в виде рейтингов, отражающих позицию структурного подразделения/гражданского служащего по степени эффективности и результативности деятельности по одному из уровней (требуемый, выше требуемого, ниже требуемого, не соответствует требованиям) и динамику эффективности и результативности по отношению к предыдущему отчетному периоду. Однако на сайте государственного органа рекомендуется публиковать на официальном сайте государственного органа только интегральные показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа.

Нами предлагается рассмотреть возможность расширения функционала Федерального портала. Данные, полученные по результатам проведения оценки и составления кадровой службы рейтингов подразделений, а также информацию о достижении интегральных показателей эффективности следует размещать данные на указанном портале. Таким образом, на портале будет размещена информация по тем государственным органам, где проводилась оценка эффективности и результативности, в результате чего как граждане, так и представители других государственных органов будут иметь возможность проанализировать степень достижения задач подразделений, произвести сравнительный анализ подразделений ведомств как внутри органа, так и подразделений, выполняющих схожие функции, в различных ведомствах.

Также на портале возможно размещать методические рекомендации по проведению процедуры оценки, перечень проблемных вопросов при ее проведении и ответы на них, подготовленные компетентными специалистами в области оценки.

Особое внимание следует уделить итогам проведения комплексной оценки, выражающимся в количестве служащих, которым за отчетный период:

- был изменен размер оплаты и стимулирующих выплат;
- изменена замещаемая должность (повышена, понижена);
- и количество служащих, направленных на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

Отражение информации на портале будет способствовать формированию более полной статистической информации, характеризующей изменения в сфере государственного управления. Также открытость указанных нами данных будет способствовать формированию доверия общества к деятельности государственных органов, обеспечивать эффективное взаимодействие граждан с кадровыми службами государственных органов и информировать о тенденциях развития государственной службы в Российской Федерации.

Потенциальные кандидаты на поступление на государственную гражданскую службу получают возможность полного доступа к информации о предполагаемой должности, уровне заработной платы, смогут оценить общий рейтинг органа и структурного подразделения в призме оценке достижения поставленных целей и задач, а также определить степень использования кадровыми службами органа современных технологий в области оценки и инструментов повышения эффективности и результативности деятельности.

В части применения общественного аудита нами предлагаются следующие рекомендации, заключающиеся в общих принципах организации, этапах проведения и основных параметрах общественного аудита.

Определим, что общественный аудит - исследования государственной службы со стороны общественных организаций и заинтересованных групп, охватывающих систему корпоративного управления и непосредственного менеджмента, финансовую отчетность, непосредственное функционирование и отчетность о деятельности. Главной целью обследования является не столько выявление каких-либо упущений в работе государственных гражданских служащих, сколько выявление истинных причин снижения эффективности и внедрения улучшений в предоставлении государственных услуг, которые находятся в сфере их контроля.

Сегодня спрос на результаты общественного аудита высок и объясняется как потребностями общественных организаций и заинтересованных граждан, так и самой сутью демократической общественной организации, где требования прозрачности функционирования государственных органов и подотчетности расходования бюджетных средств являются основанием и залогом стабильности и прогрессивного развития.

На сегодняшний день существует большое количество самых различных форм органов и организаций, комитетов и комиссий, которые занимаются в разных странах обследованием деятельности государственных гражданских служащих. Среди этих учреждений могут быть выделены следующие профильные:

1. общественные аудиторские организации, действующие при поддержке государственных счетных органов;
2. система омбудсменов и комиссаров по вопросам оказания государственных услуг населению;
3. жилищные комиссии, состоящие из представителей местных сообществ, ТСЖ и пр.;

4. общественные организации по контролю качества здравоохранения, медицинских услуг, акушерства, патронажа и ухода;
5. некоммерческие учреждения по контролю за дошкольными и образовательными учреждениями детей;
6. общественные учреждения по контролю за благотворительностью.

Приведенный выше список не является исчерпывающим, но дает четкое представление о том, что общественные организации, участвующие в обследованиях деятельности государственных гражданских служащих по разным профилям, не могут и не должны подменять государственные контрольно-ревизионные органы. Они должны занимать свою нишу и работать с ними вместе и сообща.

Наиболее востребованными выступают результаты интегрированных обследований, где проверка по конкретной проблеме выведет исследователей на целый спектр ключевых вопросов, требующих рассмотрения, что даст комплексное представление об эффективности функционирования государственной гражданской службы в целом и служащих в частности.

