

СОКОЛОВ НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ

Юридический институт

Севастопольского государственного университета

(Севастополь, Россия)

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КРИТЕРИЕВ КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. В статье исследованы подходы к определению критериев комплексной оценки эффективности государственной службы. На базе исследования научных публикаций рассмотрены взгляды российских и зарубежных создателей на трудности, связанные с оценкой эффективности и результативности деятельности государственных служащих. Анализ законодательных и нормативных правовых актов позволил обобщить более актуальные вопросы, имеющие место в практике оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих в Российской Федерации. Предложены пути совершенствования имеющихся организационно-правовых механизмов и внедрения новых, которые позволят определять критерии комплексной оценки эффективности государственной службы и осуществлять оценку деятельности государственных гражданских служащих исходя из других подходов.

Ключевые слова и словосочетания: государственная служба, комплексная оценка эффективности, критерии, результативность, государственный орган

Для цитирования: Соколов Н. Н. Методологические подходы к определению критериев комплексной оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 2(66). – С. 23-30; doi: 10.29039/2312-7937-2023-2-23-30.

SOKOLOV NIKOLAJ N.

Law Institute of Sevastopol State University (Sevastopol, Russia)

METHODOLOGICAL APPROACHES TO DETERMINING THE CRITERIA FOR A COMPREHENSIVE ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC CIVIL SERVANTS

Annotation. The article explores approaches to determining the criteria for a comprehensive assessment of the effectiveness of the civil service. Based on the study of scientific publications, the views of domestic and foreign authors on the problems associated with assessing the effectiveness and efficiency of civil servants' activities are considered. An analysis of legislative and regulatory legal acts made it possible to summarize the most pressing issues that take place in the practice of assessing the effectiveness and efficiency of civil servants in the Russian Federation. The ways of improving the existing organizational and legal mechanisms and introducing new ones are proposed, which will allow determining the criteria for a comprehensive assessment of the effectiveness of the public service and assessing the performance of public civil servants based on other approaches.

Key words and word combinations: civil service, comprehensive performance assessment, criteria, performance, government agency

For citation: Sokolov N. N. Methodological approaches to determining the criteria for a comprehensive assessment of the effectiveness of the activities of public civil servants // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 2(66). – P. 23-30; doi: 10.29039/2312-7937-2023-2-23-30.

Усовершенствование организационно-правовых механизмов государственного управления в процессе административных реформ выдвигает на передний план новые требования к государственной службе как аппарату государственных органов, на которые возложено выполнение функций государства и от которых зависит качество государственного управления и удовлетворенность им граждан. При этом использование ресурсной базы должно быть эффективным, а достижение поставленных целей – результативным.

Целям современного этапа реформирования отвечает повышение эффективности и результативности государственной службы. Тема исследования актуализирована тем, что повышение эффективности деятельности государственных гражданских служащих является одним из главных критериев оценки как работы отдельного взятого сотрудника, так и государственного аппарата в целом, что требует разработки новых методов оценки и совершенствования уже существующих.

Такая задача в виде приоритетных целей содержится практически во всех регламентирующих развитие государственной службы документах, анализ которых позволяет определить методы и механизмы, принципы, которые взяты за основу.

Методологическим основанием выступает ценностный подход, позволяющий осознать изменения динамики исследуемых показателей. Методологической основой исследования является диалектический, логический и системный методы научного познания. Методы синтеза и декомпозиции имеют особенное значение в раскрытии определения критериев комплексной оценки эффективности государственной службы.

Источниковой базой исследования являются правовые и нормативные документы, регламентирующие прохождение государственной гражданской службы, определяющие организационно-правовые механизмы проведения оценки деятельности, выполнения возложенных задач, квалификации, эффективности и результативности, их показатели и критерии оценивания, методики и методические инструментари, устанавливающие взаимосвязь между результатами деятельности государственных служащих, структурного подразделения государственного органа и государственного органа (федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, методические материалы и методические инструментари, нормативные документы органов государственной исполнительной власти, научные исследования и публикации).

По результатам исследования сделан вывод, что общим для различных подходов методов оценки эффективности является то, что эффективность управления измеряется не только через показатели внутренней служебной деятельности, но и посредством показателей внешнего социально-экономического эффекта от нее. Ключевым критерием оценивания предполагается учет оптимального использования ресурсов, которыми располагает государственный орган и которые выделены на достижение определенной цели.

