

На правах рукописи

ТЕРЕНТЬЕВА Екатерина Владимировна

**Система оценки и оплаты труда федеральных государственных служащих:
основные направления развития**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика труда)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2008

Диссертационная работа выполнена на кафедре экономики труда и персонала экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Василюк Татьяна Николаевна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Храпылина Любовь Петровна

кандидат экономических наук, доцент
Ерохина Раиса Ивановна

Ведущая организация: Всероссийский центр уровня жизни

Защита диссертации состоится _____ декабря 2008 года в _____ часов на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, 2-й учебный корпус, экономический факультет, ауд. № _____.

С диссертаций можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (2-й учебный корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан « _____ » ноября 2008 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета Д 501.001.17

Панкратова В.П.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Проводимая в настоящее время в России реформа государственной службы ставит задачу повышения ее эффективности в целом, что означает усовершенствование деятельности отдельных органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, улучшение координации между различными уровнями и органами, совершенствование и внедрение новых механизмов, позволяющих выйти на более высокий уровень государственного управления. Однако до сих пор многие проблемы остаются нерешенными. В частности, специалисты отмечают низкую эффективность деятельности органов государственной власти и их аппаратов, снижение престижа государственной службы и авторитета гражданских служащих, широкое распространение коррупции и других негативных явлений среди гражданских служащих¹. Существует необходимость преодоления разрыва в оплате труда государственных служащих и специалистов в негосударственном секторе экономики, что позволило бы привлечь квалифицированные кадры на государственную службу.

В этой связи особую значимость приобретает необходимость реформирования системы оплаты служебной деятельности. К основным проблемам в этой области можно отнести: неэффективность применяемых систем оплаты и стимулирования, их недостаточную гибкость, отсутствие увязки с целями, задачами и результатами деятельности органов исполнительной власти, слабую зависимость уровня оплаты от выполняемых функций, качества работы и достигнутых результатов, отсутствие обобщенных показателей эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих. Системы премирования развиты слабо, их размер в условиях недостаточности средств фонда оплаты труда не позволяет создать эффективную систему стимулирования, что порождает отчасти также такую проблему, как коррупция.

Таким образом, реформирование системы оплаты труда, применяемой на государственной службе, является необходимым условием для создания эффективной гражданской службы, для привлечения молодых и высококвалифицированных специалистов.

Степень разработанности проблемы.

Проблема реформирования системы государственной службы в целом получила широкое освещение в научной и методической литературе. В частности, ей посвящены работы таких российских ученых, как Г.В. Атаманчука, В.Н. Барышева,

¹ Концепция реформирования государственной службы РФ//<http://www.strana.ru/print/102258.html>

В.Е. Гимпельсона, В.Д. Граждана, В. Егорова, Т. Журавлевой, Т.В. Зайцева, А.В. Клименко, А.Ф. Ноздрачева Л.И. Яковсона и др. Анализ существующих моделей государственной службы приведен в работах И.А. Василенко, Н. Загладина, Б.М. Лазарева, А.В. Оболонского и др.

Особое место вопросам необходимости реформирования государственной службы в своих работах отводили такие западные исследователи, как Т. Верхайен, Д. Росси, Д. Финнемор, И. Хорс, Ф. Эммерт и др.

Основой для рассмотрения вопросов, связанных с реформированием существующей системы оценки, оплаты и мотивации труда, являются работы, посвященные теоретическим основам этой системы. Данные проблемы нашли отражение в работах Н.А. Волгина, А.Л. Жукова, П.В. Журавлева, Ю.П. Кокина, Р.П. Колосовой, А.А. Кузнецова, Ю.Г. Одегова, А.Е. Серкова, Л.П. Храпылиной, В.П. Чичканова, С.И. Шкурко, Р.А. Яковлева. На Западе этими вопросами занимались М. Армстронг, А. Бауи, Х. Муркис, В. Найт, Р. Селф, Р. Смит, Д. Фаулер, Р. Шулет, Р. Эренберг, и др.

В общем ряду проблем выделяется необходимость изучения экономической эффективности труда в различных сферах деятельности. Этой проблемой занимались как отечественные исследователи – Л. Абалкин, Е. Антосенков, Н. Гвоздева, Л. Кунельский, В. Немчинов, В. Олигин-Нестеров, К. Пажитнов, М.Я. Погорелова, О. Романова, Г. Слезингер, Г. Черкасский и др., так и зарубежные ученые – М. Алле, Р. Барр, Дж. М. Кейнс, Р. Коуз, А. Маршалл, К. Менар, Р. Питерс и др.

Подходы к оценке труда и его эффективности в области государственного и муниципального управления предлагаются в работах В.А. Агеева, Е.А. Борисовой, Л. В. Вагиной, Г. Г. Водолазова, Н. А. Волгина, В. Егорова, Н. Захарова, В. Игнатова, Е. Игнатьевой, Л. Калиниченко, М.В. Кирсановой, Н.Н. Клища, Л.Г. Никулиной, С. Майборода, В.Н. Матирко, Е. Охотского, А. Понеделкова, Б. Ракитского, А. Старостина, Л. Татариновой, Л. Яковсона.

Построению системы оплаты труда и мотивации государственных служащих посвящены работы В.Н. Барышева, Н.А. Волгина, И. Лотовой, А.В. Оболонского, Г.А. Сатарова, В. Шадрина и др.

Вопросам оценки эффективности оплаты труда государственных служащих в соответствии с результатами их деятельности в последнее время уделяется все большее внимание и рядом международных организаций, к числу которых можно отнести Всемирный Банк, Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейский союз EUROPEAID и др.