Также следует констатировать, что неизбежно будет усиливаться объем не спорадических проверок, осуществляемых как реакция на обращения со стороны граждан, а длящегося лонгитюдного контроля, осуществляемого постоянно. Это обусловит также активное вовлечение пользователей и получателей государственных услуг в орбиту контрольных мероприятий. Такое положение может привести к противоборству между служащими, которые могут воспринять общественных исследователей как вмешательство в работу. С другой стороны, в этой ситуации со стороны общественности к государственным служащим могут быть высказаны претензии относительно отсутствия прозрачности в работе и бесконтрольном расходовании общественных средств.

Для того чтобы избежать такой ситуации, целесообразно проводить такие обследования в любых формах на основе сотрудничества между государственными служащими, общественностью и исследовательскими группами. Основой такого сотрудничества должна стать идея о том, что любые обследования проводятся не с целью установить неэффективность работы госслужащих или уличить кого-либо в ненадлежащем исполнении обязанностей, а выявить необходимость и объем требующихся улучшений для повышения эффективности профессиональной служебной деятельности.

Первый шаг, который должны исследователи и представители государственных органов сделать совместно, - согласовать ряд общих принципов обследования. В общем и целом обследование должно быть целенаправленно и пропорционально, независимо, ответственно и прозрачно. Эти принципы должны быть реализованы в согласованном наборе стандартов, которые разрабатываются и утверждаются совместно с сектором обследования. Кроме этого контрольные организации должны:

- разработать общий свод правил обследования;
- согласовать совместный план и программу исследования;
- обеспечить открытое пользование информацией;
- объединить формальные данные и экспертные знания;
- распространять и развивать наиболее успешные практики.

Основной проблемой, с которой могут столкнуться на своем пути исследователи, выступает излишняя бюрократизация проводимых мероприятий и как следствие снижение их эффективности. Формализация обследований может проявиться даже и в совместных

контрольных мероприятиях, которые также не дадут необходимого эффекта. В этих условиях каждая проверка, вне зависимости от того кто ее проводит, должна в конечном итоге давать ответ на ряд ключевых вопросов:

- как проверка непосредственно влияет на обследуемые подразделения?
- какова эффективность проверки применительно к улучшению качества и повышению эффективности оказываемых государственных услуг?
- насколько государственные органы и структурные подразделения (системно) пригодны для контроля?
- являются ли риски сбоев функционирования деятельности государственных служащих достаточно серьезными, чтобы оправдать включенное наблюдение на месте?
- были ли по результатам проверки минимизированы или предотвращены серьезные сбои в работе служащих?
- каковы издержки и выгоды от различных форм контроля?

Эти принципы могут быть объединены в генеральный регламент, которым могут руководствоваться как обследователи, так и государственные служащие. При этом другим предложением является взаимодействие государственной службы и общества по повышению эффективности ее деятельности, где связующим звеном выступает работа общественных аудиторов, инспекторов и регуляторов. Они в свою очередь должны добровольно объединиться для выработки практических рекомендаций и распространения наилучших практик обследований. На этой основе формулируются предложения по внедрению в деятельность государственной гражданской службы элементов делового администрирования, где работа конкретных государственных служащих на операционном уровне достигает необходимой индивидуальной эффективности, но обязательно увязывается путем аудита, контроля и регулирования с системной эффективностью деятельности государственной службы в целом. Такая система предусматривает самостоятельное выявление ведомств и отделов, работа которых неудовлетворительна и автоматическую выработку рекомендаций по повышению уровня их функционирования.

Общественный аудит профессиональной деятельности государственных гражданских служащих начинается с анализа открытых отчетов, опубликованных тем или иным органом. На следующем этапе данные, изложенные в этих открытых отчетах, сравниваются с данными обследований (инспекций и проверок) проведенных как вышестоящим руководством, так и сторонними общественными и некоммерческими организациями и заинтересованными группами. Позже результаты этих сравнительных исследований соотносятся с годовыми и более долгими (на 3 - 5 лет) планами реализации государственной политики, что дает возможность сделать вывод относительно плановой эффективности функционирования государственных гражданских служащих в частности и службы в целом. На этой же основе делаются выводы о необходимых улучшениях.

Такие аудиторские отчеты, как правило, являются открытыми общественными документами, являясь не только источником информации о реальном положении дел в работе государственных гражданских служащих. Такой отчет - интегрированный обзор, который охватывает широкий спектр проблем. В частности чего государственные служащие пытаются достигнуть, как эта работа организована, какие планируются улучшения и какой положительный эффект они дают. Самой государственной службе (органам государственного власти) общественный аудит в состоянии продемонстрировать те насущные задачи повышения эффективности реализации государственной политики в форме оказания

государственных услуг гражданам, показать тенденцию профессиональной эволюции службы как повышение или понижение качества услуг на данном периоде.

