АКАДЕМИЧЕСКАЯ ТРИБУНА

Б.Т. Пономаренко,
В.И. Жильцов

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОНОМАРЕНКО Борис Тимофеевич – доктор исторических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ (e-mail: pbt2006@mail.ru);

ЖИЛЬЦОВ Владимир Иванович – кандидат военных наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС, заместитель директора Информационно-методического центра технологий государственного и муниципального управления РАГС при Президенте РФ (e-mail: zhiltsov@ur.rags.ru)

Аннотация. *Рассматриваются проблемы определения целевой эффективности государственной службы, соотношения целевой и исполнительской эффективности. Дается социологическая оценка последствий управленческих решений, их влияния на эффективность государственной службы.*

Ключевые слова: *государственная служба, система и ее эффективность, целевая и исполнительская эффективность, управленческие решения, показатели и критерии эффективности.*

В Федеральной программе реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013) обращено внимание на необходимость повышения эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих (2009). В контексте данного направления следует заметить, что эффективность функционирования любой системы, в том числе и системы государственной службы, обычно определяется целями, которые достигаются через решение ряда

конкретных задач. Однако в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003) цель функционирования установленной системы не определена, а ее суть заключена в определении государственной службы как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, федеральных и региональных органов государственной власти, а также поименованных в документе должностных лиц. И поскольку государственная служба Российской Федерации включена в систему государственного управления, то эффективность ее функционирования можно рассматривать как совокупность целевой и исполнительской эффективности. Непосредственно в расчетах эффективности государственной службы оказываются полезны показатели результативности профессиональной деятельности государственных служащих на единицу затраченных бюджетных средств.

Достижение целевой эффективности государственной службы априори обусловлено обоснованностью выбора и постановки целей профессиональной служебной деятельности. Следуя такой логике, в качестве относительного показателя целевой эффективности принимаем значение $(W_ц)$. По отношению к целям функционирования государственного органа и реальным потребностям общества, отдельных социальных групп и граждан его значение может быть выражено формулой:

$$W_ц = \frac{Цель}{Потребности} .$$

При этом предметное значение цели и потребностей определяется исходя из реальных задач и функций государственной службы.

Значение исполнительской эффективности государственной службы представляем в виде скалярного показателя $(W_и)$. В его значении будет проявляться степень достижения целей и решения соответствующих задач в профессиональной служебной деятельности. Исполнительскую эффективность, которая достигается как результат служебной деятельности государственного служащего и функционирования государственного органа, представим в виде соотношения:

$$W_и = \frac{Результат}{Цель} .$$

Далее закономерна постановка вопроса о реальном соотношении целевой и исполнительской эффективности профессиональной деятельности в системе государственной службы. Здесь следовало бы заметить, что определяющая роль в системе функционирования государственной службы принадлежит целевой эффективности. Именно она определяет результативность деятельности всех структурных составляющих системы государственной службы как ее видов (государственная гражданская,

военная и правоохранительная службы), так и уровней (федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации) на всем протяжении функционирования.

Установлено, что степень обоснованности постановки целей и задач государственным органам лицами, замещающими государственные должности и должности государственной службы высшей группы, во многом, если не в основном, определяют эффективность государственной службы[1]. Возможные последствия асоциальных решений, принятых в структурах государственной службы показаны на схеме 1.

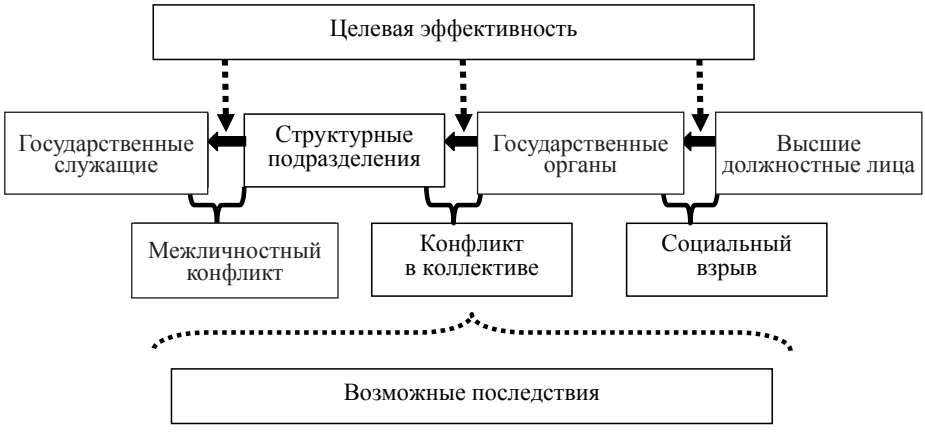


Схема 1

Нередко одну из основных функций государственной службы рассматривают как следование государственных служащих в фарватере установок субъектов кадровой политики. При этом не только каждый элемент системы государственной службы, но и сам орган государственной власти выступает подобно мячу, который движется по траектории, заданной неумелым футболистом.

