

Божья-Воля А.А.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКИХ ГОССЛУЖАЩИХ С УЧЕТОМ ОСОБЕННОСТЕЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ МОДЕЛИ

Аннотация

В представленной статье предлагается один из возможных подходов к организации процесса планирования, отслеживания и контроля результативности госслужащих в России, основанный на использовании опыта стран со схожей практикой государственного управления.

При организации процесса оценки результативности деятельности госслужащих в России, по мнению автора, важно обратиться к опыту стран, которые уже проводили подобные мероприятия, – изучить их достижения и ошибки, что позволит в определенной степени спрогнозировать последствия внедрения тех или иных управленческих технологий.

На основании изучения существующих исследований был проведен анализ семи основных административных моделей государственного управления. Сопоставление элементов процесса оценки результативности деятельности служащих высших должностей, руководителей среднего звена и рядовых служащих в двадцати двух странах позволило выявить типичные элементы процесса оценки для каждой административной модели.

Определив по установленным характеристикам, какие административные модели наиболее близки российской, удалось сформировать предложения по структуре процесса оценки результативности деятельности госслужащих для российских условий. Изучение современной российской практики оценки результативности деятельности госслужащих в федеральных и региональных органах власти

подтвердило непротиворечивость предлагаемых критериев и методов оценки используемым в настоящее время.

Для внедрения предлагаемого процесса оценки выделены основные этапы планирования, отслеживания и контроля результативности деятельности служащих высших должностей, руководителей среднего звена и рядовых служащих.

Ключевые слова: управление результативностью, государственная служба, оценка результативности деятельности, критерии результативности, мониторинг, стимулирование.

Повышение эффективности работы российских чиновников в настоящее время в значительной степени связывают с контролем непосредственных результатов их деятельности. Широко нащумевшие в зарубежной практике инструменты управления результативностью работы госслужащих – результативные контракты, показатели результативности, премирование по результатам – стали фокусом внимания при реформировании российской системы государственной службы и во многом являются ориентиром ее развития.

Между тем итоги внедрения основных механизмов управления результативностью в различных странах достаточно неоднозначны. С одной стороны, применение количественных индикаторов результативности деятельности госслужащих позволяет непосредственно контролировать выполнение ими поставленных задач. Мониторинг показателей результативности обеспечивает получение объективных данных об эффективности работы чиновников, на основании которых принимаются решения о поощрении успешных служащих и необходимости работы с неэффективными служащими.

С другой стороны, наблюдаются и некоторые негативные последствия внедрения систем оценки деятельности, проявляющиеся в расходах на содержание государственного аппарата, мотивации госслужащих. По результатам исследований ОЭСР, Всемирного банка и ряда независимых зарубежных экспертов, внедрение механизмов управления результативностью госслужащих привело к снижению заинтересованности служащих в Бельгии, Германии, Финляндии и Корее, росту расходов на оплату труда чиновников в Бразилии и Венгрии, выявлению «парадоксов результативности», искажающих ожидаемое поведение служащих, в Канаде, США, Дании, Италии [1].

В связи с этим внедрение механизмов управления результативностью, зарекомендовавших себя в тех или иных зарубежных странах, само по себе не является универсальным средством повышения эффективности работы российских чиновников. Важно выбрать правильные критерии и методы оценки, а также грамотно организовать сам процесс оценки результативности деятельности и использования его итогов для стимулирования наиболее эффективных служащих. В представленной статье предлагается один из возможных подходов к решению данной задачи, основанный на использовании опыта стран со схожей практикой государственного управления.

При организации оценки результативности деятельности госслужащих в какой-то определенной стране, безусловно, важно обратиться к опыту тех государств, которые уже проводили подобные мероприятия, и использовать лучшую практику тех из них, которые наиболее близки данной стране по

политико-административным и национально-культурным характеристикам. В связи с этим необходимо определить критерии сравнения особенностей государственного управления различных стран.

