

Арлашкина Ольга Владимировна

доцент кафедры менеджмента и социологии
Хакасского государственного университета
имени Н.Ф. Катанова

Бушуева Виктория Викторовна

студентка Хакасского государственного
университета имени Н.Ф. Катанова

**РАЗВИТИЕ ПОДХОДА
«УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ»
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

Аннотация:

Статья раскрывает основные тенденции развития подхода «управление эффективностью» на государственной службе. Авторами произведен обзор научных публикаций в области управления эффективностью государственных служащих, отмечены основные недостатки практики применения управления эффективностью и приведены оценки результативности государственных служащих на примере одного из территориальных органов Федеральной налоговой службы России. Предложены авторские разработки в области формирования ключевых показателей эффективности государственных служащих и системы управления эффективностью в целом.

Ключевые слова:

государственная служба, управление эффективностью, ключевые показатели эффективности, комплексная оценка государственных служащих, аттестация государственных служащих.

Arlashkina Olga Vladimirovna

Assistant Professor,
Management and Sociology Department,
Katanov State University of Khakassia

Bushueva Victoria Viktorovna

Student,
Katanov State University of Khakassia

**DEVELOPMENT OF PERFORMANCE
MANAGEMENT APPROACH
IN THE CIVIL SERVICE**

Summary:

The article reveals the basic development tendencies of performance management approach in the civil service. The authors review the scholar publications concerned with the performance management of government officials, identify the main shortcomings of performance management and performance appraisal of public officials by case study of the territorial bodies of the Federal Tax Service of Russia. The authors offer their own approach to the development of the key performance indicators of public officials and the performance management system in general.

Keywords:

public service, performance management, key performance indicators, complex evaluation of public officials, performance appraisal of public officials.

Сегодня, в условиях совершенствования организационно-экономических механизмов обеспечения экономической безопасности государства и общества, особенно значимым становится повышение эффективности деятельности работников органов, занимающихся государственным контролем. Разрыв между необходимыми требованиями к оценке эффективности труда государственных служащих и практической реализацией оценки становится важной проблемой, требующей скорейшего решения.

Данная проблема уже не раз становилась предметом научных исследований. Одним из перспективных направлений является изучение зарубежного опыта управления эффективностью (*performance management*) государственных служащих. Проводится подробный анализ зарубежной практики управления результативностью на государственной службе, устанавливается эффективность таких инструментов, как разграничение полномочий при оценке госслужащего, оценка «360 градусов», выделение категорий служащих по уровню результативности. Отмечается, что применение обобщенных показателей эффективности представляется нецелесообразным в силу различия целей и задач государственных органов, и подчеркивается необходимость обеспечения взаимосвязи итогов оценки результативности с оплатой труда служащих [1; 2; 3].

Достаточно часто изучаются функции управления эффективностью на государственной службе, например, оценка государственных служащих на базе показателей эффективности для отбора в кадровый резерв [4]. Стратегическую роль ключевых показателей эффективности (*key performance indicators, KPI*) в управлении персоналом на государственной службе отмечает М. Зорина. В числе ключевых проблем автор выделяет недостаточную квалификацию государственных служащих, несовместимость их ценностей с представлением об эффективности государственной службы, недооценку их труда, отсутствие связи между эффективностью труда и денежным содержанием чиновников. Последнее обстоятельство логично приводит автора к выводу

о необходимости реформирования системы оплаты труда государственных служащих на основании ключевых показателей эффективности [5].

На наш взгляд, не всегда попытки формирования конкретных KPI являются удачными в силу механического переноса бизнес-подходов в сферу государственных услуг. К примеру, Д.А. Андреева предлагает под эффективностью деятельности государственного гражданского служащего понимать отношение достигнутых результатов к использованным ресурсам. Однако этот подход в отношении государственных служащих нам представляется трудновыполнимым. Государственная служба не производит материальные ценности, результат ее деятельности не представим в денежном выражении. Приведенные самим автором примеры расчетов KPI как раз показывают их нефинансовый характер: своевременность выражается в днях, соответствие требованиям и индекс удовлетворенности клиентов – в процентах, количество предъявленных претензий – в единицах. Кроме того, показатели эти носят универсальный характер, что нарушает сам смысл управления эффективностью, идущего от целей конкретной деятельности [6].

Очень важным элементом управления эффективностью персонала является связь с оплатой труда, причем связь прозрачная и конкретная, сама методика формирования ключевых показателей эффективности подразумевает разработку премиальных коэффициентов [7]. Поэтому еще одно направление изучения управления эффективностью государственных служащих – обоснование необходимости соблюдения принципа связи KPI с вознаграждением за труд и разработка способов стимулирования эффективности [8; 9; 10].

Внедрение управления эффективностью в работу государственной службы России уже активно проводится, и можно подвести первые итоги. Так, с 2012 г. в Федеральной налоговой службе (ФНС) России применяется технология так называемой комплексной оценки федеральных государственных гражданских служащих ее территориальных органов, предметом которой в том числе является эффективность служебной деятельности. Процедура оценки регулируется Методическими рекомендациями по комплексной оценке федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы (утв. приказом ФНС России от 23.05.2012 № ММВ-7-4/349@). Авторы статьи предприняли попытку оценить управленческую ценность методики комплексной оценки, а также разработали конкретные предложения по внедрению ключевых показателей эффективности государственных служащих.

