**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение**
**высшего образования**
**«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА**
**И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**
**при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

Факультет государственного и муниципального управления

Направление 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**
**на тему:**

# Совершенствование методов оценки эффективности деятельности государственных служащих

**Автор работы:**
студент 5 курса
очно-заочной формы
обучения
Кузьмина Мария Дмитриевна

**Руководитель работы:**
Доцент, кандидат
юридических наук
Граве Алексей Владимирович

**Руководитель научно-образовательного направления**
**«Государственное и муниципальное управление»:**
Профессор, доктор экономических
наук
Балашов Алексей Игоревич

Санкт-Петербург 2017 г

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение.....3
1. Правовые основы оценки эффективности деятельности государственных служащих.....5
1.1 Понятие, цели, задачи и возможности оценки деятельности государственных служащих.....5
1.2 Виды методов и критерии оценки эффективности деятельности государственных служащих.....16
1.3. Нормативно-правовые основы оценки эффективности деятельности государственных служащих.....29
2. Разработка методики оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих.....36
2.1 Применение результативно-компетентностного подхода при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих.....36
2.2 Обоснование подхода к оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих.....42
2.3 Разработка методики проведения оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих.....46
Заключение.....54
Библиографический список.....57

# ВВЕДЕНИЕ

Общество заинтересовано в предоставлении качественных государственных услуг, ожидает профессиональной результативной деятельности государственных служащих независимо от политических воздействий или соображений. Поэтому оценки деятельности государственных служащих должно быть важным инструментом обеспечения объективного контроля за результатами деятельности органов власти, выдвигает требования по обеспечению четкой связи между планированием деятельности правительства, органов власти и государственных служащих.

Теоретико-методологическое исследование механизмов оценки служащих были описаны в работах таких ученых как Апопом В. В., Васильчак С. В., Виноградская А. М., Генкин Б. М., Гринева В. М., Семыкина М. В., Абдукаримов, и т.д.

Целью данного исследования является идентификация текущего уровня оценивания служащих в системе государственной службы, а также разработка комплекса мер для повышения эффективности системы оценки служащих на примере Санкт-Петербургской Торгово-промышленной палаты.

Для достижения поставленной цели в рамках данного исследования, поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие, цели, задачи и возможности оценки деятельности государственных служащих;

- проанализировать виды методов и критерии оценки эффективности деятельности государственных служащих;

- определить нормативно-правовые основы оценки эффективности деятельности государственных служащих

- применить результативно-компетентностного подхода при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих

- Обосновать подход к оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих

- Разработать методику проведения оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих

Объектом данного исследования, являются совершенствование системы оценивания служащих.

Предметом данного исследования, является теоретико-методологические и практические основы развития эффективной системы оценивания служащих.

Методы исследования: анализ и синтез, формально-юридический, сравнительно-правовой.

В рамках исследования главы 1 нами были определены основные понятие, цели, задачи и возможности оценки деятельности государственных служащих. Были проанализированы основные методы оценки детальности государственных служащих, а также определены основные критерии оценки деятельности служащих

Во второй главе были рассмотрите аспекты по реализации результативно-компетентностного подхода при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих, а также было проделана оценка и разработаны рекомендации для Санкт-Петербургской Торгово-промышленной палаты.

# 1. Правовые основы оценки эффективности деятельности государственных служащих

## 1.1 Понятие, цели, задачи и возможности оценки деятельности государственных служащих

Соответствие работника профессиональным и квалификационным требованиям должности, которую он занимает, усиливает необходимость изучения профессионально-квалификационной структуры служащих на микроэкономическом уровне, учитывая при этом современные аспекты работы с служащего: определение имеющихся знаний, умений и навыков, выявление потенциала, учета психологических и личностных характеристик каждого сотрудника - все это может быть воплощено при обеспечении качественной процедуры оценки служащих.

Государственная служба является важным инструментом государства, а лица, занимающие должности в государственных органах, выполняющих задачи и функции государства[1].

Поэтому решение многих задач, стоящих перед нашим государством в экономической, политической, социальной и научно-технической сферах, в значительной степени зависит от уровня эффективности государственного управления, результативная и качественная работа которого в свою очередь зависит от кадрового состава государственной службы, профессионализма госслужащих. Это приводит особые требования к уровню их компетентности, организованности, активности и профессионализма.