Элементы процесса оценки и стимулирование результативности деятельности государственных служащих в различных административных моделях

Для этих целей были выбраны критерии дифференциации административных моделей Г. Питерса, который в своих исследованиях [3, 4] доказал влияние выделяемых им особенностей стран на итоги проведения различных реформ государственного управления (в том числе перехода к оплате по результатам, контрактным отношениям с госслужащими, внедрения инструментов управления качеством государственных услуг, децентрализации ответственности за реализацию государственных программ и т.д.). Влияние особенностей государственного управления, описанное Г. Питерсом, широко использовалось многими исследователями [2, 5, 6, 7] для изучения процессов и результатов реформ государственного управления в отдельных странах или группах стран.

Следует отметить, что под «административной моделью» Г. Питерс понимает исторически сложившиеся ценности, внутреннее устройство и формы взаимоотношений органов государственной власти с другими институтами, которые в совокупности обуславливают механизмы государственного управления в определенном обществе. Дифференциация административных моделей, по мнению Г. Питерса, определяется рядом характеристик, среди которых «отношения государства и общества», «законность и принятие управленческих решений» и др. [3, 4].

В «западных странах» Г. Питерс выделил четыре административные модели: англо-американскую, наполеоновскую, германскую, скандинавскую. Последователи Г. Питерса (К. Дахлстром (*C. Dahlström*), В. Лапуенте (*V. Lapuente*), П. Ким (*P. Kim*)) проводили анализ административных моделей не только европейских, но и азиатских стран. Автором данной статьи были рассмотрены особенности государственного управления в Китае (без изучения опыта данной страны выводы об особенностях азиатских государств представляются незавершенными).

Перечень стран, которые упомянутые выше исследователи относят к каждой из рассматриваемых моделей, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Перечень стран, отнесенных к основным административным моделям

Административная модель	Страны
Англо-американская	Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Нидерланды
Наполеоновская	Франция, Бельгия, Испания, Италия, Дания
Германская	Германия, Австрия, Венгрия, Польша, Швейцария

Скандинавская	Норвегия, Швеция, Финляндия
Китайская	Китай
Корейская	Южная Корея
Японская	Япония

Источник: Составлено автором на основе: Peters G. (2008). The Napoleonic Tradition; Peters G. (2001). Administrative Traditions and the Anglo-American Democracies; Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences; Dahlström, C., Lapuente V. Do you believe me? Public Sector Incentive Systems in Japan, Korea, Spain and Sweden; Kim, P. (2002). Civil Service Reform in Japan and Korea: Toward Competitiveness and Competency.

Для целей исследования необходимо рассмотреть, как организована оценка результативности деятельности госслужащих в странах каждой из семи обозначенных административных моделей. Анализ практики оценки результативности деятельности госслужащих в двадцати двух странах позволил выявить типичные элементы данного процесса для англо-американской, наполеоновской, германской, скандинавской, китайской, корейской и японской административной модели (таблица 2). Необходимо отметить, что рассматривалась процедура оценки результативности деятельности для трех основных категорий служащих: служащих высших должностей, руководителей среднего звена и служащих неруководящих должностей. Содержание служебной деятельности и ожидаемые результаты работы данных категорий госслужащих значительно отличаются, поэтому важно изучать их отдельно.

Следует отметить, что различия в процедурах оценки результативности деятельности определенных административных моделей выражаются степенью охвата категорий государственных служащих, комплексностью критериев оценки, диапазоном применяемых методов оценки, уровнем формализации результатов оценки, а также последствий позитивной и негативной оценки.

