

На правах рукописи

Клищ Николай Николаевич

**Повышение результативности деятельности
государственных служащих**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление
народным хозяйством (макрэкономика)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре макроэкономического регулирования и планирования экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Клименко Андрей Витальевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Шупыро Василий Михайлович

кандидат экономических наук, доцент
Гимпельсон Владимир Ефимович

Ведущая организация: Российская академия государственной
службы при Президенте Российской
Федерации

Защита состоится 4 декабря 2006 года в 15 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 501.001.08 при Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В. Ломоносова, 2-ой учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет, ауд. 413.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (2-ой учебный корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан 31 октября 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета Д 501.001.08,
кандидат экономических наук

Р.А. Ромашкин

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Повышение эффективности государственной службы и качества государственного управления являются необходимыми условиями успешного развития Российской Федерации. Традиционный консерватизм государственной службы, неэффективность функционирования сложившихся бюрократических систем приводят к снижению доверия к органам государственной власти и проводимой ими политике, способствуют формированию негативного отношения к государственным служащим. Все это ухудшает деловой климат в России, отрицательно сказывается при взаимодействии государства и общества, замедляет развитие эффективных государственных институтов.

Быстро меняющиеся институциональные условия современного мира ставят перед государственными органами и их служащими новые цели и задачи, несопоставимые по своим масштабам, сложности и комплексности с задачами, которые приходилось решать в XX веке. От эффективности их деятельности и обоснованности выбора приоритетов государственной политики во многом зависит социально-экономическое развитие страны. В этой связи внедрение управленческих технологий, направленных на повышение результативности деятельности государственных служащих в Российской Федерации, приобретает огромное значение и должно стать одним из основных направлений модернизации системы государственной службы в ближайшее время.

Во многих странах необходимость повышения результативности деятельности государственных служащих, качества реализации ими государственных функций и внедрение новых методов управления легли в основу проведения реформ государственной службы. Совершенствование функционирования государственной службы во многом было связано с переосмыслением роли государственных служащих в формировании стратегических направлений деятельности органов государственной власти, применении эффективных управленческих технологий. Реформы большинства развитых стран в последнее десятилетие были направлены на внедрение в систему государственной службы принципов «нового государственного управления» (new public management), обеспечивающих тесную взаимосвязь результатов деятельности государственных служащих с условиями оплаты труда, карьерного роста и прохождения государственной службы.

Применение методов управления, ориентированных на результат, позволяет обеспечить качественно новый уровень эффективности деятельности и вовлеченности государственных служащих в решение проблем, стоящих перед органами государственной власти, создать основу для индивидуальной заинтересованности в достижении общественно значимых целей, эффективного выполнения должностных обязанностей, принятия оптимальных управленческих решений.

Сегодня принципы управления по результатам находят постепенное отражение в совершенствовании системы государственной службы Российской Федерации. Проводимые в настоящее время реформа государственной службы и административная реформа предполагают существенную модернизацию управленческих технологий, направленных, прежде всего, на повышение результативности деятельности государственных органов и служащих.

С принятием Федерального Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» становится возможной практическая реализация принципов планирования, регламентации и оценки результативности деятельности государственных служащих. Законодательством созданы нормативные правовые предпосылки введения особого порядка оплаты труда государственных служащих в зависимости от результативности, осуществляется переход к контрактной основе деятельности государственных служащих.

Все это предполагает дальнейшую разработку практических механизмов реализации заложенных законодательством принципов, в этой связи внедрение и использование новых технологий на государственной службе являются крайне актуальными.

Степень разработанности проблемы. Теоретические подходы к исследованию проблем бюрократии были предложены В. Вильсоном, М. Вебером, Ф. Тейлором, М. Фоллет, Ч. Барнардом, Л. Гуликом, Э. Урвиком, Р. Мертоном, К. Арджирисом, Ф. Селзником, В. Нисканеном, А. Доунсом, У. Беннисом, Ф. Рурке, Э. Шейном, Л. Линном, К. Менгером и другими авторами.

С развитием концепций управления, ориентированных на результат, в ряде работ западных авторов большое внимание стало уделяться практическим аспектам применения предложенных подходов, что нашло отражение в исследованиях К. Доналда, М. Лебаса, Л. Терри, Г. Брумбака, Д. Росенховера, Р. Бранда, Л. Вилсон, А. Джонсена, Р. Каплана, Д. Нортон,

А. Тони, А. Нелли, Х. Ричардсона, Д. Мерфи, Т. Тернера, Р. Смита, Дж. Паллота, Д. Льюиса. Однако многие из данных исследований посвящены лишь отдельным вопросам, связанным с повышением результативности деятельности государственных служащих. Некоторые работы носят более универсальный характер, но отражают специфику повышения эффективности государственной службы в определенных странах, например, исследования Дж. Макинсона, П. Эванса, Дж. Рауча, Л. Дженсена, Дж. Реборы, Г. Формеса, П. Легрейда, П. Лорино, П. Эльстрема, Л. Вайса, А. Свенсона, Т. Чингоса.

Тематика управления по результатам для государственной службы Российской Федерации является достаточно новой, степень исследования данной проблематики в отечественной литературе остается не очень значительной. Можно выделить некоторых авторов, занимающихся вопросами планирования, оплаты и оценки результативности деятельности государственных служащих, в частности Н.А. Волгина, В.И. Герчикова, В.А. Диневича, С.Д. Ильенкову, С.М. Климова, А.Е. Лукьяненко, А.Н. Петрова, С.В. Привалову. Следует также отметить большое прикладное значение ряда работ коллективов авторов Института проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, Института экономики города, Центра стратегических разработок и некоторых других научно-исследовательских организаций.

