

ОРГАНИЗАЦИЯ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

ORGANIZING AND EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC CIVIL SERVANTS AT THE REGIONAL LEVEL: PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE

O. Pivovarova

Summary. The article considers the features of organizing and evaluating the effectiveness of public civil servants at the regional level on the example of the Lipetsk region. The structure of public civil servant's salary is analyzed. It is revealed that its main parts depend on the position, rank and seniority. The system of evaluating the effectiveness and efficiency of professional service activities of a public civil servant is considered, features and disadvantages are highlighted. The directions for improving the structure of the monetary content of public civil servants, evaluating the effectiveness of their activities, the mechanism of responsibility and the system of non-material incentives are offered.

Keywords: activities of public civil servants, socio-economic development of the region, efficiency assessment, incentive system, management, responsibility.

Пивоварова Ольга Владимировна

*Н.с., Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации (г. Москва)
olga_piv@mail.ru*

Аннотация. В статье рассмотрены особенности организации и оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих на региональном уровне на примере Липецкой области. Проанализирована структура денежного содержания государственного служащего, выявлено, что основные статьи зависят от должности, чина и выслуги лет. Рассмотрена система оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего, выделены особенности и недостатки. Предложены направления совершенствования структуры денежного содержания государственных служащих, оценки эффективности их деятельности, механизма ответственности и системы нематериального стимулирования.

Ключевые слова: деятельность государственных гражданских служащих, социально-экономическое развитие региона, оценка эффективности, система стимулирования, управление, ответственность.

Вопросы эффективной организации деятельности государственных гражданских служащих на всех уровнях власти не теряют актуальности уже на протяжении не одного десятка лет, так как от их результативности напрямую зависит социально-экономическое развитие соответствующих территорий, а также уровень и качество жизни населения. В связи с реализацией Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также повсеместным внедрением проектного управления в деятельность органов исполнительной власти эти вопросы стали еще более значимы, поскольку ориентация на результативность в системе управления в целом возросла, а система государственной гражданской службы существенных изменений не претерпела, хотя именно служащим заниматься непосредственным воплощением указанных ориентиров [1].

Особенного внимания заслуживает уровень субъектов РФ, так как декомпозиция национальных целей была

сопряжена с определенными трудностями, были определены новые показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ в этом ключе, созданы проектные офисы, то есть новые стратегические ориентиры получили определенное воплощение на региональном уровне [2, С. 118]. Однако, для эффективной реализации указанных приоритетов необходимо, чтобы все участники были заинтересованы и замотивированы должным образом, а именно государственные гражданские служащие, как непосредственно связанные с данным процессом.

В этой связи представляется целесообразным проанализировать систему оплаты труда (уровень оплаты, порядок его повышения, премии и привилегии) государственных гражданских служащих на региональном уровне на примере Липецкой области с тем, чтобы определить, насколько размер денежного содержания отражает конкретные результаты деятельности служащего и каким образом эти процессы контролируются населением, как главным потребителем оказываемых государственными служащими услуг.

В Липецкой области вопросы регулирования порядка предоставления ежемесячных и иных дополнительных выплат государственным гражданским служащим регулируются законами «О государственной гражданской службе Липецкой области» и «О денежном содержании и социальных гарантиях государственных гражданских служащих государственной гражданской службы Липецкой области». Согласно данным законам, денежное содержание государственного служащего складывается из [3, 4]:

1. должностного оклада;
2. оклада за классный чин;
3. надбавок к должностному окладу, которые включают в себя: ежемесячную надбавку за выслугу лет в размере от 10% до 30%; ежемесячную надбавку за особые условия гражданской службы до 200% должностного оклада; ежемесячную надбавку за работу со сведениями, составляющими государственную тайну; премии за выполнение особо важных и сложных заданий; ежемесячное денежное поощрение в зависимости от занимаемой должности в размере от 1 до 2,4 должностных окладов; единовременную выплату при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска в размере 2 окладов денежного содержания; материальную помощь; единовременное поощрение, устанавливаемое представителем работодателя; ежегодную индексацию денежного содержания уровня инфляции, устанавливаемого законом области об областном бюджете; иные виды поощрений: премия по итогам работы за полугодие/год.