Таблица 2

Основные типичные элементы процедур оценки результативности деятельности государственных служащих в моделях государственного администрирования

Критерии оценки	Методы оценки	Категории результативности	Последствия позитивной оценки	Последствия негативной оценки
Англо-американская административная модель				
Служащие высших должностей				
<ul style="list-style-type: none"> – цели государственного органа; – качество финансового менеджмента, управления человеческими ресурсами, планирования, разработки политики и операционного управления программами; – развитие лидерских качеств 	<ul style="list-style-type: none"> – метод оценки достижения целей; – самооценка; – оценочное интервью; – оценка «360 градусов» 	<ul style="list-style-type: none"> – неудовлетворительный уровень; – минимально удовлетворительный уровень; – удовлетворяющий всем требованиям 	<ul style="list-style-type: none"> – повышение оклада; – назначение премии 	<ul style="list-style-type: none"> – увольнение с государственной службы; – перевод на другую должность; – разработка программы профессионального развития

Руководители среднего звена, служащие неруководящих должностей				
– задачи структурного подразделения; – лидерское поведение	– метод оценки достижения целей; – оценочное интервью	– неудовлетворительный уровень; – минимально удовлетворительный уровень; – удовлетворяющий всем требованиям	– повышение оклада; – назначение премии; – нематериальное вознаграждение; – карьерное продвижение	– увольнение с государственной службы; – перевод на другую должность; – разработка программы профессионального развития
Наполеоновская административная модель				
Служащие высших должностей				
– цели государственного органа; – задачи профессионального развития; – качество внутриведомственного финансового менеджмента и управления человеческими ресурсами	– метод оценки достижения целей; – самооценка; – оценочное интервью	– удовлетворительный уровень; – неудовлетворительный уровень	– назначение премии	– понижение в должности; – перевод на другую должность; – увольнение с государственной службы
Руководители среднего звена				
– задачи структурного подразделения	– метод оценки достижения целей; – оценочное интервью; – ранжирование	– удовлетворительный уровень; – неудовлетворительный уровень	– назначение премии	– понижение в должности; – перевод на другую должность
Германская административная модель				
Служащие высших должностей				
– цели государственного органа	– оценочное интервью	– неудовлетворительно; – удовлетворительно; – очень хорошо	– назначение премии	не установлены
Руководители среднего звена, служащие неруководящих должностей				
– задачи структурного подразделения; – уровень профессиональной компетентности; – личные и деловые навыки	– оценочное интервью; – описательная оценка; – ранжирование	– категории результативности не выделяются; – рейтинг	– назначение премии; – повышение оклада; – карьерное продвижение	поиск направлений профессионального развития
Скандинавская административная модель				
Служащие высших должностей				
– цели государственного органа	– оценочное интервью; – самооценка; – оценка «360 градусов»	категории результативности не выделяются	– повышение оклада; – назначение премии	не установлены

Руководители среднего звена, служащие неруководящих должностей				
– компетентность; – эффективность; – кооперация; – управленческие навыки	ранжирование	категории результативности не выделяются	– карьерное продвижение; – разработка программы профессионального развития; – назначение премии	поиск направлений профессионального развития
Китайская административная модель				
Служащие высших должностей, руководители среднего звена				
– экономическое развитие; – социальное и духовное развитие; – строительство Партии	– оценочное анкетирование коллег; – оценочные опросы; – обсуждение в малых группах; – оценочное интервью	– отлично; – удовлетворительно; – неудовлетворительно	– назначение премии; – карьерное продвижение (партийное)	не применяется
Служащие неруководящих должностей				
– достоинства; – способности; – старания; – достижения	– самооценка; – оценочное интервью; – коллегиальная оценка	– отлично; – удовлетворительно; – неудовлетворительно	– карьерное продвижение; – назначение премии	– понижение в должности; – увольнение с государственной службы
Корейская административная модель				
Служащие высших должностей				
цели государственного органа	– метод оценки достижения целей; – оценка «360 градусов»	– удовлетворительный уровень; – неудовлетворительный уровень	повышение оклада	не установлены
Руководители среднего звена, служащие неруководящих должностей				
– результативность; – способности; – отношение	ранжирование	– отличный; – выдающийся; – нормальный; – неудовлетворительный	назначение премии	– перевод на другую должность; – увольнение с государственной службы
Японская административная модель				
Служащие высших должностей				
цели государственного органа	н/д	– удовлетворительный уровень; – неудовлетворительный уровень	назначение премии	не установлены

Источник: Составлено автором на основе обобщения международного опыта.