Вопросы, связанные с построением системы оплаты труда государственных служащих, изучаются с позиций различных научных дисциплин: экономики труда, трудового права, институциональной экономики, государственного и муниципального управления, управления персоналом и др.

Однако, по мнению автора, проблема увязки системы оплаты труда государственных служащих с его результатами еще не нашла должного отражения в работах отечественных и зарубежных авторов и нуждается в дальнейшем исследовании.

Актуальность и недостаточная изученность проблем построения системы оплаты труда государственных служащих, необходимость определения путей повышения стимулирующей роли оплаты труда и совершенствования организации труда государственных служащих предопределили выбор темы диссертационной работы, определили цель и задачи исследования.

Цель работы – разработка механизма совершенствования системы оплаты труда государственных служащих на основе ее увязки с результатами их труда.

Поставленная цель предопределила необходимость решения следующих задач:

1. Систематизировать существующие теоретические подходы к описанию понятия «государственная служба», выделить особенности государственной службы как вида профессиональной деятельности, исследовать практику применения стимулирующих контрактов как элемента системы оплаты труда государственных служащих.

2. Выявить особенности применения аттестации как метода оценки результатов труда государственных служащих, исследовать существующую систему показателей и критериев, используемых при оценке труда государственных служащих.

3. Исследовать возможности и степень применения механизмов, позволяющих усилить мотивацию гражданских служащих к эффективной работе.

4. Изучить возможности применения зарубежного опыта реформирования систем оплаты труда государственных служащих, направленного на установление взаимосвязи между результатами труда и его оплатой, а также определить категории гражданских служащих, для которых возможно внедрение системы оплаты труда по результатам.

5. Выявить возможности определения и внедрения показателей эффективности и результативности деятельности государственных служащих.

Объектом исследования выступает система оценки и оплаты труда государственных гражданских служащих.

Предметом исследования является определение путей повышения стимулирующей роли оплаты и мотивации труда федеральных государственных служащих в РФ.

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных авторов в области экономики труда, государственного управления, институциональной экономики. В работе также рассмотрены законы и иные нормативно-правовые акты, регулирующие порядок оплаты и оценки труда государственных гражданских служащих. В процессе исследования применялись методы сравнительного анализа, научной классификации, систематизации, а также социологические (анкетирование) и статистические методы. Для обработки результатов опроса, проведенного автором, был использован кластерный анализ.

Информационной базой исследования являются статистические данные, работы отечественных и зарубежных авторов, нормативные документы, публикации в научной и периодической печати, электронные источники информации, материалы и рекомендации международных организаций и научно-практических конференций, а также материалы собственного обследования автора, проведенного в форме анкетирования представителей различных групп государственной гражданской службы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Выявлены теоретико-методологические подходы к определению понятия «государственная служба». Автором выделены особенности, характеризующие государственную службу как вид трудовой деятельности и специфика функций государственных гражданских служащих. Предложено авторское определение государственной службы как вида профессиональной деятельности по осуществлению функций и целей государства, который характеризуется доступом к ограниченным ресурсам, наличием властных полномочий и значимыми последствиями принимаемых решений. Данное определение позволяет более четко идентифицировать понятие «государственная служба» и формирует методологические и методические основы для оценки труда государственных служащих.

2. Выявлен и систематизирован опыт зарубежных стран и российской практики в оценке труда государственных служащих. На этой основе уточнен и расширен перечень критериев, с помощью которых должна производиться оценка труда государственных служащих и предложена методология их структуризации. В частности, автором предложено использование трех блоков критериев оценки, позволяющих оценить: I) степень соответствия служащего квалификационным требованиям (образование, квалификация, стаж работы); II) профессиональные

качества служащего, содержание рабочего процесса (участие в различных проектах, выполнение ответственных заданий и др.); III) личностные качества служащего (организаторские способности, способность принимать решения, оценочные и мыслительные способности и др.). Обоснована необходимость расширения спектра методов оценки деятельности государственных служащих, применяемых в ходе проведения аттестации, за счет использования технологий, присущих частному сектору.

3. Исследован зарубежный опыт и лучшие отечественные практики мотивации государственных служащих, предложено усилить исследовательскую компоненту в изучении удовлетворенности сотрудников, и дополнить набор мотиваторов такими как внедрение схем гибкого рабочего времени, предоставление возможности выполнять часть работы вне рабочего места и др.

4. Автором предложена схема перехода к порядку оплаты труда, построенному на результатах, включающая в себя несколько этапов, а именно: 1) разработку нормативно-правовой базы; 2) определение лиц, для которых система может быть применима; 3) выработку показателей результативности и эффективности, критериев премирования и депремирования; 4) разработку системы мониторинга и оценки деятельности служащих; 5) разработку процедуры внесения показателей в контракт; 6) заключение контракта, построенного на принципах учета результатов деятельности.

Реализуя данную схему, автором предложено определение понятия «ответственное лицо» – это государственные гражданские служащие, которые распоряжаются ресурсами, несут ответственность за определенную сферу деятельности органа власти, принимают от лица государства (государственного органа) решения, формирующие политику и осуществляющие действия, являющиеся значимыми для широкого круга граждан и организаций. На основании данного определения автор разработал процедуру, позволяющую идентифицировать лиц (гражданских служащих), для которых применим принцип оплаты труда по результатам.

5. Для реализации предложенной схемы, автором формализованы и структурированы показатели результативности и эффективности, которые могут быть применены при оплате труда по результатам. Они включают в себя показатели деятельности, показатели управления и показатели оказываемого влияния. В работе предложены возможные подходы к применению данных показателей, что служит базой для дальнейшей разработки должностных регламентов на государственной службе.