Актуальность проблематики и отсутствие комплексных исследований в данной области предопределили выбор темы и цели диссертационной работы.

Целью диссертационного исследования является разработка методологических подходов и практических рекомендаций по повышению результативности деятельности государственных служащих в Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью в работе поставлены следующие **задачи:**

- проанализировать существующие недостатки в системе организации деятельности государственных служащих Российской Федерации, оценить возможность и целесообразность внедрения технологий «нового государственного управления»;
- провести сравнительный анализ международного опыта формирования эффективных моделей государственной службы и разработать на его основе практические предложения по повышению результативности деятельности государственных служащих в Российской Федерации;

- разработать методологические принципы внедрения на государственной службе систем планирования деятельности государственных служащих, ориентированных на результат;
- сформировать подходы по разработке и практическому использованию системы показателей результативности профессиональной деятельности государственных служащих;
- определить принципы разработки должностных регламентов государственных служащих;
- разработать методические рекомендации по внедрению систем оплаты служебной деятельности по результатам и применению особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих.

Объектом исследования является система организации служебной деятельности государственных служащих.

Предмет исследования – методология и технологии повышения результативности деятельности государственных служащих.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют научные исследования зарубежных и отечественных авторов в области повышения эффективности государственной службы, концепции нового государственного управления, документы органов государственной власти некоторых стран и международных организаций, материалы конференций и семинаров, нормативные правовые акты Российской Федерации.

В ходе исследования было рассмотрено и проанализировано более пятидесяти методик и практических руководств ряда зарубежных стран по применению принципов оценки результативности деятельности и оплаты труда государственных служащих по результатам, использованы материалы, собранные автором в рамках стажировок в органах государственной власти как в России, так и за рубежом.

В работе также были использованы методические разработки, полученные автором в результате осуществления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных по заказу органов государственной власти Российской Федерации по тематике диссертационного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Выявлены возможности использования и установлены границы применимости методов управления по целям, управления по результатам, всеобщего управления качеством, управления качеством по обязательствам с точки зрения их стимулирующего воздействия на результативность работы государственных служащих в Российской Федерации.

2. На основе проведенного сравнительного анализа международного опыта применения систем оценки результативности и оплаты служебной деятельности государственных служащих определены их основные преимущества и недостатки. Выявлены ключевые факторы, необходимые для применения показателей оценки результативности деятельности и систем стимулирования государственных служащих, имевшие положительный эффект использования в большинстве развитых стран, оценена возможность адаптации и внедрения лучших практик в Российской Федерации.

3. Разработана система показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности для государственных служащих, позволяющая связать исполнение должностных обязанностей отдельных категорий государственных служащих с целями и задачами органа государственной власти и его структурных подразделений, сформированы методологические основы ее создания. Разработаны предложения по классификации и типологизации показателей результативности, методические рекомендации по внедрению, мониторингу и установлению целевых значений показателей, предложены механизмы нормативного правового закрепления системы показателей результативности.

4. Даны методические рекомендации по планированию и регламентации деятельности государственных служащих, учитывающие результативность выполнения функций и должностных обязанностей. Сформирована технология декомпозиции целей и задач органов власти на уровень государственных служащих, определены способы оптимизации процессов осуществления административных действий. В соответствии с нормами законодательства Российской Федерации разработаны типовые формы планирования деятельности государственных служащих и должностных регламентов для ряда федеральных гражданских служащих по категориям должностей, включающие показатели результативности.

5. Определены направления совершенствования системы стимулирования государственных служащих. Разработаны методические

рекомендации по внедрению системы оплаты по результатам, сформулированы предложения по оптимизации структуры и размеров денежного содержания гражданских служащих, формированию фонда оплаты труда органов государственной власти с учетом результативности деятельности государственных служащих. Разработаны подходы к применению особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих и премирования в зависимости от степени достижения показателей результативности деятельности, определены нормативно-правовые основы и практические механизмы перевода гражданских служащих на схемы оплаты по результатам.

Практическая значимость исследования обусловлена возможностью использования основных положений и результатов работы для повышения результативности деятельности государственных служащих в органах власти Российской Федерации. По результатам исследования предложены практические рекомендации по применению систем планирования, регламентации и стимулирования государственных служащих, которые были успешно использованы более чем в десяти органах государственной власти.

В ходе исследования была разработана и апробирована система показателей результативности деятельности государственных служащих, которая в настоящее время в экспериментальном порядке применяется в ряде органов исполнительной власти и в дальнейшем планируется к широкому распространению, что является новацией на государственной службе.