Целевое предназначение системы государственной службы состоит в нейтрализации возможных управляющих воздействий, которые не соответствуют вектору вертикальной мобильности развития общества. Однако заметим, что в государственной службе должны быть предусмотрены возможности ее защиты от непрофессионализма, а также меры по амортизации антисоциальных воздействий не только со стороны окружающей среды, но и от различных дестабилизирующих элементов внутри самой системы, например проявлений конфликтов интересов.

Согласно известному из теории управления критерию роста общественного благосостояния движение в сторону оптимума возможно при таком распределении ресурсов, которое нацелено на повышение благосостояния граждан без нанесения социального ущерба.

[1] См.: *Яковлев, А.И.* Эффективность государственной службы. – Ижевск, 1998.

В конечном счете социальная эффективность определяется качеством жизни человека и общества. В соответствии с методикой, установленной ООН, качество жизни принято определять индексом развития человеческого потенциала (ИРЧП). Этот показатель включает среднюю продолжительность жизни человека, уровень образования и реальный ВВП на душу населения. По состоянию на 2010 г. Российская Федерация в перечне государств занимает 65-е место по индексу ИРЧП = 0,719[1] (в 2008 г. ИРЧП – 0,806). Падение индекса за последние два года обусловлено повышением смертности и снижением качества образования. В кризисных условиях заметно снизился внутренний валовой продукт на человека, как основной показатель экономической эффективности. Неполнота ИРЧП для оценки качества жизни требует поиска более подходящего показателя.

Кроме выделенных выше показателей, следует также учитывать уровень безработицы, количество потребляемых основных продуктов питания на душу населения, численность детей-сирот и бездомных, уровень пенсионного обеспечения, а также показатели состояния безопасности граждан, обороноспособности государства, состояния здоровья, различия в уровнях доходов.

Например, объем ВВП на одного человека не отражает качества жизни населения, поскольку не учитывается фактор распределения доходов населения. Показатель децильного коэффициента в России составляет, по разным оценкам, от 25 до 60, хотя в экономически развитых странах он значительно ниже. Этот фактор существенно влияет на уровень социальной стабильности государства. Известный социолог Питирим Сорокин, оценивая причины революции в России, отмечал, что если будущие историки захотят узнать, кто начал русскую революцию, то им не следует создавать запутанной теории. Революцию начали голодные женщины и дети, требовавшие хлеба. Они начали с крушения трамвайных вагонов и погрома мелких магазинчиков. И только позже, вместе с рабочими и политиками, они стали стремиться к тому, чтобы разрушить мощное здание русского самодержавия[2].

Данные социологических исследований, проведенных на кафедре государственной службы и кадровой политики в 2010 г., показали, что более 90% респондентов (как граждан, так и экспертов) высказали недоверие к деятельности органов государственной власти. В социологических исследованиях участвовало 218 экспертов из числа компетентных государственных служащих высокого ранга, представляющих и региональные органы власти. В массовом исследовании, проведенном в 23 субъектах РФ, было опрошено 1270 респондентов. Результаты опроса выглядят следующим образом (в % от числа опрошенных):

---

[1] Данные ООН http://gtmarket.ru/news/state/2010/11/05/2719

[2] См.: *Сорокин, П.* Главные тенденции нашего времени. – М.: Директ-Медиа, 2007.

	Эксперты	Население
Затруднились с ответом	3,0	5,6
Не доверяют органам госвласти	41,6	45,5
Доверяют частично	54,4	45,1
Полностью доверяют	1,0	3,8

В значительной мере приведенные результаты ответов респондентов можно объяснить тем, что при выполнении должностных обязанностей государственные служащие в большей мере руководствуются не интересами общества и граждан, административными и должностными регламентами и нормативными правовыми актами. Определяющую роль здесь играют указания руководителей различного уровня (разрешалось выбрать более одного варианта ответа)[1].

Недавний исторический опыт показывает, что далеко не всегда система государственной службы эффективно и своевременно реагирует на негативные воздействия. Потому сохраняет актуальность вопрос: всегда ли должны государственные служащие бездумно следовать указаниям различного свойства?

В значительной мере конкретные действия служащих определяются видом государственной службы. Так, в системе военной службы требуется беспрекословное исполнение приказов, а в государственной гражданской и правоохранительной службах необходимо учитывать вектор и степень влияния их деятельности на функционирование государственного органа. Это отчасти закреплено в законодательстве о государственной службе.