Дополнена система методов премирования и депремирования государственных служащих за достижение результатов, являющаяся частью системы перехода к особому порядку оплаты труда. Автором разработана методика, позволяющая применять

показатели, характеризующие эффективность и результативность деятельности государственных служащих. На основе предложенных подходов к применению показателей эффективности и результативности автор разработал примерную форму служебного контракта с государственным служащим, предполагающего применение системы оплаты труда по результатам для определенной категории государственных служащих.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в углублении и систематизации представлений о системе оплаты и оценки труда государственных гражданских служащих. Результаты исследования могут быть применены для целей проводящегося реформирования системы государственной службы, а также использованы для проведения дальнейших исследований в данной области.

Апробация и публикации. Результаты исследования были представлены автором на научных конференциях «Ломоносов–2005», «Проблемы управления безопасностью сложных систем» (2004, 2005 гг.), «Экономический рост. Теория и практика. V Чаяновские чтения» (2005 г.).

Теоретические и практические положения и выводы работы используются в учебном процессе при разработке и преподавании ряда разделов учебного курса «Экономика персонала».

Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования представлены в 9 печатных работах общим объемом 2,3 печатных листа.

Логика диссертационной работы определяется поставленными целью и задачами. В соответствии с логикой исследования диссертация имеет следующую структуру:

Введение

Глава 1. Теоретические основы исследования трудовой деятельности на государственной службе

1.1. Государственная служба как вид деятельности

1.2. Особенности прохождения государственной службы

1.3. Стимулирующие контракты как элемент управления трудовой деятельностью

Глава 2. Оценка и оплата труда государственных служащих

2.1. Аттестация как инструмент оценки труда государственных служащих в России

2.2. Зарубежные практики оценки эффективности служебной деятельности государственных служащих и стимулирования государственных служащих в соответствии с результатами этой деятельности

2.3. Особенности построения системы оплаты служебной деятельности государственных служащих

Глава 3. Разработка методических подходов к совершенствованию системы оплаты труда как инструмента стимулирования трудовой деятельности государственных служащих

3.1. Порядок стимулирования государственных (гражданских) служащих и его реализация при составлении и заключении служебных контрактов.

3.2. Возможности совершенствования системы оплаты труда гражданских служащих

3.3 Методические рекомендации по внедрению системы оплаты труда по результатам

3.4 Закрепление размеров фонда оплаты труда и внедрение систем коллективного и индивидуального премирования за достижение показателей результативности

Заключение

Библиография

Приложения

II. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Систематизация существующих теоретических подходов к описанию понятия «государственная служба», выделение особенностей государственной службы как вида профессиональной деятельности

В работе автором выявлен ряд отличительных признаков, которые позволяют оценить государственную службу как особый вид профессиональной деятельности. Среди них можно выделить следующие:

✓Характер и содержание трудовых функций, выражающихся в практической и непосредственной реализации задач и функций государства.

✓Доступ к ограниченным ресурсам (например, информация). Данная особенность позволяет государственному служащему использовать в личных целях ту информацию, которая является закрытой (а иногда и секретной) для остальных граждан.

✓Наличие властных полномочий также отличает государственных служащих, так как предполагает обладание полномочиями, которые позволяют принимать решения, оказывающие влияние на широкие слои населения страны (это влияние может быть как прямым – в случае принятия законов и постановлений, так и косвенным – в случае, когда государственный служащий только участвует в разработке предложений и норм).

✓Строгая правовая регламентация как самой деятельности, так и прав и обязанностей госслужащих - государственная служба выделяется из всех остальных видов деятельности регламентацией не только Трудовым Кодексом, но и рядом законов, указов Президента, постановлений правительства и т.д. Нормы и положения, регламентирующие деятельность государственных служащих, ограничивают свободу принятия решений – они зачастую вынуждены руководствоваться нормами и инструкциями, осознавая их несовершенство.

✓Одной из особенностей трудовой деятельности на государственной службе является тот факт, что ее продолжительность зависит от политического цикла в стране, и при смене власти (правящей партии), а также при смене политического курса для многих служащих вероятность перемещения на другие должности и даже потери работы резко повышается. Однако следует отметить, что существует и другая особенность (для высших должностных позиций) – как показывает практика, если человек занимает одну из руководящих должностей в системе государственной службы, вероятность его полного увольнения из системы не так уж высока – его скорее переведут на другую должность, при этом не очень ущемляя финансово.

✓Последствия принимаемых решений оказывают существенное влияние на жизнь миллионов граждан страны, что обуславливает высокий уровень ответственности и требует всесторонней проработки и взвешенности решений, сведения возможных рисков к минимуму и др.

В **России** общепринятого определения понятия «государственная служба» в научной литературе нет. Различные авторы акцентируют внимание чаще на внешних проявлениях государственной службы, не выделяя ее специфических особенностей. Так, например, Граждан В.Д. дает следующее определение: «государственная служба – это профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных и региональных государственных органов»².

На основании выявленных в работе особенностей государственной службы как вида профессиональной деятельности, а также проведенного анализа существующих теоретических подходов к определению государственной службы было предложено авторское определение понятия «государственная служба» – это особый вид профессиональной деятельности по осуществлению целей и функций государства, который характеризуется доступом к ограниченным ресурсам, наличием властных полномочий и значимыми последствиями принимаемых решений.

² Граждан В.Д. Государственная гражданская служба// Кнорус, 2007 г. – С.60

2. Критерии оценки труда государственных служащих, позволяющие оценить как личные качества аттестуемого, так и степень, эффективность участия в трудовом процессе

Инструментом, позволяющим реализовать целый ряд направлений работы с кадрами, является аттестация, направленная на совершенствование деятельности органов государственной власти по подбору, расстановке и повышению квалификации государственных служащих.