Анализ структуры денежного содержания служащего свидетельствует о том, что основные статьи зависят от занимаемой должности, чина и выслуги лет. Следовательно, при существующей модели оплаты труда степень эффективности деятельности играет второстепенную роль, несмотря на выделенные органами государственной власти приоритеты, в качестве основной цели которых провозглашено создание системы эффективной и профессиональной государственной службы [5, С. 128–134]. На наш взгляд, данное противоречие существенным образом препятствует достижению установленных национальных целей и формированию инновационной системы государственного управления в целом, так как материальное стимулирование деятельности госслужащих в виде денежного содержания является одним из основных факторов улучшения их результатов по службе, что подтверждается многочисленным количеством социологических опросов чиновников [6, С. 55].

Таким образом, для определения степени заинтересованности служащих Липецкой области в эффективном управлении и достижении установленных целевых

индикаторов, необходимо рассмотреть сложившийся в регионе механизм премирования, как материальный стимул, а также нематериальные поощрения.

В первую очередь, необходимо отметить, что в Липецкой области, как и в других регионах России, конкретные размеры премий определяются главой субъекта РФ, руководителями органов государственной власти и руководителями структурных подразделений. Данное решение они должны принимать на основании оценки эффективности деятельности государственного служащего. При этом единой принятой региональной методики в Липецкой области нет, однако существует ряд федеральных рекомендаций, которыми должны руководствоваться исполнительные органы власти субъектов РФ.

Так, еще в 2013 году Минтрудом России был разработан Методический инструментальный по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку), согласно которому комплексная оценка состоит из трех: оценки квалификации, оценки профессиональных качеств и оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Более того, предусмотрена необходимость осуществления общественной оценки, которая также учитывается при определении рейтинга госслужащего. По каждому виду оценки предусмотрен перечень качественных показателей и разработаны бланки для заполнения и отчетность. Данный инструментальный представляется достаточно подробным, его объем составляет 267 страниц [7]. Однако, комплексная оценка так и не получила реализации в Липецкой области и многих других регионах страны. Это обусловлено излишней сложностью и громоздкостью предлагаемой процедуры оценки, она требует специальных навыков от кадровых служб, занимает достаточно большое количество времени и требует дополнительных затрат.

По причине негласного отказа регионов от внедрения комплексной оценки Минтрудом в 2016 году было разработано два сокращенных документа на ее основе: Методика оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции и Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. Необходимо отметить, что они претерпели изменения, которые в большей степени коснулись общественной оценки. Так, при оценке служащих, реализующих контрольные функции, порядок и периодичность сбора информации, отражающей общественное мнение, определяются органом государственного контроля

Таблица 1. Принятие решений по итогам обсуждения результатов оценки по методике всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего

Решение об изменении должности	Решение о включении в кадровый резерв	Решение о размере премии за выполнение особо важных и сложных заданий	Решение при проведении аттестации	Решение о присвоении классного чина гражданской службы
«А» — очень высокий уровень				
Повышение в должности в самое ближайшее время при наличии вакантной должности	Рекомендация о включении в кадровый резерв	В максимальном размере, а также применение дополнительного поощрения и награждения	Рекомендация о повышении в должности	Присвоение классного чина гражданской службы
«Б» — высокий уровень				
Повышение в должности в дальнейшей перспективе при получении дополнительного профессионального образования	Рекомендация об участии в конкурсе на включение в кадровый резерв	В повышенном размере	Принятие решения о соответствии занимаемой должности	Принятие решения о присвоении классного чина гражданской службы
«В» — достаточный уровень				
Не предполагается должностной рост	Не предполагается включение в кадровый резерв	В стандартном размере	Принятие решения о соответствии занимаемой должности	Принятие решения о присвоении классного чина гражданской службы
«Г» — недостаточный уровень				
Перевод на нижестоящую должность при наличии и согласии государственного служащего	Не предполагается включение в кадровый резерв, рекомендации о получении дополнительного профессионального образования и самообразования	В пониженном размере	Может быть принято решение о несоответствии занимаемой должности	Может быть признан не сдавшим квалификационный экзамен, отсутствие преимуществ при проведении организационно-штатных мероприятий
«Д» — неудовлетворительный уровень				
Перевод на нижестоящую должность при наличии и при условии получения дополнительного профессионального образования, и согласии государственного служащего	Не предполагается включение в кадровый резерв	В минимальном размере	Принятие решение о внеочередной аттестации для установления соответствия занимаемой должности	Может быть признан не сдавшим квалификационный экзамен, отсутствие преимуществ при проведении организационно-штатных мероприятий