Так, согласно требованию федерального законодательства государственный гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение, а в случае исполнения такого поручения он несет за это ответственность. В Федеральном законе «О полиции» (2010) определено, что деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

На этом основании правомерен вывод, что структурные элементы системы государственной службы от государственных органов до государственных служащих должны нести персональную ответственность не только за исполнение указаний свыше, но и за соответствие полученных указаний и конституционного положения о социальном государстве, соответствовать целевой эффективности государственной службы. При этом эффективностью их деятельности является обобщенный показатель *($W_{об}$),*

[1] См.: *Турчинов, А.И., Магомедов, К.О.* Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы: монография. – М.: Изд-во РАГС, 2010.

определяемый как соотношение достигнутых результатов к действительным потребностям:

$$W_{об} = \frac{Цель}{Потребности} .$$

Рассматривая проблему оценки эффективности в системе государственной службы, отметим, что она является профессиональной служебной деятельностью. Эффективность подготовки государственных служащих согласно требованиям федеральных образовательных стандартов нового поколения необходимо оценивать с учетом общекультурных и профессиональных компетенций. Требования стандартов по управленческим специальностям предусматривают освоение новых методов работы, способность принимать обоснованные управленческие решения, умение оценивать их последствия.

Однако эффективность предполагает достижение определенного результата, а результат образования заключается в приобретении знаний, умений, навыков, которые составляют профессиональную компетентность специалиста.

Квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы включают необходимость соответствия профессионального образования, стажа работы (государственной службы иных видов) или стажа (опыта) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения ими должностных обязанностей. Однако не определены квалификационные требования к замещению государственных должностей, т. е. к тем лицам, которые собственно и определяют целевую эффективность государственной службы. Разработка квалификационных требований для такого рода должностных лиц является, на наш взгляд, первостепенной задачей – необходимо исключить назначение на высокие государственные должности непрофессионалов, подобранных по принципу личной преданности или корпоративных интересов.

Во всех случаях оценка профессионального уровня позволяет определить лишь потенциальные способности государственных служащих решить поставленные задачи. В то же время оценка по результатам (в соответствии с показателями и критериями эффективности) дает возможность определить степень реализации способностей сотрудников. Потенциальные способности государственных служащих далеко не всегда воплощаются в результаты профессиональной деятельности. Это происходит не только по вине служащего, а, например, и по причинам слабого оснащения рабочих мест, отсутствия современного программного обеспечения, нездоровой морально-психологической обстановки в коллективе.

В основу целевой эффективности государственной службы как профессиональной служебной деятельности должны быть положены главным образом реальные результаты. К показателям, характеризующим эффек-

тивность конкретного вида или уровня службы, следует, на наш взгляд, отнести целеориентированность, продолжительность выполнения заданий и поручений, стиль деятельности, ресурсные затраты и др. Показатели эффективности открывают возможность для установления критериев оценки эффективности. Установление критериев эффективности способствует детализации целеполагания в системе государственной службы. Иначе говоря, критерий эффективности – это не число и не направление (область) оценки. Если определение показателей эффективности – это получение определенных «данных», то оценка показателей с использованием критериев эффективности представляет собой получение необходимой «информации» о результатах профессиональной служебной деятельности.

Таким образом, при определении целевой эффективности государственной службы необходим итеративный подход. Суть его состоит в том, что сначала определяются показатели эффективности, для достижения которых будет функционировать система государственной службы, их корреляция с социальными потребностями общества. Затем определяются показатели эффективности, их требуемые значения, а далее – критерии, по которым будут оцениваться достигнутые показатели. Через определенное время не только могут, но и должны корректироваться действия для достижения установленных показателей. Это относится как к области стратегии, так и к распределению ресурсов, назначению или ротации кадров, отвечающих за достижение результатов деятельности государственных органов.

Список литературы

1. Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом. Материалы социологического исследования. – М.: Изд-во РАГС, 2011.

2. *Жильцов, В.И.* Государственная служба: показатели и критерии эффективности функционирования. – М.: Изд-во РАГС, 2010.

3. *Турчинов, А.И., Магомедов, К.О.* Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы: монография. – М.: Изд-во РАГС, 2010.

4. Энциклопедия государственного управления в России / под общ. ред. В.К. Егорова. – Т. IV. – М.: Изд-во РАГС, 2006.

5. Социология управления: учебно-методический комплекс для подготовки магистров / под общ. ред. В.Э. Бойкова. – М.: Изд-во РАГС, 2008.

© Пономаренко Б.Т., 2011
© Жильцов В.И., 2011