Обоснование предложений по организации процесса оценки результативности деятельности государственных служащих в России и анализ современной российской практики оценки

Для определения наиболее подходящих элементов процедуры оценки результативности деятельности российских госслужащих были выделены особенности государственного управления в России. Если рассмотреть характеристики российской системы государственного управления по критериям дифференциации административных моделей, предложенных Г. Питерсом, обнаруживается сходство России с наполеоновской и китайской административными моделями, а также – в меньшей степени – со скандинавской административной моделью.

На основании выводов исследований Г. Питерса о влиянии особенностей государственного управления на итоги проведения реформ в сфере госслужбы и выявленной автором схожести элементов системы оценки в странах каждой административной модели, можно предположить, что для российской системы государственной службы наиболее эффективным является выбор критериев оценки результативности деятельности госслужащих на основе сочетания элементов, применяемых в странах наполеоновской и китайской административных моделей, а также в странах скандинавской административной модели.

Таким образом, с использованием опыта стран со схожими особенностями государственного управления автором были выделены элементы процесса оценки результативности деятельности госслужащих в России (таблица 3).

Таблица 3

Предлагаемые элементы процесса оценки результативности деятельности государственных служащих в России

Служащие высших должностей	Руководители среднего звена	Служащие неруководящих должностей
Критерии оценки		
<ul style="list-style-type: none"> – степень достижения целей государственного органа; – степень выполнения требований к качеству внутриведомственного финансового менеджмента и управления человеческими ресурсами; – степень выполнения задач профессионального развития 	<ul style="list-style-type: none"> – степень выполнения задач структурного подразделения; – уровень развития управленческих навыков 	<ul style="list-style-type: none"> – степень выполнения задач структурного подразделения; – степень выполнения требований к качеству служебной деятельности
Методы оценки		
<ul style="list-style-type: none"> – метод оценки достижения целей; – самооценка; – оценочное интервью 	<ul style="list-style-type: none"> – метод оценки достижения целей; – оценочное интервью; – ранжирование 	<ul style="list-style-type: none"> – оценочное интервью

Категории результативности		
– удовлетворительный уровень; – неудовлетворительный уровень	– выдающийся; – отличный; – удовлетворительный уровень; – неудовлетворительный уровень	– выдающийся; – отличный; – удовлетворительный уровень; – неудовлетворительный уровень
Периодичность оценки		
ежегодно	ежегодно	ежегодно
Последствия позитивной оценки		
– премирование; – нематериальное поощрение	– карьерное продвижение; – назначение премии; – нематериальное поощрение	– карьерное продвижение; – назначение премии; – нематериальное поощрение
Последствия негативной оценки		
– понижение в должности; – перевод на другую должность; – увольнение с государственной службы	– поиск направлений профессионального развития; – понижение в должности; – перевод на другую должность	– поиск направлений профессионального развития; – перевод на другую должность; – увольнение с государственной службы
Применение групповых форм оценки		
не применяется	применяется часто	применяется часто

Источник: Составлено автором.

Для служащих высших должностей оценка результативности деятельности должна носить комплексный характер. Ключевым критерием оценки должна стать степень достижения целей государственного органа, а также важно учитывать степень выполнения требований к качеству внутриведомственного финансового менеджмента, управления человеческими ресурсами и степень выполнения задач профессионального развития.

Индикатором результативности деятельности руководителей среднего звена, как правило, является степень выполнения задач, поставленных перед структурным подразделением. В дополнение к данному критерию имеет смысл оценивать уровень развития управленческих (прежде всего лидерских) качеств руководителя, в значительной степени определяющих эффективность организации работы соответствующего структурного подразделения и заинтересованность рядовых служащих.