Механизм оценки труда, обеспечивающий ее эффективные результаты, должен обязательно включать в себя следующие элементы: 1) субъект оценки; 2) объект оценки; 3) научно разработанные критерии оценки деятельности государственных служащих, т. е. конкретные требования, которым должна соответствовать деятельность служащего, его личностные качества и результаты труда; учет других факторов, раскрывающих содержание работы; 4) методы оценки; 5) процедура оценки (создание рациональной системы учета показателей работы служащих, позволяющей анализировать собранную информацию; выделение служащих, занимающихся проведением оценки; компьютерное обеспечение процесса оценки; проведение оценки как таковой и т. д.).

Таблица 1 показывает критерии, на основе которых проводится оценка государственных служащих в других странах:

Таблица №1

Зарубежный опыт оценки деятельности государственных служащих

Страна	Критерии оценки
Великобритания	Степень выполнения задач, оценка деятельности по стандартам, прочее (семейные обстоятельства и др.) Используется 5-балльная шкала
США	Количественные (осуществленные действия – запросы, переводы и др.) Качественные (допущенные ошибки, жалобы на служащего) Временные (сроки выполнения проектов) Затраты (издержки на выполнение работы)
Франция	Общая оценка – использование комплексной характеристики (профессиональные знания, организованность, индивидуальные качества) Балльная оценка – по 20-балльной шкале (первоначальный балл присваивается при поступлении на госслужбу и увеличивается в зависимости от эффективности его деятельности)

Основным документом, позволяющим оценить методы и критерии оценки, применяемые на государственной службе в России, является аттестационный лист, форма которого рекомендована государственным ведомствам и закреплена законодательно.

Как показывает анализ этого документа, в нем присутствуют только общие критерии соответствия занимаемой должности и квалификационным требованиям к государственному служащему – стаж государственной службы, классный чин аттестуемого, его уровень образования и некоторые формальные оценки (например, оценка выполнения рекомендаций, полученных государственным служащим во время предыдущей аттестации).

Полностью отсутствуют какие-либо конкретные критерии и показатели деятельности государственного служащего, позволяющие качественно и количественно оценить степень эффективности его деятельности, результативность его работы.

Автор предлагает проводить оценку деятельности на основе трех блоков критериев.

Первый блок содержит критерии, позволяющие оценить степень соответствия аттестуемого квалификационным требованиям (стаж работы, образование, ученая степень, повышение квалификации и др.). Данные критерии содержатся в аттестационном листе для государственных служащих.

Второй блок должен содержать критерии, оценивающие профессиональную деятельность государственного служащего (участие в проектах, выполнение заданий и др.).

Третий блок должен быть направлен на оценку личностных качеств служащего, которая в действующей системе оценки отсутствует. В качестве личностных характеристик для оценки можно предложить следующие:

- 1) способности принимать решения и претворять их в жизнь;
- 2) методические способности — способность к рациональному планированию и организации выполняемой работы;
- 3) мыслительные и оценочные способности — способность анализировать проблемы и делать выводы;
- 4) адаптируемость и умение вести переговоры — способность приспосабливаться к новой/нестандартной ситуации, к партнеру по переговорам;
- 5) готовность государственного служащего к выполнению задач, не входящих в его компетенцию, для решения которых у служащего достаточно знаний и навыков и др.

Каждый пункт характеристики может оцениваться по пятибалльной шкале, которая дает возможность сделать следующие выводы: 1. Блестящие данные, служащий имеет глубокие специальные познания, отличную производительность. 2. Данные выше требуемых, служебно-трудовые показатели превосходят установленные. 3. Данные полностью отвечают требованиям (работа служащего отвечает требованиям, предъявляемым для данной должности). 4. Данные в основном отвечают требованиям навыки служащего нуждаются в совершенствовании. 5. Данные ниже требований, производительность служащего значительно ниже ожидаемой, он часто получает замечания.

Использование трех блоков позволяет оценить профессиональную деятельность государственного служащего в совокупности с его личными качествами, что дает возможность получения комплексной оценки его деятельности в ходе аттестации. Как показывают результаты последних исследований, использование подобной системы оценки труда персонала приводит к повышению эффективности деятельности. По мнению автора, предложенный подход к оценке труда может быть успешно использован на государственной службе при соблюдении особых условий, выделенных автором ранее.

При оценке деятельности государственного служащего целесообразно изучить мнение не только непосредственного руководителя об эффективности работы, но и самого государственного служащего, чтобы члены аттестационной комиссии могли принимать решение на основе не только одной точки зрения, что позволит в некоторой степени исключить возможность принятия решения на основе предвзятого мнения руководителя (если таковое имеется).

При принятии решения аттестационная комиссия должна руководствоваться определенными критериями. Например, для перевода государственного служащего на более высокую должность необходимо наличие оценки «блестящие данные» как минимум для 85% критериев, для принятия решения о соответствии государственного служащего занимаемой должности необходимо не менее 90% оценок «полностью отвечает» и выше. Методом, используемым при проведении аттестации на сегодняшний день, является собеседование с государственным служащим, а также изучение результатов отзыва непосредственного руководителя государственного служащего. Такую ситуацию нельзя считать удовлетворительной.

Проведенный анализ, а также выявленные в первой главе особенности государственной службы позволяют рекомендовать расширение спектра применяемых методов оценки деятельности. Также основанием для этого могут служить принципы организации оплаты труда, выделенные и рассмотренные автором в работе. По

мнению автора, несомненную пользу может принести использование таких методов оценки деятельности, как тестирование, решение поставленных задач в коллективе, метод 360⁰, анкетирование и др. Эти методы давно используются в негосударственном секторе и уже доказали высокую степень полезности применения.