Предложения, сформулированные автором в данной работе, были использованы при подготовке проектов «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах», Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)» и ее продолжения на 2006 – 2007 годы, разработке проектов нормативных правовых актов Администрации Президента РФ, Государственной Думы, Министерства экономического развития и торговли, Министерства обороны, Министерства здравоохранения и социального развития, Федеральной таможенной службы и ряда органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Положения исследования также нашли отражение при разработке подзаконных актов в развитие Федерального Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в частности указов Президента РФ «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении

должности государственной гражданской службы», «О реестре должностей федеральной государственной службы», а также проектов указов Президента РФ «О показателях эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих» и «Об особом порядке оплаты труда по отдельным должностям федеральной государственной гражданской службы», в разработке которых автор принимал участие.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты исследования были использованы в более чем тридцати научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах, в том числе следующих наиболее значимых по теме диссертации:

- «Оптимизация процесса оценки результативности деятельности должностных лиц органов военного управления», Министерство обороны Российской Федерации, 2006;
- «Оптимизация организационной структуры и организационного обеспечения деятельности таможенных органов на всех уровнях ФТС России», Всемирный Банк, Федеральная таможенная служба Российской Федерации, 2005-2006;
- «Научно-правовое обеспечение совершенствования организации и функционирования государственной гражданской службы Российской Федерации», Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, 2005;
- «Подготовка предложений по регламентации соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе», Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, 2005;
- «Разработка методических рекомендаций по разработке должностных регламентов», Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 2005;
- «Обработка результатов выполнения мероприятий Федеральной Программы “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)”», Администрация Президента РФ, 2005;
- «Разработка системы основных показателей и критериев оценки эффективности служебной деятельности должностных лиц руководящего звена и их апробация», Министерство обороны Российской Федерации, 2004-2005;

- «Методическое и нормативно-правовое обеспечение внедрения в ходе экспериментов современных методов планирования, финансирования, оценки, стимулирования деятельности государственных служащих», Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2004;
- «Разработка автоматизированной информационной системы “Эффективность” для реализации методики планирования и оценки эффективности деятельности структурных подразделений и сотрудников Министерства в условиях функционирования системы электронных административных регламентов, ее пилотное внедрение», Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2004;
- «Проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих», Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2003-2004;
- «Определение содержания, механизмов и критериев оперативной оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих», Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2003;
- «Разработка концепции и нормативно-правовой основы реформирования оплаты служебной деятельности гражданских служащих», Министерство труда и социального развития Российской Федерации, 2003.

Основные положения и результаты диссертационного исследования также прошли практическую апробацию в следующих органах государственной власти Российской Федерации:

- Министерство экономического развития и торговли;
- Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания;
- Органы военного управления Министерства обороны;
- Федеральная таможенная служба;
- Ряд органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Санкт-Петербург, Самарская, Саратовская области, Красноярский, Пермский край, Республика Чувашия.

Материалы и результаты диссертационного исследования также использовались автором в учебном процессе при разработке и проведении семинаров курса «Государственное управление экономикой» на экономическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова.

Логика и структура диссертационного исследования построены на сочетании теоретических подходов к управлению по результатам с анализом лучшей международной практики повышения эффективности государственной службы. На их основе предложены практические рекомендации по использованию различных методов повышения результативности деятельности государственных служащих.

В соответствии с логикой исследования диссертация имеет следующую структуру:

Введение

Глава 1. Теоретические и методологические аспекты повышения результативности деятельности государственных служащих

1.1. Социально-экономические аспекты эффективности, производительности и результативности деятельности государственных служащих

1.2. Развитие теоретических и концептуальных основ организации эффективной деятельности государственных служащих

1.3. Концепция «нового государственного управления»

1.4. Показатели результативности деятельности государственных служащих

Глава 2. Анализ международного опыта повышения результативности деятельности государственных служащих

2.1. Страны с невысоким уровнем развития технологий управления по результатам

2.2. Страны с умеренным уровнем развития технологий управления по результатам

2.3. Страны с высоким уровнем развития технологий управления по результатам

2.4. Использование международного опыта для повышения результативности деятельности государственных служащих в Российской Федерации

Глава 3. Направления повышения результативности деятельности государственных служащих в Российской Федерации

3.1. Система планирования деятельности государственных служащих

3.2. Система показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных служащих

3.3. Система должностных регламентов государственных служащих

3.4. Система стимулирования государственных служащих и принципы оплаты по результатам

Заключение

Библиография

Приложения

II. Основное содержание и результаты работы

1. Теоретические и методологические подходы к повышению результативности деятельности государственных служащих

Повышение эффективности деятельности и качества государственных услуг стали основным направлением совершенствования современной системы государственной службы. Все большее значение приобретает эффективность профессиональной служебной деятельности государственных служащих, использование новых управленческих принципов. Модернизация систем государственного управления, применение новых концепций и технологий менеджмента в значительной степени связаны с повышением результативности деятельности государственных служащих.

Поиск оптимальных стратегий управления, совершенствование методов контроля и распределения государственных функций привели к развитию различных подходов к определению роли государственных служащих в системе органов государственной власти. Эволюция применяемых технологий повышения результативности государственной службы заключалась в последовательном переходе от модели «идеальной» бюрократии, предложенной М. Вебером, к концепции «нового государственного управления» и использованию различных современных методов управления по результатам.

Анализ научной литературы и различных исследований, посвященных эффективности государственной службы, показывает, что не существует единого подхода к решению проблемы повышения результативности деятельности государственных служащих, тем не менее, можно выделить следующие основные методологические принципы:

- Эффективная организация государственной службы предусматривает достижение поставленных целей преимущественно директивными и жесткими административными методами, основное внимание должно уделяться контролю исполнения функций и должностных обязанностей государственных служащих, при этом с их стороны практически исключается свобода действий и проявление инициативы;
- Эффективная организация государственной службы предусматривает достижение поставленных целей преимущественно с помощью гибких административных и управленческих механизмов, системы приказа и

отчета в большей степени заменяются на системы экономических стимулов и непрямого воздействия на государственных служащих;

- Эффективная организация государственной службы должна быть направлена на удовлетворение общественных потребностей, ориентацию на клиентов и потребителей государственных услуг, поэтому результативность деятельности государственных служащих определяется набором внешних факторов, конъюнктурой, стандартами и организационными процессами по отношению к оказанию конкретной услуги.

