

## Авторская модель формирования системы оценки эффективности деятельности государственной гражданской службы

© 2015 Сапронова Анастасия Васильевна  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49  
E-mail: kisatich@gmail.com

Представлена авторская модель системы оценки эффективности деятельности государственной гражданской службы. Система разработана относительно всех уровней ее деятельности - общенационального, ведомственного и уровня департамента/отдела.

*Ключевые слова:* государство, гражданская служба, государственная гражданская служба, эффективность, оценка, оценка эффективности, деятельность.

Прежде чем обосновывать и представлять личностную модель формирования системы оценки эффективности деятельности государственной гражданской службы, автор данной статьи считает необходимым отметить, что само формирование и использование систем показателей эффективности, призванных дать представление о результативности и эффективности деятельности государственной гражданской службы, является серьезной практической проблемой.

Очень часто представление об эффективности деятельности государственных гражданских служащих контекстно увязывается с успешностью реализации той или иной программы или более широко - политики. Поэтому существует опасность сведения системы индикаторов к статистическим показателям, которые могут быть легко подсчитаны, но имеют минимальное отношение к тому, чего политика, как предполагается, призвана достичь. В данных условиях существует опасность того, что периферийные статистические показатели, в которых легко определить количество, становятся центром отчетов, а иные показатели со временем перестают использовать вообще.

Кроме того, как показывает практика, в системе КРІ, применяемой к определению эффективности государственной гражданской службы, можно выделить следующие проблемы:

- *проблема 1* - подсчет должен проводиться относительно многократных результатов высокого уровня, которые должны достигаться одновременно, но иногда находятся в конфликте друг с другом;

- *проблема 2* - неизмеримые результаты, описанные в широких, субъективных терминах, не поддающихся строгой оценке;

- *проблема 3* - проблема временной задержки, связанная с фактом, что между инициирова-

нием политики и ее непосредственным внедрением могут пройти годы;

- *проблема 4* - проблема компетенции, где невозможно отделить влияние конкретной политики на конечные результаты, потому что результаты поддаются изменениям под влиянием других политических и общественных процессов.

Сюда могут быть добавлены также и иные проблемы. Среди них вопрос распределения ответственности в том случае, если деятельность комплексно осуществляется несколькими подразделениями, что требует введения так называемых ролевых индикаторов и пр.

Попытка решения проблемы формирования комплексного представления об эффективности и результативности профессиональной деятельности государственной гражданской службы в таких условиях осуществляется путем формирования комплексной многоуровневой системы оценки. В данную авторскую модель входят группы следующих уровней:

- *группа первая* - Общегосударственные индикаторы результатов деятельности государственной гражданской службы;

- *группа вторая* - Индикаторы результатов деятельности государственной гражданской службы уровня министерства;

- *группа третья* - Индикаторы результатов деятельности государственной гражданской службы уровня департамента/отдела.

Рассмотрим названные группы индикаторов подробнее.

*Первая группа* индикаторов включает показатели эффективности реализации политики правительства, которую непосредственно своей деятельностью осуществляет государственная гражданская служба. На практике эта группа подразделяется на следующие подгруппы:

1) общенациональные индикаторы, включающие показатели стабильного экономического, социального и экологического развития страны;

2) индикаторы социально-экономического положения населения и социальной справедливости;

3) индикаторы конкуренции и конкурентоспособности;

4) потенциальные социальные показатели контроля эффективности политики, направленной на борьбу с бедностью;

5) индикаторы прогресса по ключевым проблемам экономической, социальной и экологической политики.

Примеры индикаторов из указанных выше групп автор приводит в систематизированном виде в таблице (табл. 1).

Формирование таких наборов индикаторов представляют собой важный этап развития системы государственного управления в целом. Жизненно важно, чтобы эти наборы индикаторов развивались и совершенствовались в течение длительного времени.