Следует отметить, что в настоящее время никак не регламентируется аттестация высших руководителей, нигде не указано, подвергаются ли вообще такие государственные служащие аттестации. На наш взгляд, необходимо распространение системы аттестации на все уровни государственной службы. Для проведения аттестации высших руководителей автор предлагает использовать метод 360 градусов, когда подчиненные принимают участие в оценке деятельности государственного служащего. При этом в состав аттестационной комиссии могут быть приглашены независимые эксперты для получения более объективной оценки.

3. Подходы к повышению мотивации государственных гражданских служащих

Для государственных (федеральных, субъектов Федерации) и муниципальных служащих установлена особая система оплаты, которая должна отвечать специфике труда этой категории работников, и называемая денежным содержанием, денежным вознаграждением или денежным довольствием. Анализ показывает, что действующая система оплаты труда государственных служащих нуждается в реформировании, а именно в создании такого механизма стимулирования, чтобы он, с одной стороны, препятствовал реализации негативных качеств государственной службы (существующих особенностей и др.), а с другой – создавал условия для полной реализации повышенной социальной ответственности за действия и принимаемые решения.

С экономической точки зрения, для решения этих задач государственные служащие наделяются соответствующими полномочиями по распоряжению и использованию ресурсов общества с целью нахождения наиболее эффективных способов распределения ресурсов в соответствии с общественными потребностями. Поэтому система мотивации и стимулирования должна обеспечивать увязку условий реализации интересов государственных служащих со степенью реализации интересов общества.

На основании проведенного исследования³ автор выделил ряд недостатков существующего порядка стимулирования, которые можно разделить на группы:

³ В опросе принимали участие 130 служащих различных министерств: Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Министерства образования РФ, Министерства промышленности, науки и технологий РФ.

1. в системе оплаты труда – государственная служба считается малооплачиваемым видом деятельности и потому является непривлекательной для большинства молодых специалистов; отсутствие законодательно закреплённой связи между заработной платой государственных служащих и конкретными результатами их деятельности;

2. в сфере планирования карьеры – как такового механизма планирования карьеры в рамках государственной службы РФ не существует, т.е. человек, поступающий на государственную службу, «не может быть уверен в завтрашнем дне»;

3. в условиях труда – на практике государственные служащие часто сталкиваются с низкой технической оснащённостью рабочих мест, затруднённостью взаимодействия между отдельными сотрудниками и подразделениями ведомства.

Для того, чтобы использовать возможности повышения мотивации государственных служащих к эффективной работе, автор предложил использовать следующие структуры и механизмы:

- **Рабочие группы по решению проблем** – формирование рабочих групп со смешанными функциями с целью выявления и решения интегрированных проблем.

- **Гибкие условия работы** – разработка и внедрение системы по гибкому управлению рабочим временем для удовлетворения потребностей Министерства. Следует отметить, что в США примерно 25% занятых в федеральных органах государственной власти трудятся по гибким графикам.

- **Возможность выполнять часть работы дома** – учёт возможностей персонала выполнять работу, находясь в разных местах.

- **Анализ должностных инструкций** – анализ и пересмотр должностных инструкций в соответствии с процессами реструктуризации Министерства и проверка инструментов изменения содержания работы.

- **Система внесения предложений сотрудниками** – создание механизмов, с помощью которых сотрудники могут вносить неформальные предложения по изменению рабочей практики внутри департамента и его окружения.

- **Внутренние журналы и информационные бюллетени** – формирование внутреннего редакционного коллектива и выпуск журнала, содержащего официальную и общую информацию.

- **Медицинское обслуживание и прочие услуги** – создание системы управления всеми льготами с целью более эффективного распространения информации и собственно выгод, и др.

В ходе проведенного автором опроса выявлялось отношение сотрудников различных министерств к предлагаемым механизмам, способствующим повышению мотивации к эффективной работе.

Исследование, проведенное автором, показало, что в целом респонденты отнеслись положительно к большинству предлагаемых методов, а наиболее позитивно служащие отнеслись к следующим механизмам: гибкие условия работы, возможность выполнять часть работы вне рабочего места, исследование степени удовлетворенности сотрудников, система внесения предложений сотрудниками, а также организация общественных и культурных мероприятий и система медицинского обслуживания (они получили одобрение более 70% опрошенных). Негативную оценку получили только следующие механизмы – семинары по реструктуризации работы и введение внутренних журналов и информационных бюллетеней (более 50% опрошенных дали негативные оценки).

Полученные данные позволяют выявить приоритетные области стимулирования государственных служащих, применение которых будет наиболее эффективно, и механизмы, которые следует разработать более подробно.

4. Процедура внедрения системы оплаты труда по результатам

Одним из направлений реформирования системы оплаты труда и премирования государственных гражданских служащих является усиление зависимости уровня оплаты труда от результативности деятельности сотрудников и органов исполнительной власти.

Построение систем оплаты труда в соответствии с особым порядком должно происходить с включением в них показателей эффективности и результативности и отражать как эффективность деятельности органа власти в целом, так и результативность деятельности отдельных государственных гражданских служащих.