В соответствии с данными подходами во многих странах все большее распространение получают технологии государственного управления, ориентированного на результат, особенностью которых является не столько соответствие деятельности государственных служащих установленным нормам и процедурам, сколько степень достижения общественных целей.

Таблица 1

Сравнительная характеристика традиционных и ориентированных на результат технологий государственного управления

Критерии различия	Характеристика управления	
	Традиционные технологии	Результативные технологии
Система целеполагания	На собственных потребностях и перспективах	На потребностях и перспективах потребителя
Тип внутренней структуры и отношений	Иерархическая структура с четким распределением обязанностей и ответственности. Жесткая «пирамидальная» структура	Сетевая модель с преобладанием отношений доверия и взаимодополняемости. Создание «проектных групп», действующих как одна команда
Оценка собственной деятельности	По объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач	По результатам, представляющим ценность для потребителей
Гибкость структуры и изменение установленных правил	Низкая. Орган власти стремится действовать по четко установленным процедурам	Сравнительно высокая. Алгоритм действий изменяется всякий раз при изменении требований, предъявляемых к оказываемым услугам
Обратная связь	Формальная. Часто носящая однонаправленный характер информирования	Реально действующая постоянная коммуникация с потребителями услуг
Структура разделения должностных обязанностей	Жесткое иерархическое разделение должностных обязанностей	Разделение должностных обязанностей в зависимости от «деловых ролей»

Источник: Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. / Под общ. ред. Л.В. Сморгунова, – СПб: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2000, стр.138.

Как было показано в работе, управление, ориентированное на результат (performance management), акцентировано на измерении и мониторинге результативности деятельности государственных служащих, которая выражается в степени достижения поставленных целей и задач, соотношении результатов и затраченных временных, кадровых, финансовых, информационных и других ресурсов.

Определяющим аспектом управления, ориентированного на результат, является формирование системы качественных и количественных показателей, по которым производится планирование и оценка деятельности государственных служащих, а также декомпозиция показателей результативности на определенные группы в зависимости от выполняемых функций и должностных обязанностей государственных служащих. Система показателей результативности и функциональная дифференциация деятельности государственных служащих создают основу для применения современных методов менеджмента, позволяющих стимулировать максимально эффективное исполнение государственными служащими должностных обязанностей.

Концепции управления, ориентированные на результат, нашли отражение в применении следующих наиболее распространенных в государственном секторе технологий, рассмотренных в работе:

- Управление по целям (management by objectives);
- Управление по результатам (management by results);
- Всеобщее управление качеством (total quality management);
- Управление качеством по обязательствам (commitment quality management).

Данные технологии проанализированы с точки зрения влияния на результативность деятельности государственных служащих. В условиях, когда государственные служащие фактически превращаются в менеджеров, имеющих относительную свободу в выборе средств достижения поставленных перед ними целей и задач, определение оптимальных способов и эффективная организация деятельности приобретают решающее значение.

Как отмечается в работе, для практического применения рассмотренных методов необходимо создание системы показателей результативности деятельности государственных служащих, позволяющих оценить их вклад в достижение целей, а также системы оплаты труда по результатам.

2. Международный опыт повышения результативности деятельности государственных служащих

Во многих развитых странах повышение результативности деятельности государственных служащих рассматривается как один из ключевых факторов организации эффективной государственной службы, что стало лейтмотивом всех крупных реформ, осуществлявшихся за последние десятилетия. Как показала практика, успех реформ государственной службы во многом зависел от внедрения принципов управления, ориентированных на результат.

В некоторых странах переход к концепциям результативного управления позволил значительно повысить эффективность и прозрачность государственной службы, снизить временные издержки на осуществление управленческих действий, улучшить мотивацию государственных служащих к качественному выполнению должностных обязанностей.

Проведенный в работе анализ международного опыта характеризует необходимость разработки методов декомпозиции целей и задач органов власти на уровень государственных служащих, оценки результативности их деятельности и реализацию принципов оплаты труда по результатам. Основным фактором повышения результативности деятельности государственных служащих с точки зрения международной практики является постановка целей и задач для государственных служащих и создание системы показателей результативности для измерения степени их достижения. Большое значение имеет также четкое разделение полномочий и ответственности государственных служащих, закрепленное во многих странах в системах должностных регламентов и результативных контрактах. Взаимосвязь полномочий, обязательств и показателей результативности деятельности государственных служащих обеспечивается созданием системы планирования, которая позволяет избегать дублирования при осуществлении должностных обязанностей, а также руководствоваться принципами масштабируемости и иерархичности целей и результатов.

Используемые системы оценки деятельности государственных служащих и оплаты по результатам в большинстве стран распространяются на значительное число государственных служащих и как минимум охватывают уровень руководителей высшего и среднего звена. Оценка результативности деятельности напрямую связана с изменением условий прохождения государственной службы и карьерным ростом чиновников, размер премиальных выплат по результатам, как правило, носит дифференцированный характер и определяется на индивидуальной основе.

Сравнение используемых технологий повышения результативности деятельности государственных служащих на основе проделанного в работе анализа международного опыта представлено в нижеследующей таблице.