Для этого общественный аудит профессиональной деятельности государственной гражданской службы ставит перед госслужащими следующие вопросы:

1. Откуда мы знаем, что действуем верно?
2. Откуда мы знаем, что реализуем мероприятия правильно?
3. Какие планируются улучшения?
4. Как заинтересованные стороны оповещаются о работе госслужбы?

Выделим принципиальные положения обеспечения эффективности деятельности гражданских служащих. Так, основой уверенности в том, что действия государственных служащих верны, выступают:

- понимание потребностей, ожиданий и приоритетов заинтересованных сторон;
- выбор лучших способов удовлетворить потребности, ожидания и приоритеты;
- подробное изложение планов достижения поставленных целей;
- планирование строго осуществляется в пределах ресурсов, которые имеются в наличии.

В свою очередь представление о правильности реализации мероприятий базируется на:

- наилучшем использовании имеющихся ресурсов;
- наилучшем использовании имеющихся кадров;
- контроле и управлении эффективностью работы;
- открытых отчетах о деятельности.

Общественный аудит профессиональной деятельности государственных гражданских служащих имеет определенные ключевые особенности и сильные стороны, но реализуются они в полной мере только в конкретных зонах. Представим эти параметры в комплексной таблице 8:

Таблица 8

Основные параметры общественного аудита (источник: разработано автором)

Ключевые особенности общественного аудита	Сильные стороны общественного аудита	Зоны эффективности общественного аудита
1. Непосредственный аудит должен осуществлять специальный общественный орган или организация, чья работа строится на признании главенства местного контекста и демократического выбора приоритетов. 2. Акцент проверки на качестве услуг помещает исполнительные проблемы в основу повесток дня аудитором.	1. Общественный аудит вносит демократическую легитимность в профессиональную деятельность государственных гражданских служащих. 2. Подотчетность органов государственной службы в общественном плане четко определена и определяет внедрение улучшений.	1. Сфера оказания государственных услуг, охватывает содержание услуги, ее стоимость и качество. 2. Сфера обобщения опыта потребителей услуг. 3. Уточнение информации о результатах деятельности и качестве обслуживания, полученной в ходе инспекционных проверок.

Ключевые особенности общественного аудита	Сильные стороны общественного аудита	Зоны эффективности общественного аудита
3. Другой акцент делается на непрерывность улучшений в оказании каждой услуги, сравнительность отсутствует. 4. Проверочный подход концентрируется на реальных объективных проблемах. 5. Итоговые аудиторские доклады включают в себя отсылки к отчетам административных инспекций и результатам внешних обследований.	3. Аудит выполняет двойственное назначение - привлечения внимания к услугам, оказываемым неэффективно, и помощи в разработке и внедрении улучшений.	4. Поиск альтернатив перспективного развития и внедрения улучшений.

Главное отличие общественного аудита от финансового заключается в том, что общественный аудит - это аудит ценностей, на основе которых осуществляется функционирование, в данном случае речь идет о государственной гражданской службе. Таким образом, общественный аудит можно определить как независимое выявление соответствия практики работы государственных гражданских служащих тем ценностям, которые составляют основу государственной политики в той части, которая реализуется ими в совокупности с социальными ценностями местных сообществ, выступающих непосредственными объектами реализации указанной политики.

В части решения проблем трудоемкости процедуры (исходя из предложенного Методического инструментария) и недостаточности человеческих ресурсов кадровых служб для проведения процедуры оценки, обобщения полученных данных и подготовки предложений по итогам проведения оценки мы отмечаем следующее.

В настоящее время в Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда) является Минтруд России. Также при Президенте Российской Федерации действует Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, целью деятельности которой являются подготовка предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной службы, по выработке государственной политики в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров, по вопросам стратегии развития кадрового потенциала.

По нашему мнению, целесообразно организовать Центр оценки, основными функциями которого могут выступить следующие:

- экспертиза поступивших результатов оценки, анализ и подготовка сводных рейтингов государственных органов, их структурных подразделений;
- информационное обеспечение и сопровождение проводимых процедур оценки, консультационные услуги;
- подготовка для Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации рекомендаций и предложений по приоритетным вопросам развития способов и форм проведения процедуры оценки как залога обеспечения

эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих;

- участие в Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров с целью представления отчетов и практических рекомендаций по проведению процедуры оценки.