Приведенная ниже схема, разработанная автором, определяет основные этапы построения системы оплаты труда и премирования в соответствии с особым порядком:

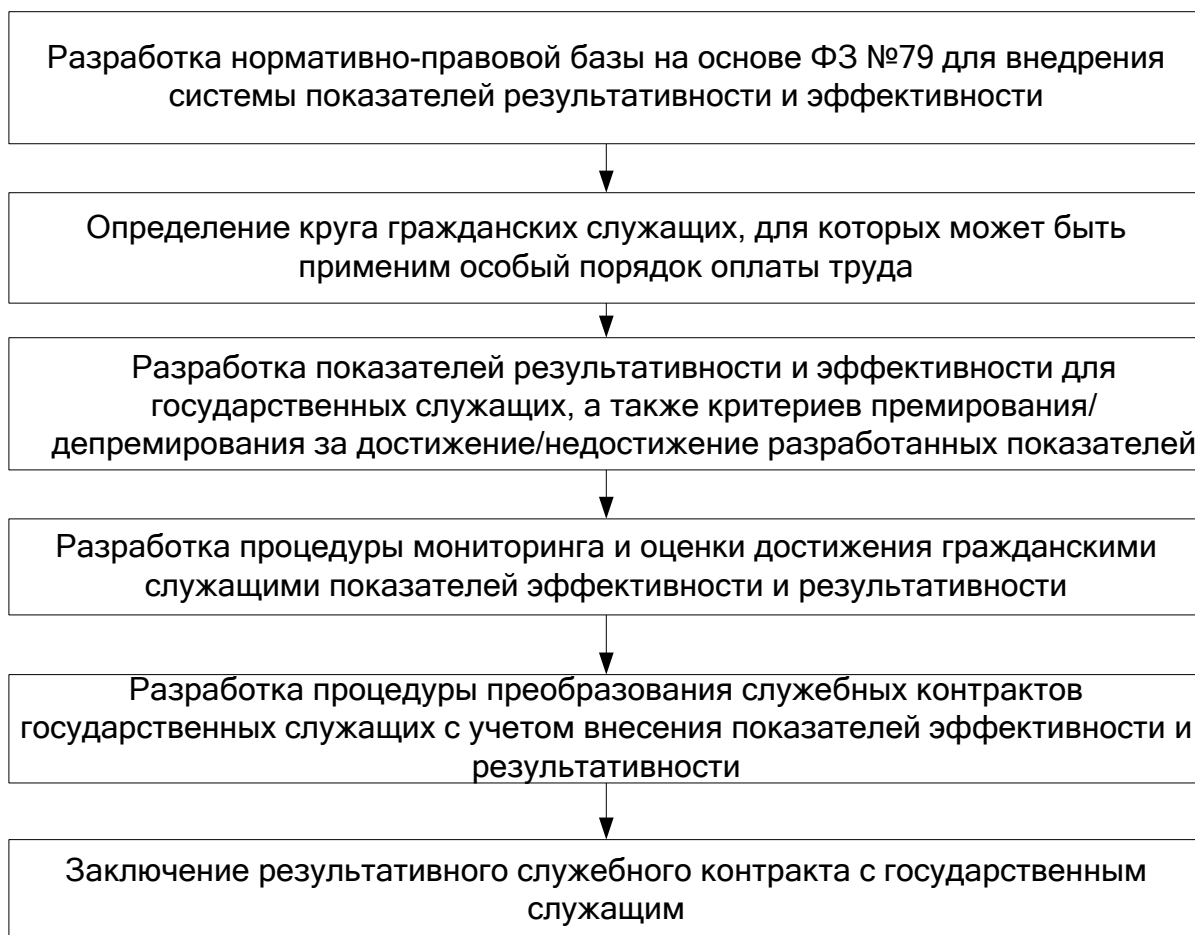


Схема 1. Переход к особому порядку оплаты труда и премирования государственных гражданских служащих

Для выделения категории лиц, для которых применима система оплаты труда по результатам, с точки зрения автора, целесообразно выделять сотрудников ведомств по совокупности их ключевых компетенций в процессе исполнения функции органа власти. Для государственных служащих, выполнение компетенций которых тесно связано с эффективностью и результативностью деятельности органа исполнительной власти, необходимо, по мнению автора, установить особый порядок оплаты труда. Данную категорию гражданских служащих можно определить как группу ответственных лиц.

Автор предложил следующее определение понятия «ответственное лицо»: **Ответственное лицо** - это государственный гражданский служащий, который распоряжается ресурсами, несет ответственность за определенную сферу деятельности органа власти, либо за весь орган власти, осуществляет действия, влияющие на широкий круг граждан и (или) организаций.

В общих чертах определить государственных гражданских служащих, принимающих решения, можно с помощью схемы 2, разработанной автором:



Схема 2. Порядок определения ответственных лиц

* Источник: разработано автором

Система оплаты и оценки труда на государственной службе регулируется законодательством России. Следует отметить, что на законодательном уровне предусмотрена возможность применения системы оплаты труда по результатам, однако не определено для каких категорий возможно внедрение такой системы. Автор в работе уточняет, для какой категории государственных служащих возможно применение такой системы. При определении показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности ответственных лиц необходимо, чтобы они, с одной стороны, были связаны с показателями эффективности и результативности деятельности органа исполнительной власти, а с другой стороны, максимально отражали степень вклада конкретного лица в достижение конечных результатов, определенных целей и задач.

Предлагаемые автором показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности ответственных лиц (ОЛ) разделены на следующие группы:

1. Показатели результативности, характеризующие повседневную деятельность ОЛ (показатели деятельности ОЛ). Данные показатели должны разрабатываться кадровой службой органа власти на основе анализа должностных функций государственного служащего. В дальнейшем эти показатели следует учитывать при проведении аттестации государственного служащего.

2. Показатели, позволяющие оценить управленческую деятельность государственного служащего, оказывающую влияние на широкий круг лиц или организаций (показатели управления ОЛ). Данные показатели следует разрабатывать кадровой службе с участием непосредственного нанимателя государственного служащего, основой для разработки могут служить положения должностного регламента государственного служащего. Данные показатели также следует учитывать при проведении аттестации государственного служащего.

3. Показатели, связанные с показателями результативности органа власти, заложенными в административном регламенте органа власти (показатели оказываемого влияния ОЛ).

Следует также отметить, что систему показателей можно дополнить методами экспертного анализа, позволяющими получить общую оценку государственного органа или ответственного лица, особенно это касается показателей оказываемого влияния.