Таблица 2

Сравнительный анализ основных факторов повышения результативности деятельности государственных служащих в различных странах

Факторы повышения результативности деятельности государственных служащих «+» - наличие фактора (широкое применение); «±» - влияние фактора (частичное применение); «—» - отсутствие фактора (отсутствие применения).	Страны										
	Великобритания	Венгрия	Дания	Италия	Канада	Новая Зеландия	США	Финляндия	Франция	Швейцария	Швеция
Декомпозиция целей и задач органов власти на уровень государственных служащих	+	±	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Высокая степень децентрализации полномочий и ответственности государственных служащих	+	—	+	+	+	+	±	—	+	+	+
Четкое описание и регламентация должностных обязанностей государственных служащих	+	+	+	±	+	+	+	+	+	+	+
Ориентированная на результат система планирования деятельности государственных служащих	+	±	+	+	+	+	+	±	+	+	+
Использование преимущественно количественных показателей результативности деятельности государственных служащих	±	+	±	—	+	±	+	+	±	+	+
Заключение результативных соглашений (контрактов) с государственными служащими	+	±	+	+	+	+	+	±	+	—	+
Высокая степень охвата государственных служащих системами оценки и оплаты по результатам	+	+	+	—	±	+	+	±	—	+	+
Централизованные (единообразные) подходы к системам оценки и оплаты по результатам государственных служащих в различных органах власти	—	+	—	—	+	—	—	—	—	—	—
Наличие формализованной (рейтинговой или балльной) системы оценки результативности деятельности государственных служащих	—	—	—	+	+	—	±	+	—	+	—
Влияние оценки результативности деятельности государственных служащих на условия прохождения государственной службы и карьерный рост	+	+	±	+	+	+	±	+	+	+	+
Индивидуальная система определения размеров премиальных выплат в зависимости от результативности деятельности государственного служащего	±	+	+	—	+	+	+	±	+	+	+
Относительно высокая дифференциация (более 30% между «верхним» и «нижним» уровнями вознаграждения) размеров премий по результатам для различных государственных служащих	—	—	+	+	±	+	+	+	—	—	+
Относительно высокая доля (более 30% совокупного размера выплат) премий по результатам в структуре денежного содержания государственных служащих	±	—	±	+	—	+	—	+	±	±	—

Источник: составлено автором на основе обобщения международного опыта повышения результативности деятельности государственных служащих.

Проведенный анализ опыта этих стран позволил определить основные направления и практические подходы к повышению результативности деятельности государственных служащих в Российской Федерации.

3. Показатели результативности деятельности государственных служащих

Ключевым аспектом повышения результативности деятельности государственных служащих, как показывает теория и международная практика, становится создание объективной и комплексной системы индикаторов, отражающих выполнение должностных обязанностей и степень достижения поставленных целей, позволяющих сфокусировать внимание должностных лиц на основных приоритетах органов власти. Во многих развитых странах для этих целей широко используются показатели результативности (performance measures, performance indicators).

Как отмечается в работе, показатели результативности могут служить как для оценки деятельности органа власти в целом, так и для оценки деятельности государственных служащих. Основное направление совершенствования систем показателей результативности в последнее десятилетие в большинстве западных стран было связано с нахождением оптимального баланса между определением показателей для органов власти и государственных служащих и установления тесной взаимосвязи между ними. Построение сбалансированных систем показателей результативности является достаточно комплексной проблемой, тем не менее, в настоящее время наиболее распространенным является подход, при котором на уровне органов государственной власти используются интегральные показатели результативности, отражающие основные политические или экономические параметры его деятельности (например, уровень безработицы), которые затем декомпозируются на уровень структурных подразделений (например, количество разработанных программ переобучения безработных), и, наконец, доходят до уровня государственных служащих (например, доля обратившихся граждан, направленных на переобучение в месяц).

В работе большое внимание уделяется способам определения показателей результативности, их декомпозиции, формализации и квантификации. Этот процесс важен как для внутриведомственного целеполагания и планирования деятельности государственных служащих, так и для проведения оценки результативности и определения уровня вознаграждения. Количественные показатели результативности легче оценивать при проведении мониторинга, кроме того, они обеспечивают

сопоставимость оценки и не зависят от субъективного отношения руководителей к подчиненным.

В соответствии с международным опытом показатели результативности должны соответствовать концепции «SMART» и обладать следующими свойствами. Показатели должны быть:

- Конкретными (Specific);
- Измеримыми (Measurable);
- Достижимыми (Achievable);
- Релевантными (Relevant);
- Связанными с определенным периодом времени (Time-certain).

Показатели результативности деятельности государственных служащих должны максимально подробно и желательно в количественной форме характеризовать выполнение должностных обязанностей и быть связаны с изменением конечного состояния объекта, на который направлена деятельность государственного служащего. Наиболее распространенная классификация и виды показателей результативности деятельности государственных служащих обобщены автором в нижеследующей таблице:

Таблица 3

Виды показателей результативности деятельности государственных служащих

Тип показателя результативности	Описание	Примеры
Показатели входящих ресурсов (Input measures)	Показатели, характеризующие затраты на осуществление определенной деятельности и (или) набор требований к профессиональным и личным навыкам государственного служащего	• Объем финансовых средств, выделенных на реализацию программы • Наличие сертификатов, оценивающих знание иностранного языка • Затраты на командировки
Показатели процессов (Process measures)	Показатели, характеризующие сроки и нормативы выполнения определенной деятельности	• Средняя продолжительность согласования одного проекта нормативного правового акта/документа • Количество дней отклонения от графика проведения проверок • Среднее время ожидания потребителя услуги в очереди
Показатели непосредственных результатов (Output measures)	Показатели, характеризующие объем проделанной работы (оказанных услуг)	• Процент рассмотренных жалоб • Число активных проектов на текущую дату • Доля проектов документов, оформленных с нарушением установленных требований