(надзора) самостоятельно [8], что создает условия для проведения «удобной» оценки. В системе всесторонней оценки остальных государственных служащих общественная оценка исчезла вообще. Теперь результативность служащих зависит от оценок сотрудника кадровой службы, ответственного за организацию оценки, и начальника. Оценочный бланк на конкретного служащего по принятым показателям заполняется непосредственным руководителем и самим служащим, при этом критерии носят субъективный характер и не имеют конкретной измеримости.

Критерии представлены тремя с соответствующими характеристиками, которые впоследствии влияют на оценку («А» — очень высокий уровень; «Б» — высокий уровень; «В» — достаточный уровень; «Г» — недостаточный уровень; «Д» — неудовлетворительный уровень) [9]:

- ◆ «эффективность и результативность», который характеризует уровень профессионализма выполнения задач: очень высокий, высокий, хороший, низкий, очень низкий;
- ◆ «квалификация», характеризующий уровень профессиональности знаний и владения профессио-

нальными умениями, предусмотренными должностным регламентом: глубокие и сверх объема, глубокие и в совершенстве, хорошие и хороший уровень, слабые и низкий уровень, очень слабые и очень плохой уровень;

- ◆ «профессиональные и личностные качества (компетенции)», характеризующий четыре составляющие в зависимости от наличия и уровня: ориентация на результат (высокая, наличие, ориентация на процесс, отсутствие), работа в команде (эффективная, хорошая, нормальная, отсутствие), организованность (высокая, хорошая, плохая, необдуманность), работоспособность (очень высокая, высокая, достаточная, низкая, неисполнительность).

Более того, разница в оценочных показателях зачастую несущественна и сложно разграничить некоторые критерии. Так, например, непонятно, чем существенно отличается «эффективная» и «хорошая» работа в команде. Для оценок «А», «Б» и «Д» установлены квоты, равные не более 10%, 20% и 10% соответственно, т.е. руководитель не имеет права поставить данные оценки большому количеству служащих, а также в обязательном порядке должен выявить категорию «Д», которые будут лишены всех преимуществ при проведении организационно-штатных мероприятий.

Для исключения необъективности отзыв непосредственного руководителя утверждается вышестоящим. По результатам оценки для обеспечения ее прозрачности для служащих организуется обсуждение полученных результатов и выработка направлений развития (табл. 1) [9].

Особенно интересным, на наш взгляд, представляется тот факт, что при получении любой из оценок государственный служащий хоть и в уменьшенном размере, но получает премию за выполнение особо важных и сложных заданий. Таким образом, меры санкционирования при негативных показателях деятельности не установлены, в то время как в рыночном секторе, как правило, за неэффективную работу сотрудник лишается всех привилегий.

Таким образом, подводя итог анализу существующей системы оплаты труда и оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих на региональном уровне на примере Липецкой области можно сделать следующие выводы.

1. Денежное содержание госслужащих не способствует повышению эффективности их деятельности, так как складывается преимущественно из постоянных выплат, зависящих от проработанного времени. Следовательно, мотивация слу-

жащих на приближение к всеобщему благу и собственное самосовершенствование очень слаба.