Исследование проводилось на примере Межрайонной инспекции ФНС России № 1 по Республике Хакасия (далее – Инспекция), которая является территориальным органом ФНС России и входит в Управление ФНС России по Республике Хакасия.

Процедура комплексной оценки государственных гражданских служащих инспекции вкратце такова. В ходе комплексной оценки непосредственный руководитель по утвержденной форме пишет служебную характеристику на оцениваемого сотрудника. Оценка может быть увеличена до «90 градусов» – по желанию самого сотрудника он может заполнить лист самооценки. Для дальнейшего оценивания создается группа экспертов, в состав которой включаются руководители структурных подразделений (в том числе кадрового и правового структурных подразделений), а также представитель профсоюзной организации и независимые эксперты. В целом технология комплексной оценки по форме очень напоминает собой классическую процедуру аттестации (в числе схожих элементов: предоставление характеристики, собеседование, протокол заседания группы, заполнение оценочного листа на оцениваемого сотрудника). Решения группы экспертов комплексной оценки носят рекомендательный характер и могут учитываться (а могут и не учитываться) при проведении аттестации гражданских служащих. Связь комплексной оценки с оплатой труда служащих напрямую не устанавливается.

В силу этого, аттестация остается основным инструментом оценки, цель которого – определить соответствие госслужащего замещаемой должности, а комплексная оценка является, по сути, дублирующим процессом, который должен быть реализован за месяц до предстоящей аттестации или квалификационного экзамена. Полагаем, что такой характер комплексной оценки справедливо вызывает неприятие как у оцениваемых, так и у субъектов оценки, поскольку не имеет явной связи с результатами деятельности организации. Между тем внедрение управления эффективностью должно такую связь обязательно устанавливать.

Анализ аттестации государственных гражданских служащих Инспекции за последние три года показывает, что подавляющее большинство служащих признаются соответствующими занимаемой должности (в среднем 87 %), 2 % – не соответствующими, только каждый десятый рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста. Однако за исследуемый период ни у одного из рекомендуемых повышения по службе не произошло.

Таким образом, итоги аттестации и комплексной оценки напрямую не влияют на оплату труда и слабо формируют карьерный рост государственных служащих Инспекции. Оценка результатов труда служащего носит скорее субъективный характер, так как полностью зависит от мнения оценщиков – руководителей и экспертов. Отметим, что аттестацию за эти недостатки критикуют уже достаточно давно. Еще в 1957 г. Дуглас МакГрегор, оценивая состояние процесса аттестации сотрудников, отмечал нежелание руководителей предоставлять обратную связь для оценки эффективности труда работников и получать обратную связь от подчиненных [11].

Для совершенствования системы оценки результатов труда государственных служащих Инспекции, опираясь на методику разработки ключевых показателей эффективности [12], нами были разработаны КРІ для исполнительской должности «налоговый инспектор» и руководящей должности «начальник отдела выездных проверок» (пример в табл. 1).

Таблица 1 – Цели и КРІ начальника отдела выездных проверок

Основные цели	КРІ	Вес, %	План (П)	Факт (Ф)	Результат (Р), %
Контроль за соблюдением налогоплательщиками налогового законодательства	доля сформированной отчетности по предмету деятельности отдела, %	30	П ₁	Ф ₁	Р _і = Вес цели × Выполнение _і , где Выполнение по і-й цели = План _і / Факт _і
	доля зарегистрированных отчетов о налоговых проверках, %	25	П ₂	Ф ₂	
	количество проведенных выездных налоговых проверок, ед.	20	П ₃	Ф ₃	
Выявление, предупреждение и пресечение налоговых правонарушений	количество нарушений, выявленных при проведении предпроекторного анализа налогоплательщиков для включения в план выездных налоговых проверок, ед.	15	П ₄	Ф ₄	Р _і = Вес цели × Выполнение _і , где Выполнение по і-й цели = Факт _і / План _і
	количество жалоб налогоплательщиков по поводу работы отдела, ед.	10	П ₅	Ф ₅	
Итого:					Р ₁ + Р ₂ + Р ₃ + Р ₄ + Р ₅

По итогам расчета КРІ возможно установление конкретного премиального коэффициента в денежном содержании государственного служащего. Кроме того, мы предлагаем в соответствии с подходом Козенса – Дженкинса [13] формировать оценку государственных служащих как процесс, который сосредоточен вокруг пяти основных направлений:

- 1) планирование целей и задач по должностям;
- 2) руководство и наставничество по результатам оценки;
- 3) связь оценки с вознаграждением и профессиональным развитием;
- 4) мониторинг ключевых показателей результативности, их пересмотр в случае необходимости;
- 5) разработка локальных актов для организации работы системы управления эффективностью.