Таким образом, активное взаимодействие Центра с органами государственной власти и Комиссией позволило бы объединить представителей государственной службы с одной стороны и представителей экспертного сообщества, организаций и активных граждан с другой в целях создания формирования и внедрения технологий личностно-профессиональной диагностики и оценки государственных гражданских служащих в целях обеспечения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности последних.

Предлагаем следующий алгоритм взаимодействия органов государственной власти при проведении процедуры оценки.

Таблица 4

Алгоритм взаимодействия органов государственной власти, Центра оценки (источник: составлено автором)

	Последовательность действий кадровой службы отдельного органа государственной власти
I	Этап 1. Подготовка кадровой службы и гражданских служащих к проведению процедуры оценки (заполняются карты эффективности, включающие цели верхнего уровня, индивидуальные цели, показатели эффективности и результативности для каждой индивидуальной цели) в начале отчетного периода. Этап 2. Проведение оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности в конце отчетного периода. Этап 3. Подведение итогов оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Этап 4. Обобщение полученных итогов и их направление в Центр оценки для последующего анализа; направление предложений по организации процедуры, сформированных в ходе ее проведения.
II	Последовательность действий Центра оценки Этап 1. Получение сводных данных от всех органов государственной власти, проводящих процедуру оценки. Этап 2. Анализ результатов, составление рейтингов, подготовка практических рекомендаций по улучшению процедуры, в том числе на основании выявленных ошибок, допущенных в ходе проведения оценки. Этап 3. Размещение по результатам анализа в открытом доступе на сайте Федерального портала государственной службы и управленческих кадров данных о проведении процедуры оценки за отчетный период.

Ш	Последовательность действий представителей Центра оценки, органов государственной власти и Комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров
	Этап 1. Подготовка сводного аналитического отчета Центром оценки для представления на рассмотрение на заседании Комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров.
	Этап 2. Принятие решений по данному вопросу (разработка нормативных правовых актов, решение о дополнительном финансировании наиболее успешных органов, применение мер дисциплинарного характера к руководству органов, где генеральные и индивидуальные цели не достигнуты или их достижение находится на неудовлетворительном уровне).

Этап 3. Доведение принятых решений до органов государственной власти.

При внедрении разработанных нами предложений возможно возникновение таких сложностей, как нежелание государственных гражданских служащих применения процедуры оценки в связи с ее восприятием как карательного инструмента (вместо направленного на повышение мотивации); некорректное использование методики оценки; разработка и установление заведомо недостижимых показателей; формальное отношение к процедуре оценки, вследствие чего могут быть установлены некорректные показатели для отдельных служащих и интегральные показатели ведомства в целом; недостаточность бюджетных средств на проведение процедуры оценки, ее методическое и информационное обеспечение.

Несмотря на возможность возникновения указанных сложностей отмечаем, что:

1. создание необходимой нормативно-правовой базы для проведения процедуры оценки и ее практическое внедрение для государства в целом позволят повысить уровень государственного управления, что окажет позитивное влияние на решение социально-экономических задач и формирование гражданского общества;

2. для органов государственной власти и государственных гражданских служащих внедрение предложений позволит:

- решить проблему кадрового обеспечения в связи с внедрением современных технологий оценки и установлением взаимосвязи результатов ее проведения с оплатой труда;
- повысить качество работы ведомств через контроль за достижением поставленных целей;
- обеспечить своевременность ротации, развития и поощрения служащих;
- создать действующую систему обратной связи между руководством и служащими, окажет положительное влияние на мотивацию к исполнению должностных обязанностей.