В свою очередь, на ведомственном уровне также существует система индикаторов, которые можно использовать для определения эффективности профессиональной деятельности государственной гражданской службы. Это индикаторы более низкого уровня, нежели чем предыдущая группа. Они не претендуют на высокий охват и могут использоваться в планировании взаимодействия государственной службы и бизнеса, равно как и в ведомственном управленческом процессе. Здесь также нельзя не отметить, что в

**Таблица 1. Показатели эффективности реализации политики правительства**

Группа индикаторов	Показатели
Общенациональные индикаторы, включающие показатели стабильного экономического, социального и экологического развития страны	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ВВП и ВНД по текущим рыночным ценам</li> <li>• Общие расходы на НИР и НИОКР</li> <li>• Частные домашние хозяйства с доступом в Интернет</li> <li>• Показатели безработицы</li> <li>• Показатели бедности</li> </ul>
Индикаторы социально-экономического положения населения и социальной справедливости	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество молодых людей, окончивших школу</li> <li>• Участие в обучении взрослых и дальнейшем образовании и обучении</li> <li>• Темпы роста занятости по отраслям</li> </ul>
Индикаторы конкуренции и конкурентоспособности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проникновение широкополосного интернет-доступа на 1000 чел. населения</li> <li>• Средняя скорость бизнес-поставок в крупных/малых городах (заказ/доставка)</li> <li>• Переработка отходов - бумага и картон, % от очевидного потребления</li> </ul>
Потенциальные социальные показатели контроля эффективности политики, направленной на борьбу с бедностью	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество выпускников школ, которым не хватает базовой подготовки</li> <li>• Количество новорожденных с низкой массой тела при рождении</li> </ul>
Индикаторы прогресса по ключевым проблемам экономической, социальной и прочей политики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уровень производственных травм на 1000 занятых</li> <li>• Ожидаемая продолжительность здоровой жизни при рождении и в возрасте 60 лет</li> </ul>

Используя терминологию, применявшуюся ранее, большинство этих индикаторов можно отнести к контекстным. Они могут предоставить важную информацию относительно реализации национальной политики, что становится наиболее общей основой определения эффективности деятельности государственной гражданской службы. Например, индикатор частных домашних хозяйств с доступом в Интернет может использоваться, чтобы обобщить стратегию развития и дать оценку сфере государственной политики в сфере информационно-коммуникационных технологий. Индикатор количества окончивших общую среднюю школу может использоваться, чтобы обобщить государственную образовательную политику.

данной системе фокусом приложения индикаторов выступают уже непосредственные выходы и результаты реализации государственной политики в подведомственной сфере или отрасли. В этих условиях очевидно, что для каждого министерства необходима собственная система индикаторов, отражающая специфику работы в подведомственной отрасли.

Тем не менее могут быть предложены наиболее общие показатели, которые автор представляет в следующей систематике (см. табл. 2).

Рассматривая приведенные в табл. 2 индикаторы подробнее, следует отметить, что они, так же как и приведенные в предыдущей группе, являются контекстными. Так, первый показатель выхода позволяет отслеживать, что конкретно

Таблица 2. Показатели эффективности ведомственного уровня

Подгруппы	Показатели
Выходы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Общее количество мероприятий, реализованных для осуществления конкретной программы за отчетный период</li> <li>• Действия, предпринятые во исполнение рекомендаций вышестоящих органов</li> <li>• Количественные показатели сотрудничества с другими ведомствами по реализации программ</li> </ul>
Результаты	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Непосредственные финансово-экономические результаты осуществления деятельности</li> <li>• Результаты по открытию и поддержке развития новых рынков</li> <li>• Результаты внешнеполитических взаимодействий относительно ожидаемого воздействия международной конъюнктуры на подведомственную отрасль</li> </ul>

было сделано для реализации государственной политики. В свою очередь, показатель “Действия, предпринятые во исполнение рекомендаций вышестоящих органов” отражает, насколько эффективно осуществляется иерархическая взаимосвязь с вышестоящими органами. Отслеживание количественных показателей взаимодействия с другими органами и учреждениями показывает эффективность планирования использования ресурсов персонала, которыми укомплектовано министерство. Тем не менее эти индикаторы дают в достаточной степени ограниченную информацию. Так, число проведенных совместных мероприятий со смежниками дает информацию о том, насколько интенсивно осуществляется взаимодействие, но ничего не говорит о его результатах и итогах.