Ежегодная оценка деятельности публичных служащих осуществляется с целью проведение регулярного контроля за прохождением публичной службы и профессиональными достижениями публичных служащих путем проверки качества их деятельности. Как отмечает В. Я. Малиновский, ежегодная оценка

[1] Апопом В. В. Социальная функция торговли / В. Апопом // Экономика и прогнозирования. - 2012. - № 4. - С. 93 - 104.

является одним из важных компонентов управления слущажими, способствует подбору и расстановке кадров, развития инициативы и творческой активности служащих, определению их потенциала, потребностей в повышении квалификации и личном развитии, способствует планированию карьеры.

Ежегодная оценка выполнения публичными служащими возложенных на них задач и обязанностей проводится в период между аттестациями непосредственными руководителями или руководителями структурных подразделений в январе-феврале по итогам прошлого года. Однако следует отметить, что установленный государственной службой Общий порядок проведения ежегодной оценки вызывает неоднозначное к нему отношение. Считаем, что необходимо рассмотреть процедуру проведения ежегодной оценки, а затем провести анализ указанной процедуры и необходимость ее существования в системе публичной службы.

Порядок проведения ежегодной оценки утверждается приказом руководителя соответствующего государственного органа, tжегодное оценивания проводит непосредственный руководитель структурного подразделения, в котором работает государственный служащий, или должностное лицо местного самоуправления. В случае отсутствия руководителя или если руководитель работает неполный отчетный год, ежегодная оценка проводится заместителем руководителя структурного подразделения, а в случае отсутствия такой должности - руководителем высшего уровня.

Объективность ежегодной оценки деятельности государственных служащих во многом зависит от процедуры ее осуществления (организации и проведения), которая состоит из следующих этапов:

1) подготовительный этап, в течение которого кадровой службой соответствующего органа:

f) Проводится ознакомление публичных служащих с Порядком проведения ежегодной оценки и критериям и показателям качества работы;

б) обеспечение необходимыми бланками установленной формы;

в) анализ выполнения публичным служащим задач, обязанностей и поручений, определенных в его должностной инструкции, положении о структурном подразделении;

г) устанавливается дата проведения собеседования;

2) оценочный этап, в течение которого осуществляется оценка деятельности государственного служащего. Этот этап включает в себя две процедурные действия

а) самооценку, которая обеспечивает активное и конструктивное участие государственного служащего в процедуре ежегодной оценки, предоставляет ему возможность высказывать свою точку зрения по этому вопросу и самому определять проблемные вопросы, а также устанавливать для себя конкретные направления совершенствования профессионализма и компетентности [9, 78];

б) оценку непосредственным руководителем, которым оценивается выполнение служащим требований должностной инструкции, отдельных поручений, задач, проверяется своевременность, качество, результативность их выполнения, выясняются причины продления сроков выполнения задач, указывается на сильные стороны служащего и его недостатки, а также пути их преодоления.

Эффективность государственной службы – это оценка управленческих действий, решений, поведения, которая показывает, насколько эти действия приводят к желаемому результату. Оценка тех или иных действий государственной гражданской службы и их эффективности зависит, прежде всего, от критериев оценки [2, с. 55-57].

Оценка, которая обеспечивает эффективность деятельности гражданского служащего, включает в себя:

1) субъект оценки;

2) объект оценки;

3) научно-разработанные критерии оценки деятельности гражданских служащих.

Одним из основных направлений совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации является повышение эффективности деятельности государственных структур.

В целях внедрения механизма оценки, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Минэкономразвития России была проведена ревизия всех функций государственных учреждений, на основе которой созданы механизмы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений), руководителей территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений).

В настоящее время проводится работа по их внедрению в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

Данным постановлением было предусмотрено проведение оценки эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) путем сбора мнений граждан о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг.

В настоящее время сбор мнений граждан осуществляется после получения ими результатов государственных услуг с использованием следующих механизмов: отправка смс-сообщений получателям

государственных услуг с просьбой оценить качество услуги, опрос через электронные терминалы или иные устройства, расположенные непосредственно в местах предоставления государственных услуг (в том числе в МФЦ), опрос через специализированный ресурс в сети Интернет – сайт «Ваш контроль» (www.vashkontrol.ru), а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг.