2. Предложенные Минтрудом системы оценки эффективности деятельности государственных служащих не способствуют формированию системы публичной ответственности в регионе [10, С. 184]. Во-первых, система комплексной оценки не стала действенным инструментом управления из-за излишней сложности процедуры и избыточного количества показателей, а также необязательности ее применения. Во-вторых, сокращенные варианты методики фактически носят характер самооценки. Критерии не имеют реальной измеримости и зависят исключительно от оценок начальства. Отсутствует независимая общественная оценка. Не предусмотрены возможности проведения внешней экспертизы, что было бы целесообразно на этапе выставления и обсуждения конечных оценок для госслужащих [11].
3. Существующая система стимулирования государственных служащих и показатели оценки эффективности их деятельности абсолютно не ориентированы на достижение конечных результатов, в том числе и национальных целей, а носят лишь процедурный характер. Более того, используемые показатели результативности для отдельных служащих не увязываются с показателями эффективности данного органа исполнительной власти и социально-экономического развития региона в целом, что не обеспечивает их достижения.
4. Отсутствуют законодательно установленные меры санкционирования при негативных показателях деятельности.
5. Система стимулирования государственных гражданских служащих, а также результаты их труда не напрямую, не опосредованно не зависят от уровня удовлетворения потребностей населения конкретной территории.

Выделенные проблемы не позволяют обеспечить эффективного достижения целей социально-экономического развития региона и страны в целом. С одной стороны, необходимо внедрение системы публичной и персональной ответственности за результаты в систему государственной гражданской службы. Но, в то же время, необходимо понимать, что без соответствующей мотивации, которая должна напрямую находить отражение в системе оплаты труда, не получится обеспечить эффективное управление. Если два этих компонента не будут сформированы и обеспечены в полном объеме, то ни одна из управленческих технологий — ни программно-целевое, ни проектное управление — не принесут желаемых результатов.

Во-первых, необходимо изменить структуру денежного содержания государственных служащих таким образом, чтобы около 60% зависело от эффективности и результатов их деятельности.

Во-вторых, для определения размера надбавки за эффективность деятельности необходимо внедрить систему оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих с учетом обозначенных проблем и ориентации на удовлетворение потребностей населения региона. Для этого нужно осуществить следующие преобразования.

1. Необходимо отразить дифференциацию ведомств и государственных служащих на две группы: связанные с разработкой и решением задач государственного управления и не оказывающие услуги непосредственно гражданам региона; связанные с реализацией соответствующих государственных и муниципальных услуг. Данное деление необходимо для того, чтобы определить, каким образом будет складываться общественная оценка. Для первой группы служащих она должна формироваться из оценок соответствующих общественных советов, а для второй группы — она должна учитывать в большей мере оценки потребителей услуг, но мнение общественного совета должно быть также учтено. Таким образом, характер оценки для разных групп служащих и доля в итоговой оценке эффективности будут различаться.
2. Сформировать и проработать показатели и коэффициенты итоговой оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих с учетом их дифференциации, включающей в себя следующие блоки:
 - ♦ оценку квалификации служащего, которая учитывает уровень образования, получение второго высшего образования, а также прохождение курсов повышения квалификации;
 - ♦ оценку эффективности и результативности правового, организационного и документационного обеспечения исполнения управленческих и иных решений [5, С. 181], которая состоит из количественных показателей, характеризующих работу служащего с документами, обращениями и т.п., а также включает анализ правового соответствия принимаемых решений;
 - ♦ оценку эффективности и результативности деятельности служащего, которая проводится по показателям, отражающим вклад отдельного служащего в результаты текущей и проектной деятельности;
 - ♦ общественную оценку, которая формируется с учетом дифференциации служащих и состоит в отдельных случаях из оценок населения и общественных советов;

- ♦ оценку профессиональных качеств, которая проводится непосредственным начальником и обсуждается с оцениваемым.