В свете представленных ограничений используется *вторая группа* индикаторов, которая ориентирована на конкретные результаты деятельности. В терминологии логической модели, описанной в общих чертах выше, логическая последовательность отслеживания и анализа показателей основана на том, что должно произойти в результате осуществления конкретной деятельности, и продумана с точки зрения целей и желаемого результата. Так, ключевая цель деятельности отраслевого ведомства может заключаться в оказании положительного влияния на отраслевую валовую добавленную стоимость. В этих условиях ежегодно отслеживаются показатели отраслевого процента ВВП и занятости, составляемой подведомственным сектором, что в совокупности с контекстными показателями позволяет объективно оценить эффективность и результативность деятельности министерства как института государственной гражданской службы.

Исходя из указанного важным практическим показателем является открытие новых рынков как средство обеспечения прогрессивного развития отрасли. В свою очередь, для этого необходима активная внешнеполитическая работа. Таким образом, очевидно, что приведенные контекстные показатели, будучи одновременно количественными и качественными, имеют двойственную природу, являясь и описательными, и аналитическими.

Рассматривая систему индикаторов ведомственного уровня, далее следует обратиться к таким узлам выявления результативности и эффективности деятельности государственной гражданской службы, как промежуточные и итоговые результаты, представленные автором статьи в табл. 3.

Представленная таблица раскрывает содержание качественных индикаторов, позволяющих сделать вывод об эффективности работы министерства (ведомства) как института государственной гражданской службы. Применительно к указанным индикаторам следует отметить, что они направлены на оценку эффективности реализации программ, используя контекстный подход и принципы логической модели. В этих условиях технология формирования системы оценки эффективности деятельности государственной гражданской службы предполагает определение цели деятельности и промежуточного и конечного результата для каждой части реализуемой программы. Индикаторы тогда присваиваются каждому из этих результатов и увязываются с общей целью программы. Этот подход используется во всех областях, подведомственных министерству.

Переходя на уровень отдела в министерстве или ведомстве следует отметить, что эти структурные подразделения непосредственно занимаются реализацией государственной политики и министерских программ на низовом уровне. В данных условиях следует констатировать, что они несут непосредственную ответственность за проведение конкретных мероприятий и за обеспечение реализации государственной политики через учреждения и организации, работающие под их контролем. В этом случае появляется соблазн переложить проблему выявления эффективности деятельности на подведомственные организации, которые должны сами собрать необходимую информацию, самостоятельно ее проанализировать и предоставить результаты анализа для обобщения в отдел.

Такой подход, при всей его распространенности, приводит к фактической подмене деятельности в сфере оценки эффективности деятельности государственной гражданской службы, так

**Таблица 3. Возможные индикаторы промежуточных и итоговых результатов**

Параметры	Индикаторы
Деятельность/выходы	Координирование исполнения государственных обязательств. Обеспечение полноценного участия сообществ в общественно-экономических процессах через программы поддержки и правительственные схемы, включая финансирование текущих проектов, увеличение доступа к государственным и муниципальным услугам и национальной социально-экономической инфраструктуре
Промежуточные результаты	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Улучшения инфраструктуры доступа для местных сообществ (Индикатор: количество и тип точек доступа к инфраструктуре)</li> <li>• Обслуживание и развитие служб доступа к инфраструктуре (Индикаторы:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- число граждан, которые воспользовались точками доступа данного типа за отчетный период;</li> <li>- индекс удовлетворенности потребителя государственной/муниципальной услуги)</li> </ul> </li> <li>• Улучшение местной социально-экономической инфраструктуры (Индикаторы: число и тип инфраструктурных улучшений)</li> </ul>
Итоговые результаты	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Измеримость государственного/муниципального обслуживания населения, проживающего и работающего в данной местности (Индикатор: изменения в количестве проживающего и работающего населения, измеренные по ходу переписи)</li> <li>• Сохраняемый или повышающийся уровень жизни для местных сообществ (Индикаторы:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- полный рабочий день и занятость неполного рабочего дня / сезонная занятость в проектах и программах, реализуемых министерством;</li> <li>- количество туристов;</li> <li>- средние затраты одного туриста;</li> <li>- рабочие места, созданные в связи с деятельностью туристической отрасли)</li> </ul> </li> <li>• Устойчивость и стабильность местных сообществ в социокультурном плане (Индикатор: число и тип услуг, обеспеченных через социально-экономические проекты поддержки местной экономики и обеспечения занятости молодежи. Иные социально-экономические и социолингвистические индикаторы)</li> </ul>