По результатам самооценки и оценки руководителем выставляется итоговая оценка, которая выставляется непосредственным руководителем и может быть: «низкая» - публичный служащий должен улучшить свою работу, чтобы избежать постоянного вмешательства руководителя для корректировки результата работы; «Удовлетворительная» - публичный служащий достиг определенных результатов, обладает определенным объемом навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей и должен направлять свою деятельность на те составляющие, которые заставляют руководителя время вносить коррективы в результаты работы; «Добра» - публичный служащий достиг результатов владения навыками и умениями, минимизировал вмешательство руководителя в результаты работы, направил усилия на внедрение инновационного стиля поиска решений; «Высокая» - публичный служащий превысил ожидаемые результаты, знания и навыки, применил инновационный стиль выполнения своих обязанностей и поручений;

3) собеседование и подписания результатов обсуждения. Этот этап проводится с участием служащего и непосредственного руководителя, которые обсуждают результаты оценки деятельности служащего за прошлый год (результативность в контексте выполнения задач, поручений, успехи и причины неудач) и достигают договоренности по выполнению задач, путей повышения эффективности деятельности и профессионализма. Собеседование заканчивается подписанием непосредственным руководителем и служащим бланке ежегодной оценки установленного образца, в который вносятся результаты проведения ежегодной оценки. При этом следует заметить, что, по

нашему мнению, процедура проведения оценки и проведения собеседования несовершенна, ведь большое влияние на результаты оценки имеет субъективная позиция руководителя, что может привести к необъективности и предвзятости;

4) утверждение результатов руководителем высшего уровня. Руководитель высшего уровня после ознакомления с результатами ежегодной оценки утверждает их. В случае необходимости он вправе высказать свои замечания и предложения, а также провести личное собеседование со служащим;

5) заключительный этап, который включает в себя:

а) внесение соответствующих изменений в личных делах публичных служащих;

б) анализ и обобщение результатов ежегодной оценки кадровой службой;

в) определение потребностей в кадрах;

г) формирование государственного заказа на подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления;

д) планирование их карьеры.

В рис. 1.3 приведены основные виды аттестации и оценки государственных служащих




Рис. 1.3 Оценка государственных служащих

Необходимо отметить, что результаты проведения ежегодной оценки учитываются при рассмотрении вопросов продвижения по службе, присвоении очередного ранга. Так, если по результатам ежегодной оценки за пять последних лет уровень выполнения государственным служащим обязанностей и задач оценен как «хороший» и «высокий», то в зависимости от стажа службы может быть принято решение о выплате государственному служащему денежного вознаграждения.

Если публичные служащие получают «низкую» оценку выполнения возложенных на них обязанностей и задач, то к ним могут применяться меры дисциплинарного воздействия, такие как предупреждение о неполном служебном соответствии, задержка до одного года в присвоении очередного ранга, к служащему могут применяться проведения соответствующих дополнительных собеседований с непосредственным руководителем или в случае необходимости может быть применен такая мера дисциплинарного взыскания, как объявление выговора.

Таким образом, рассмотрев процедуру ежегодной оценки, можно сделать вывод, что основной проблемой на сегодня является формальность, неэффективности процедуры ежегодной оценки и низкое влияние оценки деятельности государственных служащих на прохождение государственной службы и повышения результативности деятельности служащих и органов власти в целом.

Основными причинами, которые обусловливают неэффективность оценки деятельности государственных служащих, являются:

1) отсутствие единого подхода к оценке деятельности государственных служащих; 2) несовершенство системы планирования деятельности государственных служащих в качестве основы для оценки успешности деятельности в соответствии с приоритетами государственного органа;

3) несовершенство механизмов, процедур оценки;

4) непонимание руководителями и работниками целесообразности проведения оценки деятельности государственных служащих, ответственности за управление человеческими ресурсами.

Таким образом, оценка служащих можно определить, как процедуру, которая осуществляется с целью выявления степени соответствия профессиональных, деловых и личных качеств работника, количественных и качественных результатов его трудовой деятельности определенным требованиям.