Тип показателя результативности	Описание	Примеры
Показатели конечных эффектов (Outcome measures)	Показатели, характеризующие степень достижения целей и задач органов власти и (или) изменение в состоянии целевой группы потребителей услуг	• Число погибших в автокатастрофах на дорогах, прошедших инспекцию не более года назад • Сокращение числа совершенных преступлений на 10 тыс. жителей • Доля инвалидов, прошедших программы социальной реабилитации
Показатели влияния (Impact measures)	Показатели, характеризующие эффект воздействия государственного служащего на управляемую подсистему или определенную целевую группу	• Сумма средств, сэкономленных при внедрении предложения • Число граждан, удовлетворенных качеством и своевременностью оказания услуги • Процент принятых поправок в законопроект

Источник: составлено автором на основе обобщения международной практики показателей результативности деятельности государственных служащих.

При оценке результативности деятельности государственных служащих различным группам вышеприведенных показателей необходимо придавать разную значимость:

- Показатели конечного эффекта и влияния должны характеризовать основные направления деятельности структурного подразделения или органа власти в целом, на которые государственный служащий в той или иной степени может оказывать влияние;
- Показатели непосредственного результата должны характеризовать текущие обязательства и повседневную работу государственного служащего, отражать эффективность исполнения определенных задач, отдельных работ и видов деятельности государственного служащего;
- Показатели процессов должны характеризовать эффективность выполнения государственным служащим функциональных обязанностей и требований должностного регламента.

Возможность разработки и внедрения системы показателей для повышения результативности деятельности государственных служащих является одной из главных задач проведения административной реформы и реформы государственной службы Российской Федерации. Использование предложенной в работе системы показателей позволит применить новые подходы к планированию, регламентации и стимулированию деятельности государственных служащих.

4. Планирование деятельности государственных служащих

С введением практики составления органами исполнительной власти Российской Федерации Докладов о результатах и основных направлениях деятельности, содержащих цели, задачи и показатели результативности деятельности субъектов бюджетного планирования, появилась необходимость создания системы планирования деятельности государственных служащих, которая бы позволила связать цели и задачи органов власти с деятельностью государственных служащих.

Введение элементов результативного планирования (performance planning) разработка многоуровневой системы планов (стратегические планы органа власти и департамента, оперативный план деятельности департамента, результативный план деятельности и индивидуальный план деятельности государственного служащего) позволяет в максимальной степени обеспечить выполнение поставленных задач перед государственными служащими.

Как отмечается в работе, разработка систем планирования, ориентированных на результаты, способствует повышению эффективности деятельности государственных служащих: определенность конечной цели и необходимых для ее достижения результатов позволяет государственным служащим более эффективно распределять свои усилия и трудоемкость между различными задачами. Использование элементов проектного управления или управления набором ведомственных целевых программ вносит в систему государственной службы эффективные принципы менеджмента из негосударственного сектора экономики.

В применяемой в настоящее время практике планирования отсутствует связь с показателями результативности, как правило, в большинстве случаев устанавливаются только сроки выполнения задания и ответственные лица. Планирование основано на указании ими в плане своих функциональных обязанностей, очень часто невозможно сказать с определенностью, на решение какой задачи направлена та или иная функциональная деятельность, нужна ли она вообще, также отсутствует и возможность оценить результативность исполнения функции.

Руководителями структурных подразделений проверяется в основном соответствие сроков фактического выполнения работы и установленных плановых сроков, затруднена оценка качества выполнения работы, слабо выражена взаимосвязь трудоемкость – результаты, очень часто наблюдается низкая эффективность выполнения планов.

Предложенные в работе подходы к декомпозиции целей и задач органов власти на уровень государственных служащих и разработка ориентированных на результат систем планирования позволят повысить результативность служебной деятельности государственных служащих. Для каждого государственного служащего должны быть разработаны индивидуальные планы деятельности, примеры которых приведены в работе, отражающие трудозатраты, сроки и показатели результативности осуществления видов деятельности, мероприятий, выполнения заданий. В конце планового периода государственные служащие должны представлять отчеты о фактически проделанной работе, в которых кроме описания выполненных заданий отражается также и степень достижения показателей результативности. Отчеты могут использоваться для принятия решения о премировании государственного служащего по результатам работы за год, повышения в должности, включения в кадровый резерв и так далее. Кроме того, отчеты о результатах проделанной работы будут полезны для определения трудозатрат при составлении планов деятельности государственных служащих на следующий год.

Внедрение данных технологий в практику деятельности органов государственной власти позволит перейти от традиционных методов планирования деятельности к акценту на результаты и создаст основу эффективной деятельности государственных служащих.

5. Должностные регламенты государственных служащих

Регламентация деятельности направлена на обеспечение качественного исполнения государственными служащими должностных обязанностей. Замена жестких бюрократических схем контроля деятельности государственных служащих определением набора требований к исполнению должностных обязанностей позволяет формализовать результаты деятельности государственных служащих и установить ожидаемые критерии исполнения функций и осуществления работ.