2. Подходы и критерии методики комплексной оценки эффективности государственной службы РФ должны учитывать следующие ключевые моменты:

– повышение эффективности является приоритетом всех программных документов по развитию государственной службы;

– государственная служба обеспечивает реализацию отраслевой государственной политики;

– реформирование государственной службы обязано иметь объективный и измеримый внешний итог, оцениваемый в секторе бюджетной эффективности;

– повышение эффективности регулирующих воздействий в системах регионального управления используется в целях осуществления модернизации экономики, повышения уровня и качества жизни населения.

3. Оцениваемые показатели деятельности структурного подразделения могут устанавливаться индивидуально для конкретного государственного служащего с учетом степени его воздействия или степени участия в достижении показателей органом государственной власти, и базироваться на целеполагании и планировании, а также

находиться в прямой зависимости. Систему целей профессиональной служебной деятельности гражданского служащего необходимо формировать с учетом декомпозиции долгосрочных и среднесрочных целей государственного органа, исходя из его должностных обязанностей и ответственности, установленных должностным регламентом.

4. Проведенный анализ нормативно-правовых источников и научных публикаций указывает на то, что в России в настоящее время отсутствует единый подход к оценке эффективности и результативности деятельности госслужащих. Сущностные характеристики эффективности и результативности четко не конкретизируются и не дифференцируются, зачастую употребляются в контексте как синонимы.

Существующие методики и методические инструментариумы пока не содержат дифференциации критериев и показателей оценки деятельности государственных гражданских служащих по категориям должностей и целей, стоящих перед государственным органом, его специфики, чем обуславливается формальное проведение комплексной оценки или формальное выполнение нормативно-правовых требований проведения такой оценки.

На результативность работы государственных служащих оказывают влияние множество факторов, включая подбор, отбор, найм персонала, результативность и эффективность, качество выполнения поставленных задач и др. В этой связи возникают сразу два вопроса, посредством которых будут решаться новые задачи, стоящие перед органом государственного управления: как будет проводиться оценка деятельности, по каким методикам и каковы должны быть критерии эффективности, какие категории госслужащих должны подвергаться оценочным процедурам. В настоящем исследовании автор предпринял попытку исследовать методологические подходы к определению критериев комплексной оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих и выполнению возложенных на них задач. Вопросы подбора, отбора, найма персонала, его развития, карьерного роста пока не оставлены без изучения. Они могут быть темой исследования при дальнейших научных разработках.

Федеральные законы № 58-ФЗ и № 79-ФЗ определяют государственную службу как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации. Одним из главных критериев оценки деятельности государственной гражданской службы, работы отдельного взятого сотрудника и государственного аппарата в целом является эффективность, что требует разработки новых методов оценки и совершенствования уже существующих. На сложность ее также указывает дискуссия, которая ведется в научном обществе много лет.

Эффективность (от лат. *effectivus*) – действенный, производительный, дающий определенный эффект [17]. Эффективность – степень заслуги той либо другой цели (либо решения задачи), соотношенная со степенью рациональности расходования использованных при этом ресурсов [16]. Термин, предложенный Вильфредо Парето, описан с точки зрения систем, находящихся в состоянии взаимосвязи, и оптимальной она будет являться, если любое улучшение какого-либо показателя системы приводит к ухудшению других показателей [13].

Определение эффективности как главной задачи управления дает Г. Эмерсон. Ученый раскрывает эффективность, связывая ее с функциональностью [11]. Друкер П. предложил разделить понятия эффективности и результативности. Первое представляется как понятие экономической категории, второе – как социально-экономическая категория. Ученый отмечает, что результативность не является самостоятельной, а представляет собой отражение эффективности [6].

Борщевский Г.А. считает, что «разработка системы оценки эффективности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих считается более сложной научной и прикладной задачей, чем создание модели эффективности работников в производственном секторе или в сфере услуг в коммерческом секторе [4, с. 9]. Знаменский Д.Ю. детализирует аспекты, оказывающие влияние на результаты деятельности государственных служащих, их результативность и эффективность «... поставленных государственным органом власти» [7, с. 13]. Кох И.А. характеризует эффективность как «получение либо заданных результатов с минимальными издержками, либо максимальных результатов при заданных ресурсах» [10].