Также автором предложены пути применения указанных выше показателей при заключении и выполнении служебного контракта.

Пример оформления оценки показателей деятельности приведен в табл. 2.

Таблица 2

Показатели деятельности

Должностные обязанности	Требуемый уровень	Уровень выполнения	Оценка
1. Работа с обращениями граждан	Ответ дан на не менее 90% обращений	Дан ответ на 97% обращений	Выполнен
2.			

Заключение: ...

Утвержденные показатели результативности для ответственных лиц следует, по мнению автора, закреплять в приложении к служебному контракту.

На основе предложенной автором методики был разработан примерный вид Служебного Контракта, который может быть использован на государственной службе для наделения служащего определенными полномочиями для решения конкретных задач.

Общее соотношение системы оплаты труда, должностных регламентов, системы оценки труда государственных служащих и служебных контрактов представлены на рисунке 1, где 1 – квалификационные требования, предъявляемые к государственным служащим, 2 – показатели эффективности и результативности деятельности государственного служащего, 3 – общие положения (должность, подчиненность, порядок поступления на службе и ее прохождения), 4 – должностные обязанности служащего, 5 – права государственного служащего.

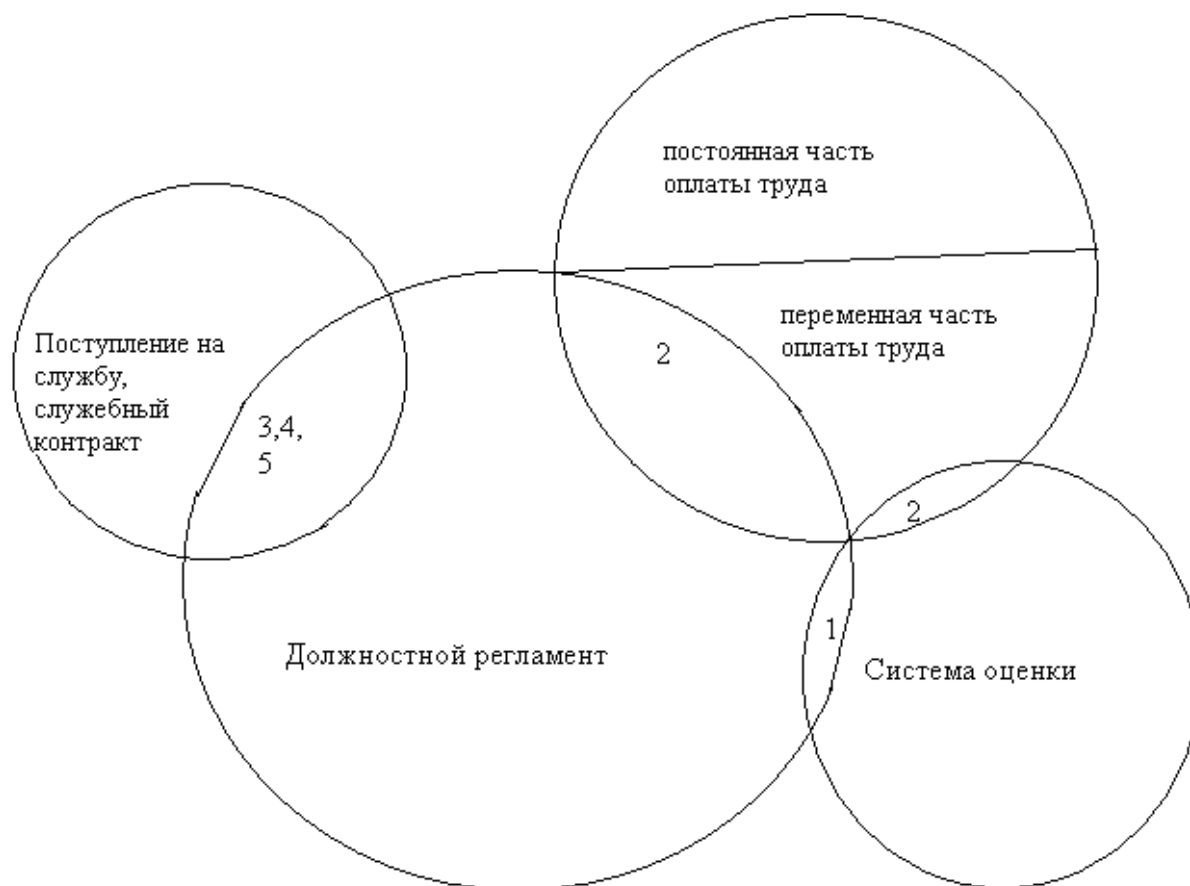


Рис. 1. Соотношение систем оценки и оплаты труда, служебных контрактов и должностных регламентов

* Источник: разработано автором

5. Методы премирования и депремирования государственных гражданских служащих за достижение результатов

На данный момент действующая система премирования, на наш взгляд, не выполняет в полном объеме стимулирующей роли и должна быть усовершенствована.

Для этого необходимо:

- построить комплексную систему качественных индикаторов деятельности органа власти и связать показатели данной системы с показателями результативности работы сотрудников;

- создать систему (по возможности, комплексную) мониторинга индикаторов;
- обозначить все возможные зависимости между индикаторами деятельности государственного служащего и оплатой его труда.

Возможно также использование различных методов определения премий и санкций для государственных гражданских служащих:

➤ Установление определенного базового уровня показателей эффективности и результативности (предполагает закрепление минимально приемлемого значения показателя). Для определения данного ключевого значения, по мнению автора, необходимо использовать экспертный опрос, а его результаты обработать с помощью методов математической статистики.