Очевидно, наиболее важным во внедрении управления эффективностью на государственной службе сегодня является преодоление недостатков текущей процедуры оценки. Также требуется формирование такой системы стимулирования эффективности труда государственных служащих, которая будет опираться в первую очередь на удовлетворенность как получателей государственных услуг, так и представителей вышестоящих органов государственной власти. Субъективность оценки эффективности может быть устранена за счет увеличения круга оценщиков и преобразования рутинной процедуры аттестации в более динамичный и последовательный по своим результатам процесс.

Ссылки:

1. Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 81–103.
2. Бедняков Д. На государственной службе: оценивать не деятельность, а результаты [Электронный ресурс] // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2010. № 6. URL: <http://hr-portal.ru/article/na-gosudarstvennoy-sluzhbe-ocenivat-ne-deyatelnost-rezultaty> (дата обращения: 01.07.2015).
3. Константинов А.И. Оценка эффективности работы государственного сектора в контексте разных типов управления [Электронный ресурс] // Теория и практика общественного развития. 2013. № 6. URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2013/6/ekonomika/konstantinov.pdf (дата обращения: 03.07.2015).
4. Вишневская А.В. Технология кадрового резервирования на государственной гражданской службе [Электронный ресурс] // Вопросы управления. 2008. № 3. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/05/> (дата обращения: 01.07.2015).

5. Зорина М. Использование технологии «Ключевые показатели эффективности» на государственной службе [Электронный ресурс] // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2009. № 6. URL: <http://www.vkaznu.ru/index.php?showtopic=8286> (дата обращения: 03.07.2015).
6. Андреева Д.А. Анализ ключевых показателей результативности при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих // Проблемы современной экономики. 2014. № 3. С. 382–385.
7. Разработка KPI в компании : метод. пособие. Приложение к журналу «Справочник по управлению персоналом» / авт.-сост. Е. Ветлужских ; под ред. О. Лобановой. М., 2009. 39 с.
8. Зорина М. Указ.
9. Васильева А.С., Шварцзайд Е.Р. Совершенствование системы стимулирования труда государственных служащих [Электронный ресурс] // Ars Administrandi. 2013. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-stimulirovaniya-truda-gosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата обращения: 01.07.2015).
10. Чичелев М., Лялин Е. Методология разработки и применения KPI для государственных служащих : практ. пособие для разработчиков систем KPI в органах государственной власти. Саарбрюккен, 2014. 72 с.
11. McGregor D. An uneasy look of your performance management system // Harvard Business Review. 1957. May – June. P. 89–94.
12. Разработка KPI в компании.
13. Coens J., Jenkins M. Abolishing Performance Appraisal: Why the backfire and what to do instead. San Francisco, 2002.

References:

1. Bozhya-Volya, AA 2009, 'Evaluating the impact of the administrative board of civil servants: international experience and Russian prospects', *Problems of state and municipal government*, no. 2, p. 81-103.
2. Bednyakov, D 2010, 'People on public service: to assess not work, and the results', *Personnel. Human Resource Management*, no. 6, retrieved 01 July 2015, <<http://hr-portal.ru/article/na-gosudarstvennoy-sluzhbe-ocenivat-ne-deyatelnost-rezultaty>>.
3. Konstantinov, AI 2013, 'Evaluating the effectiveness of the public sector in the context of different types of control', *Theory and Practice of Social Development*, no. 6, retrieved 03 July 2015, <http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnal/2013/6/ekonomika/konstantinov.pdf>.
4. Vishnevskaya, AV 2008, 'Technology personnel redundancy in the civil service', *Management*, no. 3, retrieved 01 July 2015, <<http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2008/03/05/>>.
5. Zorina, M 2009, 'Use of technology "Key performance indicators" in the civil service', *Personnel. Human Resource Management*, no. 6, retrieved 03 July 2015, <<http://www.vkaznu.ru/index.php?showtopic=8286>>.
6. Andreeva, DA 2014, 'Analysis of key performance indicators in the evaluation of the effectiveness of the civil servants', *Problems of modern economy*, no. 3, p. 382-385.
7. Vetluzhskikh, E & Lobanova, O 2009, *Development of KPI in the company*, Supplement to the "Handbook of Personnel Management", Moscow, 39 p.
8. Zorina, M 2009, 'Use of technology "Key performance indicators" in the civil service', *Personnel. Human Resource Management*, no. 6, retrieved 03 July 2015, <<http://www.vkaznu.ru/index.php?showtopic=8286>>.
9. Vasilyeva, AS & Shvartzayd, ER 2013, 'Improving the system of incentives of civil servants', *Ars Administrandi*, no. 2, retrieved 01 July 2015, <<http://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-stimulirovaniya-truda-gosudarstvennyh-sluzhaschih>>.
10. Chichelev, M & Lyalin, E 2014, *Methodology development and application of KPI for civil servants*, Saarbrücken, 72 p.
11. McGregor, D 1957, 'An uneasy look of your performance management system', *Harvard Business Review*, May – June, P. 89-94.
12. Vetluzhskikh, E & Lobanova, O 2009, *Development of KPI in the company*, Supplement to the "Handbook of Personnel Management", Moscow, 39 p.
13. Coens, J & Jenkins, M 2002, *Abolishing Performance Appraisal: Why the backfire and what to do instead*, San Francisco.