Во многих странах широко распространены должностные регламенты (job descriptions) государственных служащих, которые устанавливают требования к навыкам, квалификации и профессиональным обязанностям государственных служащих, а также результативности их деятельности. Принципы регламентации деятельности государственных служащих внедряются и в Российской Федерации, в настоящее время на гражданской службе осуществлен переход от трудовых договоров и должностных инструкций к служебным контрактам и должностным регламентам. Основной

целью должностных регламентов является создание максимально полного описания выполнения государственным служащим функциональных обязанностей в зависимости от занимаемой должности.

Должностной регламент представляет собой нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность государственного служащего, в котором содержатся требования, предъявляемые к лицу, замещающему соответствующую должность государственной службы, его служебные права, обязанности и ответственность в зависимости от функциональных особенностей данной должности государственной службы. Особенностью должностного регламента является определение технологии выполнения административных действий государственным служащим и отражение процедур и сроков выполнения должностных обязанностей.

В работе определены принципы разработки должностных регламентов, согласно которым в должностном регламенте государственного служащего должна быть отражена четкая формализация:

- Сферы компетенции государственного служащего;
- Полномочий государственного служащего;
- Ответственности государственного служащего;
- Основных регламентируемых процессов и процедур, конкретизирующих процессы;
- Требований к взаимодействию с другими государственными служащими, организациями и гражданами;
- Результативности деятельности государственного служащего.

Регламентация деятельности государственных служащих позволит определить порядок и допустимые варианты их действий, ограничивая диапазон административного усмотрения и принятия решений, создавая основу для повышения прозрачности государственной службы и борьбы с коррупцией. Наличие в должностных регламентах административных действий и четких принципов осуществления процессов, описание должностных обязанностей в виде: «При поступлении документа <___> необходимо в течение <___> дней предпринять административные действия <___> и направить обработанные документы в структурное подразделение <___>» регламентируют последовательность и процедуру исполнения служебных обязанностей. Оптимизация процессов исполнения должностных обязанностей позволяет сократить избыточные согласования, уменьшить сроки выполнения административных действий и повысить результативность деятельности государственных служащих. Вместе с тем при неисполнении

положений должностного регламента возникает формальное основание предъявить претензии к государственному служащему.

Внедрение системы должностных регламентов вместо должностных инструкций будет способствовать оптимизации и дебюрократизации процессов внутри- и межведомственного взаимодействия, позволит существенно конкретизировать деятельность государственных служащих, применить новые подходы регулирования и контроля исполнения служебных обязанностей, акцентируя внимание на результативности.

6. Оплата государственных служащих по результатам служебной деятельности

Проведенный в работе анализ международного опыта показал высокую эффективность использования систем оплаты государственных служащих по результатам. Обеспечение тесной взаимосвязи между результатами деятельности государственного служащего и уровнем оплаты является решающим фактором эффективного достижения социально значимых целей и задач.

Создание условий устойчивой мотивации государственных служащих, обеспечивающих их прямую заинтересованность в результатах деятельности, предоставление больших полномочий, возможность проявления инициативы и применения профессиональных компетенций приводят к существенному повышению результативности деятельности: государственным служащим становится выгодным предоставление именно тех государственных услуг и выполнение функций, в которых общество реально заинтересовано. На смену принципу «служение ради служения» приходит принцип «служение ради результата», приоритетным становится не выполнение определенного объема работ, а достижение определенных результатов.

Как показало исследование, действующая система оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации требует серьезного совершенствования. Взаимоотношения «государство – государственный служащий» не эффективны и создают постоянную опасность неисполнения должностных обязанностей или их сугубо формального исполнения со стороны государственного служащего.

Денежное вознаграждение государственных служащих несопоставимо с размерами оплаты сравнимых должностных позиций в частном секторе и не связано с результатами служебной деятельности. Невысокий уровень оплаты труда и использование неэффективных систем стимулирования выражаются в отсутствии мотивации государственных служащих к результативной работе,

устаревшие технологии финансирования денежных выплат государственным служащим приводят к росту бюджетных расходов без улучшения качества государственной службы в целом.

Структура и размеры денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих представлены в нижеследующей таблице.

Таблица 4

Компоненты денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих в разрезе групп государственных должностей

Группы государственных гражданских должностей	Ежемесячный размер денежного содержания*							
	ВСЕГО	ДО	ОКЧ	НОУС	НВЛ	ЕП	МП	ДВ
Высшие государственные должности								
В среднем на одного госслужащего, рублей	24837,53	5578,51	1361,10	9979,72	1472,87	4274,54	1162,40	1008,40
Доля в структуре оплаты, процентов	100,00	22,46	5,48	40,18	5,93	17,21	4,68	4,06
Главные государственные должности								
В среднем на одного госслужащего, рублей	18249,61	4803,30	1180,75	6434,81	1188,05	2826,86	1082,20	733,63
Доля в структуре оплаты, процентов	100,00	26,32	6,47	35,26	6,51	15,49	5,93	4,02
Ведущие государственные должности								
В среднем на одного госслужащего, рублей	13193,95	4086,17	1080,58	4307,82	981,63	1476,40	767,89	493,45
Доля в структуре оплаты, процентов	100,00	30,97	8,19	32,65	7,44	11,19	5,82	3,74
Старшие государственные должности								
В среднем на одного госслужащего, рублей	9976,19	3659,27	800,09	2861,17	610,54	991,63	687,36	366,13
Доля в структуре оплаты, процентов	100,00	36,68	8,02	28,68	6,12	9,94	6,89	3,67
Младшие государственные должности								
В среднем на одного госслужащего, рублей	6351,48	2532,97	445,24	1590,41	315,67	565,92	612,92	288,36
Доля в структуре оплаты, процентов	100,00	39,88	7,01	25,04	4,97	8,91	9,65	4,54

Примечания:

ДО – должностной оклад;

ОКЧ – оклад за классный чин;

НОУС – надбавка за особые условия службы;

НВЛ – надбавка за выслугу лет;

ЕП – премии и единовременные поощрения;

МП – материальная помощь;

ДВ – другие выплаты.