Для служащих неруководящих должностей критерии эффективности их работы также должны быть обусловлены степенью выполнения задач структурного подразделения. Наряду с анализом непосредственных результатов деятельности оценка эффективности работы служащих неруководящих должностей должна включать степень выполнения требований к качеству их служебной деятельности.

В предлагаемом процессе оценки расширен диапазон применяемых методов оценки результативности деятельности всех категорий служащих государственных органов по сравнению с используемыми в настоящее время. Процесс оценки предполагает введение дифференцированных катего-

рий результативности. В разработанном процессе оценки выделены последствия позитивной и негативной оценки (инструменты стимулирования и санкции), предусматривающие взаимосвязь оценки результативности деятельности с условиями прохождения государственной службы.

Между тем в России на сегодняшний день уже накоплен определенный опыт управления результативностью деятельности госслужащих как в федеральных органах власти, так и в субъектах Федерации. Предлагаемые нововведения в сфере оценки результативности деятельности должны, с одной стороны, не противоречить использованию инструментов, доказавших свою эффективность, а с другой – приходить на смену устаревшим либо неадекватным технологиям.

Существующую практику оценки результативности деятельности госслужащих в России в значительной степени иллюстрируют нормативные правовые акты федеральных и региональных органов власти, регулирующие организацию служебной деятельности и условия премирования чиновников. Предлагаемые критерии оценки результативности деятельности различных категорий госслужащих в целом соответствуют тем критериям оценки, которые уже используются в современной российской практике, что подтверждает целесообразность выбранных технологий оценки. При этом что основная роль в отслеживании и подведении итогов работы оцениваемого отдается непосредственному руководителю, более четкая формализация критериев снижает субъективность проводимой оценки.

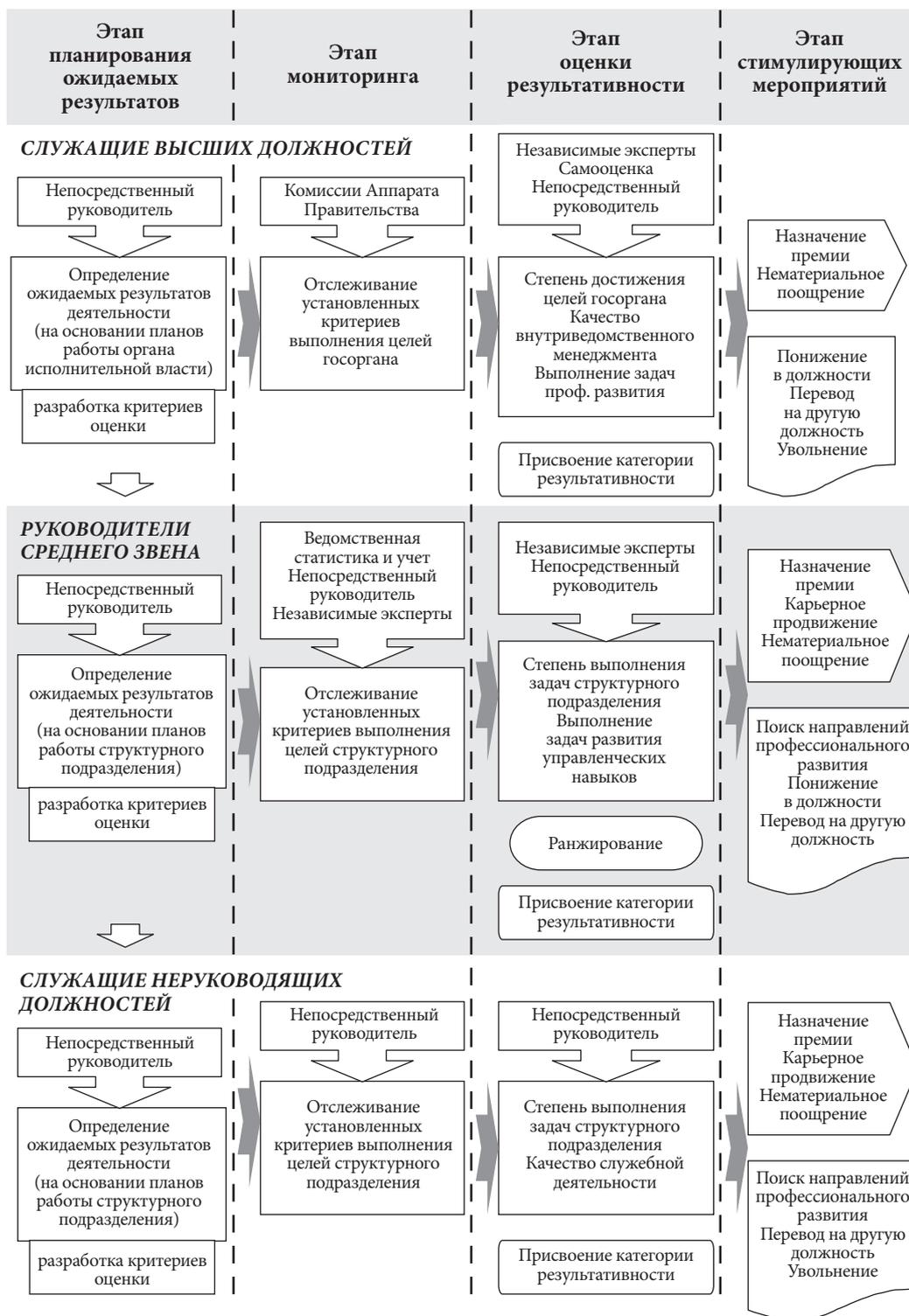
Вопросы внедрения разработанного процесса оценки результативности деятельности государственных служащих и обеспечения объективности оценки