как непосредственно оценивается эффективность работы подведомственных организаций, а не отделов, призванных обеспечивать эту эффективность. В данных условиях существует необходимость формирования такой системы оценки эффективности, которая бы объективно отражала именно результаты деятельности отделов и давала бы им оценку.

Пример такой индикативной системы приведен в таблице ниже (табл. 4). В фокусе оценки здесь находятся местные сообщества и результа-

ты стратегии их развития как итоги реализуемых министерством и отделом программ. Средствами оценки являются индикаторы, присвоенные промежуточным и итоговым результатам, в отношении развития и реализации инновационных планов и программ по улучшению местной социально-экономической инфраструктуры, представленные в нижеследующей таблице в авторском варианте (см. табл. 4).

Из приведенной таблицы видно, что в системе сведены воедино как количественные, так и

**Таблица 4. Индикативная система эффективности деятельности отдела**

Группы	Индикаторы
<i>Промежуточные результаты</i>	
Задачи	Отделы обеспечивают успешное развитие и реализацию планов и программ по улучшению социально-экономической инфраструктуры
Индикаторы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество подготовленных планов мероприятий</li> <li>• Количество мероприятий, результативно реализованных за отчетный период</li> </ul>
<i>Итоговые результаты</i>	
Задачи	Позитивное социально-экономическое развитие отраслей и сообществ с уделением специального внимания недостаткам
Индикаторы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество трудоустроенных</li> <li>• Количество лиц, получивших поддержку по проектам самозанятости</li> <li>• Число взрослых, участвующих в послевузовском образовании, повышении квалификации и прошедших переподготовку</li> <li>• Число результативных инфраструктурных/ экологических проектов из общего числа поддержанных проектов</li> </ul>

качественные показатели. В этих условиях основной заключения об эффективности работы отдела становится соотношение запланированных/реализованных/результативных мероприятий. Сюда же может быть добавлен индикатор качества планирования, содержащий в себе определенный уровень качества планирования, уход ниже которого автоматически свидетельствует о неэффективном функционировании отдела. В данном случае концепт эффективности деятельности государственной гражданской службы уровня отдела состоит в том, что формирование и развитие высококачественных планов реализации государственной политики и последующего осуществления запланированных мероприятий обеспечивают позитивное социально-экономическое развитие в отраслях и сообществах, которое является одной из целей конечного результата реализации государственной политики и ведомственных программ развития.

Итак, в данной статье автором представлены и систематизированы наиболее значимые компоненты “Модели формирования системы оцен-

ки эффективности деятельности государственной гражданской службы”.

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон : [принят Гос. думой 7 июля 2004 г.]. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

2. *Воронина Л.И.* Эффективность и результативность государственных и муниципальных служащих. Методы оценки // Менеджмент в государственных структурах: альманах. Москва, 2010. С. 47-65.

3. *Ямпольская Д., Зонис М.* Понятие эффективности управления. URL: <http://www.inventech.ru/lib/management/management-0056>.

4. *Crew M.A.* Incentive Regulation for Public Utilities. 2<sup>nd</sup> ed. Kluwer, 2004.

5. *Knack S., Manning, N.* Towards Consensus on Governance Indicators // Working Paper: The World Bank. 2000.

6. *Knill C.* Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies // J. of Public Policy. 1999. □ 19 (2). P. 113-139.

*Поступила в редакцию 03.12.2014 г.*