Согласно приведенным данным, премиальные выплаты, как и большинство надбавок, играют роль не стимулирующего, а компенсационного характера и используются в основном для повышения размера оплаты труда, их назначение практически никак не связано с фактическими результатами деятельности гражданского служащего. Размер премий в условиях недостаточности средств фонда оплаты труда не позволяет создать эффективную систему стимулирования гражданских служащих.

* Размеры выплат приведены на январь 2006 года в ценах 2005 года на основе расчетов автора по данным, предоставленным Администрацией Президента Российской Федерации

Поэтому основным фактором совершенствования систем оплаты на государственной гражданской службе является повышение и взаимосвязь уровня оплаты труда государственных служащих с результативностью их деятельности, что позволит перейти от неэффективных принципов выплаты денежного содержания к современной системе стимулирования.

В работе предложены механизмы внедрения особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих, при котором оплата ставится в зависимость от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. Определена структура выплат, зависящая от степени достижения целевых значений показателей результативности государственного служащего, состоящая из:

- Денежного содержания, включающего должностной оклад и оклад за классный чин – постоянная часть оплаты;
- Премии за достижение целевых значений установленных показателей эффективности и результативности – переменная часть оплаты.

В работе также разработаны механизмы формирования и распределения фонда оплаты труда, определено соотношение между уровнями переменной и постоянной частей оплаты труда, предложены механизмы премирования и депремирования государственных служащих.

Создание современных гибких и дифференцированных систем стимулирования государственных служащих и применение особого порядка оплаты служебной деятельности должны стать одним из основных направлений повышения результативности деятельности государственных служащих в ближайший период времени, что позволит поднять престиж государственной службы и привлечь на нее молодых и высококвалифицированных специалистов.

По мнению автора, для дальнейшего успешного развития государственной службы Российской Федерации в целом необходимо совершенствование организационных принципов деятельности государственных служащих, качественное переосмысление их положения и роли в обществе. Предложенные и апробированные в работе направления повышения результативности деятельности государственных служащих могут составить основу модернизации применяемых управленческих подходов и перехода к современной эффективной государственной службе.

По теме диссертации автором были опубликованы следующие работы:

1. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / Отв. ред. А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев – М.: «Формула права», 2006. (3,7 п.л. в соавторстве, всего 6,8 п.л.);
2. Системы планирования и оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих // Материалы международной конференции Всемирного Банка. – М.: Издательство Всемирного Банка, 2006. (0,9 п.л.);
3. Показатели эффективности и результативности деятельности органа государственной власти и профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих / Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. – М.: Издательство «Алекс», 2005. (0,4 п.л.);
4. Методические рекомендации по стимулированию государственных гражданских служащих в соответствии с применением особого порядка оплаты труда / Опыт реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» – М.: «Гендальф», 2005 (0,8 п.л.);
5. Методические рекомендации по планированию деятельности сотрудника подразделения органа исполнительной власти / Опыт реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». – М.: «Гендальф», 2005 (0,7 п.л. в соавторстве, всего 1,1 п.л.);
6. Методические рекомендации по планированию деятельности органа исполнительной власти и его подразделений / Опыт реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». – М.: «Гендальф», 2005 (0,3 п.л. в соавторстве, всего 1 п.л.);
7. Особый порядок оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации // Ломоносов–2005: Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых, МГУ им. М.В. Ломоносова, 12–15 апреля 2005 г. Сборник тезисов. Том II / Гл. ред. В.Н. Сидоренко. – М.: Издательство МГУ, 2005. (0,2 п.л.);
8. Организационное развитие и структурные изменения органов исполнительной власти / Опыт реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» Части 1, 2, 3 – М.: «Гендальф», 2004. (0,9 п.л. в соавторстве, всего 3,9 п.л.);
9. Реформирование систем стимулирования государственных гражданских служащих // Государственное управление: новые технологии. Материалы международной конференции факультета государственного управления МГУ (25-28 мая 2004 г.), – М.: Полиграф-сервис, 2004. (0,7 п.л.);
10. Методы повышения эффективности финансового управления в органах исполнительной власти / Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления, – М: Эпифания, 2004. (1,3 п.л.);
11. Повышение эффективности финансового управления в органах исполнительной власти // Стратегия выбора, выбор стратегии. Материалы научной конференции, посвященной 70-летию академика А.И. Анчишкина и 40-летию создания кафедры планирования народного хозяйства экономического факультета МГУ (4-5 ноября 2003 г.), Ч.4. – М.: Экономический факультет МГУ, 2003. (0,2 п.л.).

Отпечатано в копировальном центре ГУ-ВШЭ.
Государственный университет – Высшая школа экономики.
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, дом 20.
Заказ № 906. Тираж 100 экз.
Подписано в печать 25.10.2006 г.