Сопоставление разработанных критериев и других элементов процесса оценки результативности деятельности с современной практикой подобной работы в российских государственных органах, с одной стороны, подтвердило возможность ее внедрения, а с другой – выявило масштаб необходимых для этого мероприятий, в связи с чем в рамках исследования были разработаны механизмы, которые должны использоваться при включении предлагаемого процесса оценки результативности в организацию деятельности рассматриваемых категорий госслужащих (схема 1).

По сравнению с действующим порядком контроля исполнения поручений предлагаемая последовательность этапов планирования, оценки и стимулирования госслужащих усиливает логическую преемственность деятельности госслужащих от уровня заместителя министра до рядового сотрудника, что способствует решению такой назревшей проблемы, как противоречивость результативного управления деятельностью органов власти и процедурной регламентации работы конкретных служащих. Кроме того, в предлагаемом процессе оценки расширен спектр критериев оценки, что позволяет рассматривать эффективность работы отдельного служащего не только на основании текущей загруженности и ошибок выполнения инструкций (как в сложившейся системе), но и непосредственных результатов деятельности и его профессионального развития.

Схема 1

Планирование, отслеживание и контроль результативности деятельности государственных служащих¹



Источник: Составлено автором.

Нововведением предлагаемого процесса оценки также является формализованная процедура оценки служащих высших должностей (заместителей министров), что предусматривает участие членов Правительства РФ (как непосредственных руководителей оцениваемых) в планировании, мониторинге и оценке их деятельности, а также принятии решения об их стимулировании. Кроме того, на этапе внедрения процесса оценки предполагается участие Администрации Президента РФ, исполняющей часть функций по управлению государственной службой. Как и в настоящее время, Администрация Президента РФ должна будет обеспечить методическую поддержку нововведений, организовать экспертное сопровождение (с участием независимых экспертов) и проводить контрольные мероприятия в органах исполнительной власти.