Характеристику эффективности деятельности государственных служащих, включающую критерии социального эффекта, отношения полученного результата к затраченным для его достижения ресурсам, предлагает Е.И. Васильева. Понятие, сформулированное этим ярким

представителем Уральской научной школы, отражает акцент на оценке деятельности государственных служащих не по процессу, а по результату, представляющему особую черту успеха в профессиональной деятельности с учетом социального эффекта [5, с. 18]. Такой подход, как нам представляется, позволяет как наиболее полно учесть все требования, предъявляемые к государственным служащим как представителям государственного института, принимающим участие в формировании общественных отношений и несущим социальную ответственность за принимаемые решения, так и достичь цели введения оценки эффективности, в которой будут учтены результаты анализа функций служащих согласно публичным потребностям. Учет при оценке деятельности социального эффекта и соотношения результат/затраченные ресурсы можно расценивать как фактор стимулирования эффективности и качества работы органов государственного управления, их подразделений и служащих; как итог совокупной работы государственного аппарата. Деятельность государственной гражданской службы имеет особенности, связанные с реализацией публичного менеджмента. Такой вывод сделан Е.И. Васильевой [5].

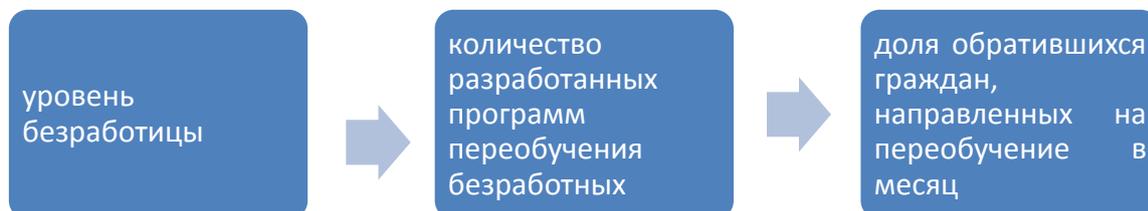
Ряд авторов определяют эту цель как «своевременное и полное решение назревших национальных проблем при оптимальном использовании общественных ресурсов» [3, 8, 15].

Ожидания населения определяют мнение об эффективности государственной службы, что предполагает переосмысление существующих и применение новых методологических подходов к определению критериев комплексной оценки эффективности государственной службы.

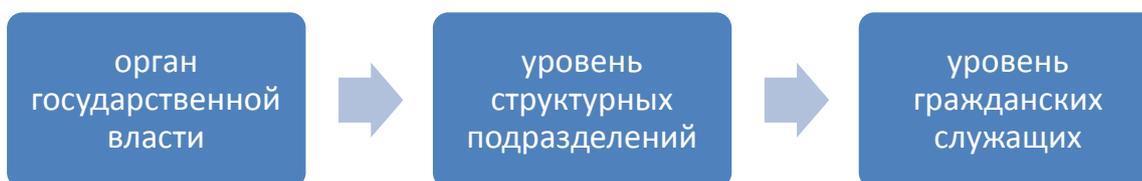
Применяемый в настоящее время интегральный подход предполагает оценку интегральных показателей результативности.

Наиболее перспективным из существующих методов декомпозиции и способов построения систем показателей результативности нам представляется метод, базирующийся на принципе построения «сбалансированной системы показателей» (Balanced Scorecard – BSC) и определения «ключевых показателей результативности» (Key Performance Indicators – KPI). Например, обратимся к показателю «уровень безработицы». Декомпозируем его по нижепредставленной схеме:

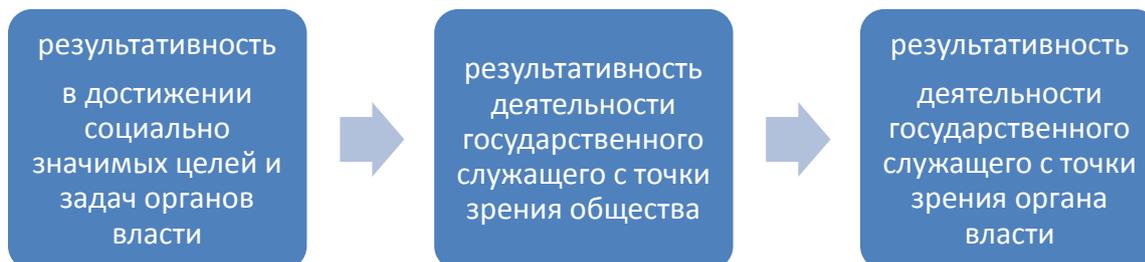
в зависимости от индикаторов показателя:



в зависимости от субъекта:



в зависимости от оценки общественной значимости социального эффекта:

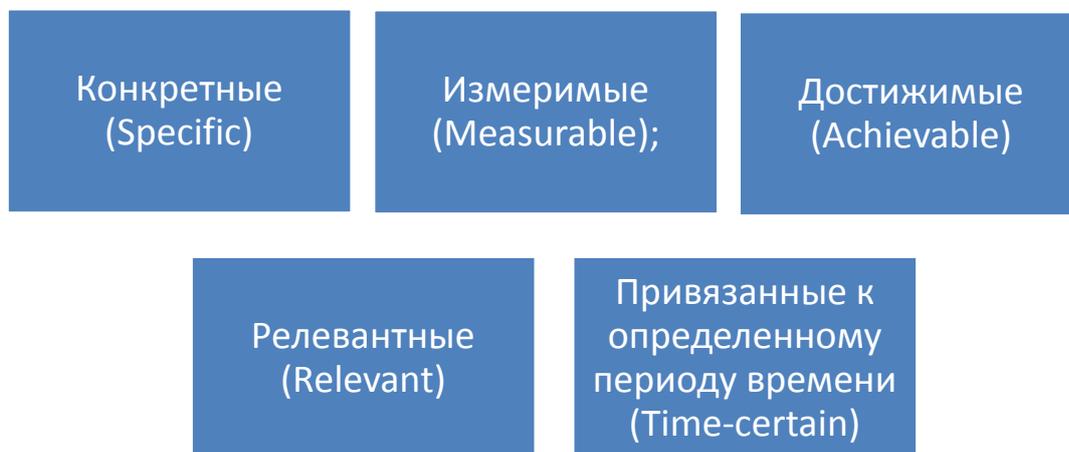


Отметим, что в системе BSC (сбалансированных показателей), с целью максимизации оценки их совокупного воздействия на конечный эффект, больше внимания уделяется взаимосвязи отдельных показателей результативности между собой. Выбор наиболее важных показателей результативности, в максимальной степени характеризующих конечный эффект, взят за основу при построении системы KPI. Кроме того, количество критериев имеет также значение: если критериев будет много, может появиться т.н. эффект искажения. Мы согласны с выводом ведущего ученого Н.Н. Клищ, который предлагает установить взаимосвязь показателей эффективности государственных служащих и основных критериев. Ученым сформулированы 4 таких критерия:

- «быть четко увязанным с целями и задачами органов государственной власти;
- отражать степень вклада каждого государственного служащего в достижение целей и задач;
- полностью отражать выполнение главных должностных обязанностей государственного служащего;
- быть сформулированным так, чтобы в максимальной степени воспроизводить непосредственное влияние государственного служащего на динамику показателей результативности» [9].

Существующая практика определения показателей результативности по основным критериям – «4С» четкость (Clearness), полнота (Completeness), комплексность (Complexity), непротиворечивость (Consistency) – работает, но иногда критерии могут быть слабо формализуемыми, не полностью раскрывающими качественные характеристики. Если рассматривать количественные свойства, то они поддаются более четкому мониторингу, обеспечивают объективность и устраняют возможность влияния субъективного действия управляющих при оценке эффективности государственных служащих.

Большое значение имеют также временные показатели выполнения возложенных задач или порученной работы государственными служащими и их достижимость, степень измеримости и релевантности. Указанные свойства показателей известны под названием концепции «SMART» [14, с. 18]:



В зависимости от того, что берется за основу, рациональность использования ресурсов при достижении запланированных результатов служащих может иметь значимое различие. Существует несколько подходов к определению методик оценки эффективности по различным основаниям:

1. Оценка индивидуальной эффективности государственных служащих. Андреева Д.А. предлагает оценивать результат процесса с точки зрения затрачиваемых ресурсов с учетом критерия результативности, эффективности и их баланса, т.е. сопоставление фактических результатов с требованиями стандартов и регламентов [1].

2. Оценка эффективности деятельности государственных и муниципальных органов. Семенов С.А., Филатова О.В. предлагают проводить оценку внешних и внутренних факторов, обуславливающих перспективы дальнейшего развития территорий, направлений социально-

экономического и культурного развития, приоритетных видов деятельности, факторов, оказывающих влияние на процесс развития [15, с. 96-102].

3. Оценка эффективности системы государственного управления в целом в соответствии с ожидаемыми результатами мероприятий и целями развития государственной службы [18, с. 3-5].

4. Оценка эффективности через призму соотношения затраченных ресурсов и достигнутых результатов эффективности [5].

Некоторые характеристики, рекомендованные методическим инструментарием комплексной оценки деятельности гражданских служащих (включая общественную оценку), для наглядности отражены в представленной таблице (разработано автором).