3. для граждан положительный эффект будет выражен в необходимом информационном обеспечении государственной гражданской службы, появлении возможности учета общественного мнения, повышении уровня открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти. Возможно повышение уровня доверия к власти за счет обеспечения эффективного взаимодействия граждан с кадровыми службами государственных органов и своевременного информирования о тенденциях развития государственной службы в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Семенов, А.К. Основы менеджмента: учебник / А.К. Семенов, В.И. Набоков. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008 – с. 293.
2. Поршнева, А.Г. [Электронный ресурс]. – Качество, результативность и эффективность менеджмента. Режим доступа: <http://www.elitarium.ru/2010/04/05>.
3. Ланкина, В.Е. Менеджмент организации: учебник / В.Е.Ланкина. – Таганрог: изд-во ТРТУ, 2006. - 304 с.
4. Кнышова, Е.И. Менеджмент / Е.М. Кнышова – М.: ИД «Форум», ИНФРА-М, 2006. – 304 С.
5. Ямпольская, Д.О. Понятие эффективности управления / Д.О. Ямпольская, М.М. Зонис. – Издательство Нева; Олма-Пресс. – 2003.
6. Ямпольская, Д. Понятие эффективности управления [Электронный ресурс] / Д. Ямпольская, М. Зонис // – Режим доступа: <http://www.inventech.ru/lib/management/management-0056/>.
7. Глазкова, С. У истоков менеджмента: эффективность/С. Глазкова // Строительство и недвижимость. – 2008. – №47.
8. Бондаренко, И.В. Эффективность управления предприятием – ключевая задача менеджмента / И.В. Бондаренко // Das Management. – №5/10-12/. – 2010.
9. Сапронова, А.В. Государственная гражданская служба в призме комплексного анализа / А.В. Сапронова // Экономика и предпринимательство. – 2014. – №12 (ч. 2).
10. Сапронова, А.В. Ключевые показатели эффективности в контексте оценки профессиональной деятельности государственных служащих / А.В. Сапронова // Российское предпринимательство. – 2015. – №1.
11. Сапронова, А.В. Авторская модель формирования системы оценки эффективности деятельности государственной гражданской службы / А.В. Сапронова // Экономические науки. – 2015. – №1.

Рецензент: Статья рецензирована членами редколлегии журнала.

Sapronova Anastasia Vasilyevna

Financial university under the Government of Russian Federation
Russian Federation, Moscow
E-mail: kisatich@gmail.com

The main directions of improvement of measures to ensure the efficiency and professional performance of civil servants

Abstract. Nowadays there is special issue of effectiveness and efficiency of civil servants which is connected with the use of mechanisms to assess their performance.

The article is dedicated to main directions of improvement of measures to ensure the efficiency and professional performance of civil servants. The article analyzes the practice of implementation of modern technologies in procedure of assessment of civil servants, the main problems and ways of solution are identified. The article includes practical recommendations, including the need for changes in the structure of salaries in the establishment of the monthly payment that reflects the results of evaluation of the effectiveness and efficiency of the professional performance of the state civil servant; identified opportunities to expand functionality of the portal of the Federal public service and management personnel, recommendations on the organization of social audit are made, the necessity of establishing a center for evaluation and the algorithm of interaction of public authorities in the process of summarizing and comprehensive evaluation of the civil servants are offered.

Keywords: efficiency; civil servants; public audit; key performance indicators.

REFERENCES

1. Semenov, A.K. Osnovy menedzhmenta: uchebnik / A.K. Semenov, V.I. Nabokov. – M.: Izdatel'sko-torgovaya korporatsiya «Dashkov i K», 2008 – s. 293.
2. Porshnev, A.G. [Elektronnyy resurs]. – Kachestvo, rezul'tativnost' i effektivnost' menedzhmenta. Rezhim dostupa: <http://www.elitarium.ru/2010/04/05>.
3. Lankina, V.E. Menedzhment organizatsii: uchebnik / V.E.Lankina. – Taganrog: izd-vo TRTU, 2006. - 304 s.
4. Knysheva, E.I. Menedzhment / E.M. Knysheva – M.: ID «Forum», INFRA-M, 2006. – 304 S.
5. Yampol'skaya, D.O. Ponyatie effektivnosti upravleniya / D.O. Yampol'skaya, M.M. Zonis. – Izdatel'stvo Neva; Olma-Press. – 2003.
6. Yampol'skaya, D. Ponyatie effektivnosti upravleniya [Elektronnyy resurs] / D. Yampol'skaya, M. Zonis // – Rezhim dostupa: <http://www.inventech.ru/lib/management/management-0056/>.
7. Glazkova, S. U istokov menedzhmenta: effektivnost'/S. Glazkova // Stroitel'stvo i nedvizhimost'. – 2008. – №47.
8. Bondarenko, I.V. Effektivnost' upravleniya predpriyatiem – klyuchevaya zadacha menedzhmenta / I.V. Bondarenko // Das Management. – №5/10-12/. – 2010.
9. Sapronova, A.V. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba v prizme kompleksnogo analiza / A.V. Sapronova // Ekonomika i predprinimatel'stvo. – 2014. – №12 (ch. 2).
10. Sapronova, A.V. Klyuchevye pokazateli effektivnosti v kontekste otsenki professional'noy deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh / A.V. Sapronova // Rossiyskoe predprinimatel'stvo. – 2015. – №1.
11. Sapronova, A.V. Avtorskaya model' formirovaniya sistemy otsenki effektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby / A.V. Sapronova // Ekonomicheskie nauki. – 2015. – №1.