Более того, второй, третий и четвертый блок оценки должен быть разработан и в отношении отдельных ведомств и включать в себя обобщенные показатели, тем самым обеспечивая иерархическую взаимосвязь между уровнями оценки. Каждый служащий должен четко понимать, какой вклад он вносит в достижение результатов своего отдела, ведомства и региона в целом.

3. Выбрать оптимальное количество показателей для комплексной оценки, которое, с одной стороны, не будет дезориентировать работников из-за излишней множественности, а с другой — будет адекватно отражать анализируемые блоки оценок. При этом показатели в обязательном порядке должны быть понятны и доступны для служащих, а также любой работник должен обладать правом ознакомиться с результатами итоговой оценки для того, чтобы определить свои слабые стороны.
4. Развивать механизм негативной ответственности в отношении гражданских служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий и невыполнение показателей результативности, законодательно закрепив меры санкционирования. Служащий должен знать, что в таком случае к нему будет применена неотвратимая мера наказания, что напрямую скажется на размере его денежного содержания.

Что касается других инструментов совершенствования организации деятельности органов исполнительной власти, то следует развивать систему нематериального стимулирования государственных гражданских служащих. Особенно это касается внедрения проектного подхода. Для формирования стимулов для служащих, отличившихся в проектной деятельности, представляется целесообразным присваивать ранги в области проектного управления, проводить конкурсы между исполнителями проектов, а для достигших значимых результатов следует нормативно закрепить возможность продвижения по служебной лестнице вне зависимости от выслуги лет. В результате будет формироваться качественно новый тип служащих с проектным мышлением, способных генерировать новые идеи, привлекать необходимые ресурсы, намечать и осуществлять план действий для достижения конкретного результата. Как и на предприятиях рыночного сектора, целесообразно внедрить систему рейтинга, размещаемую на сайте для информирования населения, как для отдельных служащих, так и для структурных подразделений и ведомств. Необходимо также закрепить в качестве стимулов должностного роста получение дополнительного професси-

онального образования, внеочередного прохождения повышения квалификации, стажировок.

Представляется, что указанные направления совершенствования позволят повысить качество организации

и оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих на региональном уровне, что в результате позволит улучшить социально-экономическое развитие региона в целом, а также будет способствовать более результативному достижению национальных целей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Макара С.В., Строев П. В., Морковкин Д. Е. Акценты развития макрорегионального пространства России: социальная инфраструктура // Экономика в промышленности. 2019. Т. 12. № 3. С. 367–376.
2. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М. М., Орешников В. В. Инструментарий обоснования параметров стратегического развития региона на базе адаптивно-имитационного моделирования // Регион: Экономика и Социология. 2017. № 1 (93). С. 101–120.
3. О государственной гражданской службе Липецкой области: Закон Липецкой области от 30 декабря 2005 г., № 259-03. Доступ из справ. — правовой системы «Гарант».
4. О денежном содержании и социальных гарантиях государственных гражданских служащих государственной гражданской службы Липецкой области: Закон Липецкой области от 05 января 2000 г., № 61-03. Доступ из справ. — правовой системы «Гарант».
5. Щукина Т.В., Брусенцева В. А. Российская государственная гражданская служба: проблемы модернизации системы материального стимулирования и мотивации в субъектах Российской Федерации [Текст]: монография / Т. В. Щукина, В. А. Брусенцева — Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2015. — 223 с.
6. Абакаров Д.К. К вопросу о качестве профессионализма государственных служащих в контексте социальных изменений // ARS ADMINISTRANDI. 2013. № 1. С. 52–71.
7. Методический инструментарий по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) // URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4>
8. Методика оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции // URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4>
9. Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего // URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4>
10. Пивоварова О. В. Формирование системы публичной ответственности как условие повышения качества государственного управления // Человек. Общество. Инклюзия. 2016. № 1 (25). С. 180–187.
11. Ветитнев А.М., Волощук П. В. Система оценки эффективности государственных гражданских служащих: анализ российской и зарубежной практики // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 6 (57). С. 103–110.

© Пивоварова Ольга Владимировна (olga_piv@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»