Таблица 1

| | Государственный орган | Структурное подразделение | Государственный служащий |
|--|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Рекомендованное число целей | 10-15 | 3-5 | 1-3 |
| Рекомендованное число показателей для каждой цели | 3 | 3 | 3 |
| Общее число задач профессиональной служебной деятельности гражданского служащего | | | 3-7 |
| Оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности | Руководителя Не более 25 | Не более 10 | Не более 5 |
| Периодичность проведения отдельных элементов комплексной оценки | Не реже 1 раза в год | Не реже 1 раза в 6 месяцев | Не реже 1 раза в 3 месяца |

Как видно из табл. 1, индивидуальные цели оцениваемого гражданского служащего производны от целей структурного подразделения государственного органа, в котором он замещает должность.

Реформирование государственной службы, целью которой является создание государственной службы, способной быть эффективной, социально-ответственной, профессионально выполняющей функции, возложенные на орган государственной власти, предполагает достижение конкретных целевых значений качественных и количественных параметров.

За базу берется взаимосвязь целей и задач органа власти, с одной стороны, и характеристик результативности, с другой. Полагаем, что каждый показатель результативности должен быть коррелирован с определенной целью или задачей и иметь целевые значения.

Таким образом, комплексная оценка деятельности гражданского служащего, основанная на принципах использования результатов профессиональных качеств, эффективности и результативности, общественной оценки позволит сделать вывод о наличии определенных профессиональных качеств, степени его развития и участия, а также способности к решению поставленных перед соответствующим структурным подразделением (государственным органом) задач и реализации планов в установленные сроки. Ключевым критерием будет учет оптимального использования ресурсов, которыми располагает государственный орган и которые выделены на эти цели.

Исходя из результатов исследования, представляется чрезвычайно важным определить критерии и показатели оценки деятельности государственных гражданских служащих по категориям должностей и целей, стоящих перед государственным органом, т.е. с учетом его специфики. В зависимости от того, будет ли решена данная задача, будет зависеть достижение целей проведения комплексной оценки.

Представляется, что решение обозначенных проблем позволит сделать оценку эффективности и результативности деятельности государственных служащих прозрачной, лишенной субъективизма, а итоги которой будут иметь мотивирующее воздействие на них.

1. Андреева Д.А. Анализ ключевых показателей результативности при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих // ПСЭ. 2014. № 3 (51) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-klyuchevykh-pokazateley-rezultativnosti-pri-otsenke-effektivnosti-deyatelnosti-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 18.01.2023).

2. Богдан Н.Н., Глинянов М.А. Подходы к оценке профессиональной деятельности государственных служащих. Развитие территорий. 2020. № 4 (22).

3. Борщевский Г.А. Коэффициенты объективной оценки эффективности государственной службы // Управленческие науки. 2016. № 4 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/koeffitsienty-obektivnoy-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennoy-sluzhby> (дата обращения: 09.01.2023).

4. Борщевский Г.А. Оценка эффективности работы государственных гражданских служащих // Управленческие науки. 2012. № 2 (3).

5. Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // Управлен. консультирование. 2016. № 4 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnostideyatelnostigosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата обращения: 18.01.2023).

6. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / пер. с англ. М. Котельниковой. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2001.

7. Знаменский Д.Ю., Гладких В.И., Минасян С.П. Управление эффективностью на государственной службе: метод. пособие. – М.: изд-во ГУУ, 2011.
8. Знаменский Д.Ю., Гусаров А.С. Оценка эффективности государственных гражданских служащих Российской Федерации (теоретико-методологические основы) // Вестник университета. 2020. № 2 // URL: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2020-2-12-18>.
9. Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Модернизация экономики и государство. – М.: ИД ВШЭ; 2007.
10. Кох И.А. Проблемы оценки эффективности социального управления // Journal of new economy. 2005. № 12 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-otsenki-effektivnosti-sotsialnogo-upravleniya> (дата обращения: 10.01.2023).
11. Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. – М.: Инфра-М, 2005.
12. Ногин В.Д. Сужение множества Парето: аксиоматический подход. – М.: ФИЗМАТЛИТ, 2016.
13. Повышение результативности деятельности государственных служащих: автореф. дис. ... канд. экон. наук: специальность 08.00.05 «Экономика и упр. нар. хоз-вом (упр. инновациями, регион. экономика)». – М.: Моск. гос. ун-т., 2006 // URL: <https://dissercat.com> (дата обращения: 13.01.2023).
14. Семенов С.А., Филатова О.В. О направлениях совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий // Управленческое консультирование. 2017. № 5 (101).
15. Словарь-справочник экономиста по труду и человеческим ресурсам, 2009.
16. Толковый словарь Ожегова // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=36434>.
17. Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт) // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации РАГС. 2009. № 3 (6).

Информация об авторе:

Н.Н. Соколов,
аспирант

Статья поступила в редакцию 30.01.2023

About the author:

N. N. Sokolov
post-graduate student