➤ Установление определенного желаемого уровня показателей эффективности и результативности (предполагает закрепление планируемого значения показателя). При этом в величину оплаты труда гражданского служащего априори закладывается премия за результативность. При установлении данного значения автор также предлагает использовать методы математической статистики.

➤ Установление коридора для значений показателей эффективности и результативности. С точки зрения автора более целесообразным подходом может стать применение методов математической статистики для определения «коридора» значений для показателей, характеризующих эффективность и результативность деятельности государственных служащих.

Следует также отметить, что немаловажное значение предлагаемые изменения в системе оценки труда государственных служащих имеют для уточнения и совершенствования существующих административных регламентов, а изменения в системе оплаты труда государственных служащих должны стать составной частью разрабатываемых в данное время должностных регламентов.

Предлагаемые автором изменения представлены в табл. 3:

Таблица 3

Действующая и предлагаемая системы оценки и оплаты труда государственных служащих

Механизм	Применение на сегодняшний день	Предлагаемые изменения
1. Аттестация государственных служащих	- использование формальной процедуры - использование только общих критериев оценки государственных	- «оживление» процедуры аттестации, вовлечение в нее большего количества специалистов и экспертов, отказ от формального подхода оценки служащих; - расширение системы показателей

	<p>служащих</p> <ul style="list-style-type: none"> - отрыв от системы оплаты труда - отсутствие аттестации высших руководителей 	<p>оценки до 3х блоков: общие критерии соответствия должности, критерии оценки деятельности, критерии оценки личных качеств служащего;</p> <ul style="list-style-type: none"> - связь аттестации с системой оплаты труда через использование показателей эффективности деятельности государственных служащих; - расширение спектра применяемых методов оценки, включение таких методов как тестирование, решение задач в коллективе и др.; - внедрение механизма аттестации высших руководителей с помощью использования метода 360⁰ и привлечения независимых экспертов.
2. Должностные регламенты	Существуют в виде рекомендаций и проектов	Использование института должностных регламентов в совокупности с системами оплаты (показатели эффективности и результативности деятельности государственных служащих, предложенные автором в работе) и оценки труда государственных служащих (соответствие выявленным квалификационным требованиям и др.)
3. Административные регламенты	Применяются в системе государственного управления как отдельный инструмент, не связанный с системой государственной службы	Необходимость увязки административных регламентов ведомств с должностными регламентами служащих, использование административных регламентов для совершенствования системы оценки труда государственных служащих (проведение параллели «функции министерства – функции высших государственных служащих»)
4. Мотивация государственных служащих	Слабое, недостаточное использование механизмов (в основном – небольшие пакеты медицинского страхования, чаще всего для министерств федерального значения), позволяющих усилить	В работе предложен набор механизмов, одобренных государственными служащими в ходе проведения автором экспертного опроса, который позволит усилить мотивацию государственных служащих: гибкие условия работы, возможность выполнять часть работы вне рабочего места, исследование степени удовлетворенности

	мотивацию государственных служащих к эффективной работе	сотрудников, система внесения предложений сотрудниками, а также организация общественных и культурных мероприятий и система медицинского обслуживания
5. Система оплаты труда	Использование постоянной и переменной частей оплаты труда, переменная часть состоит из различных доплат и надбавок и никак не связана с результатами труда государственных служащих	Внедрение системы оплаты труда по результатам для государственных служащих, выделенные автором категории «ответственных лиц». Использование предложенных автором показателей, позволяющих оценить эффективность и результативность деятельности, увязка оплаты труда (постоянной и переменной частей) со степенью достижения этих показателей. Применение методики, позволяющей на основе методов математической статистики оценить критические и интервальные значения для выявленных показателей

Внедрение предложенных автором путей реформирования систем оценки и оплаты труда государственных служащих позволит повысить эффективность функционирования всей системы государственной службы, что является одним из важнейших параметров функционирования всего государства в целом.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

А. В рецензируемых изданиях:

1. Совершенствование системы оплаты труда гражданских служащих и возможность применения показателей результативности // Вестник Университета ГУУ. Социология и управление персоналом, 2007, №7(33). – 0,1 п.л.

2. Использование различных механизмов повышения мотивации государственных служащих к труду // Транспортное дело России. Экономика, управление, транспорт, 2008, №1, – 0,2 п.л.

3. Принципы оплаты труда и премирования гражданских служащих по результатам при использовании служебного контракта // Вестник экономической интеграции, 2008, №3(8), – 0,4 п.л.

Б. В других изданиях:

4. Возможные изменения порядка оплаты труда государственных служащих РФ с учетом опыта США // «Проблемы управления безопасностью сложных систем». Труды XII Международной конференции. Москва, декабрь 2004. – 0,2 п.л.

5. Закрепление размеров фонда оплаты труда и внедрение систем премирования за достижение показателей результативности для государственных служащих // «Ломоносов–2005». Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых по фундаментальным наукам. Тезисы докладов / Под общ. ред. В.Н.Сидоренко. – М.: МГУ, 2005. – 0,1 п.л.

6. Совершенствование системы оплаты труда государственных служащих и применение показателей результативности // «Экономический рост. Теория и практика» Материалы V Чаяновских чтений. Москва, 2005. – 0,2 п.л.

7. Оценочное собеседование и аттестация как механизмы оценки деятельности государственных служащих. «Проблемы управления безопасностью сложных систем». Труды XIII Международной конференции. Москва, 2005. – 0,2 п.л.

8. Общие принципы организации заработной платы и особенности их применения в сфере государственной службы // Экономический журнал, 2006, №11. – 0,4 п.л.

9. Общие направления совершенствования систем оплаты труда и стимулирования с учетом показателей результативности – Экономический журнал, 2008, №14 (№1'2008). – 0,5 п.л.