В представленной последовательности этапов особое внимание уделено также текущему мониторингу результатов работы госслужащих, формализуется роль непосредственного руководителя в оценке служащего, предусматривается привлечение независимых экспертов, возможность самооценки служащих высших должностей и т.д.

В перспективе, еще одним инструментом, обеспечивающим объективность оценки, может стать система специальных судебных и квазисудебных органов по рассмотрению административных дел и административно-правовых споров как между гражданами и органами власти, так и внутри государственных органов (административная юстиция). Тем не менее данной системы в России еще не создано, и проблема ее формирования требует отдельного рассмотрения.

* * *

Таким образом, развитие российской системы государственной службы в настоящее время в значительной степени связано с внедрением механизмов управления результативностью и, в частности, оценки результативности деятельности. Данная практика может быть заимствована из обширного опыта зарубежных стран. Анализ теоретических исследований выявил возможность обоснования перспектив внедрения элементов управления результативностью деятельности госслужащих в России на основе соотношения существующей практики государственного управления с выделяемыми в международном опыте административными моделями. Подробное рассмотрение элементов оценки результативности деятельности госслужащих (категории оцениваемых служащих, критерии оценки, методы оценки, последствия позитивной/негативной оценки) в странах перечисленных административных моделей позволило сформировать типичную структуру данных процессов оценки для каждой административной модели.

Изучение практики государственного управления в России обнаружило ее наибольшую схожесть с наполеоновской и китайской административными моделями, а также частично – со скандинавской моделью. С использованием лучшего опыта оценки результативности деятельности госслужащих в странах данных административных моделей были разработаны предложения по созданию механизмов подобной процедуры для российских условий. На основании проведенного исследования существу-

ющей практики оценки результативности деятельности российских госслужащих автор обосновал целесообразность и необходимость внедрения предлагаемого процесса оценки.

Для внедрения предлагаемого процесса оценки нами выделены основные этапы планирования, отслеживания и контроля результативности деятельности служащих высших должностей, руководителей среднего звена и рядовых служащих, предусматривающие непосредственное использование итогов оценки при стимулировании успешных служащих и работе с неэффективными служащими.

Ценность разработанного процесса оценки результативности деятельности госслужащих заключается в том, что предложенный формат является следующей ступенью эволюции механизмов управления результативностью деятельности госслужащих в России (с точки зрения систематичности, формализованности и логической связанности).

ЛИТЕРАТУРА

1. Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. 2007/5.
2. Ongaro E., Valotti G. (2008). Public management reform in Italy: explaining the implementation gap // International Journal of Public Sector Management. Vol. 21. No. 2. 2008. P. 174–204.
3. Peters G. (1997). Policy Transfers Between Governments: The case of Administrative Reforms // West European Politics. Vol. 20. No. 4 (Oct. 1997). P. 71–88.
4. Peters G. (2008). The Napoleonic Tradition // International Journal of Public Sector Management. Vol. 21. No. 2. P. 118–132.
5. Parrado S. (2008). Failed policies but institutional innovation through “layering” and “diffusion” in Spanish central administration. // International Journal of Public Sector Management. Vol. 21. No. 2. 2008. P. 230–252.
6. Rouban L. (2008). Reform without doctrine: public management in France // International Journal of Public Administration. Vol. 21. No. 2. 2008. P. 133–149.
7. Spanou C. (2008). State reform in Greece: responding to old and new challenges // International Journal of Public Sector Management. Vol. 21. No. 2. 2008. P. 150–173.

ПРИМЕЧАНИЕ

- ¹ Анализу были подвергнуты 27 нормативно-правовых акта 27 федеральных органов исполнительной власти и 78 нормативно-правовых актов 41 субъекта Федерации. Как и на предыдущих этапах анализа, дифференцировались три категории госслужащих: служащие высших должностей, руководители среднего звена и служащие неруководящих должностей.