Основными принципами эффективной оценки считаются направленность на улучшение работы, результативность; объективность и достоверность; надежность и унифицированность критериев, достоверность методов, тщательная подготовка, связь оценочных показателей с результатами организации; конфиденциальность, гласность, демократизм; всестороннее непредвзятое обсуждение результатов оценки, деловых и личностных характеристик работника, его соответствия должности, перспектив на будущее и т.д.[2]

Информационные потоки раскрывают место оценки работников в системе управления служащим и организации в целом и устанавливают основные принципы формирования системного подхода к оценке работников организации. Мы убеждены, что оценка служащих в том или ином виде должно осуществляться на каждом этапе работы с служащим (табл. 1.1):

Таблица 1.1

Сущность оценки служащих в зависимости от этапов[3]

[2] Активизация инновационной деятельности: организационно-правовое и социально-экономическое обеспечение: монография / А. И. Амоша, В. П. Антонюк, А. И. Землянкон и др.. / Ин-т экономики пром-сти. - Белгород, 2012. - 328 с.

[3] Гринева В. М. Проблема управления служащими. Научное издание / В. Гринева, А. М. Ястремская. - М.: Изд. МГЭУ, 2012. - 192 с.

| Наименования этапа работы с служащим | Особенности оценки служащих |
|---|---|
| Отбор кандидата на вакантную должность | Оценка необходима для установления соответствия умений и навыков кандидата (как профессиональных, так и личностных) должностным требованиям и корпоративной культуры организации; |
| Во время испытательного срока | Целью является дополнительная оценка уровня соответствия работника занимаемой должности и уровня его адаптации в организации |
| При выполнении текущей деятельности | На данном этапе оценка направлена на уточнение плана профессионального и карьерного роста работника, принятия решений о премировании, корректировки заработной платы |
| Обучение работника | Необходимо определить текущие знания работника и потребность в его обучении; |
| Формирование кадрового резерва | Оценка профессионального и личностного потенциала работника |
| Увольнения | оценка нужна для выявления некомпетентности работника, причем основанием увольнения в этом случае могут быть только результаты аттестации. |

Результаты оценки служащих определяют его положение на производстве и дальнейшую перспективу карьерного роста или ротации. Для работника это является важным мотивационным фактором по улучшению своей трудовой деятельности. Таким образом, проведение оценки служащих предоставляет информацию о: эффективность работы сотрудников; потенциальные возможности специалистов и перспективы их роста; причины неэффективной работы отдельных работников; потребности и приоритеты в обучении и повышении квалификации; пути совершенствования организации

труда. Руководство отдельных допускает ошибки в организации и проведении оценки служащих, в частности: проводится оценивания, но без четкого понимания его целей и задач.[4]

Как результат - происходит разработка программ, которые оказываются неэффективными. Следует отметить, что ошибки субъектов оценивания могут возникать как на этапе организации, так и на этапе непосредственного проведения оценки (табл.1.2).

Итак, проведение регулярной оценки служащих по выбранным организацией методами и критериями позволяет определить приоритеты развития работников, прогнозировать и планировать их карьеру и, таким образом, сформировать у работников мотивации к развитию необходимых компетенций.

Таблица 1.2

Ошибки при проведении оценки служащих[5]

| Ошибка | Следствие |
|---|---|
| 1. Недостаточная мотивация участников перед началом оценки | Негативное восприятие всего мероприятия. Неадекватное поведение. |
| 2. Игнорирование статуса участников | Высокая вероятность возникновения конфликта между участниками и наблюдателями |
| 3. Наблюдение одним и тем же консультантом по одним и тем же участником | Резкое снижение объективности оценки |
| 4. Распространение выводов об участниках в ходе оценки, сравнения участников между собой | Любые выводы об уровне владения теми или иными навыками должны делаться в процессе командной сведения результатов. В противном |

[4] Управление служащими: Учеб. пос. / В. Данюк, В. М. Петюх, С. А. Цимбалюк и др .; Под общ. ред. В. М. Данюка, В. М. Летюха. - М.: МГУ, 2014.- 398 с.
[5] Корицкий А. В. Истоки и основные положения теории человеческого капитала / А. В. Корицкий // Креативная экономика. - 2012. - № 5 (5). - С. 3-10.

| | |
|---|---|
| | случае вывод может носить не объективный характер и вызвать негативную реакцию у участника |

В европейских странах используют различные системы оценки служащих государственной службы, имеют названия: "летняя аттестация государственных служащих", "оценка результатов деятельности", "оценка служащих с точки зрения достижения намеченных целей» и т. д.

При этом системы оценки включают следующие элементы: регулярные собеседования, оценка достигнутых результатов, подведение годовых итогов работы, аттестацию за год, управление выбором целей, определение задач и др. Общее, что их объединяет, - потребность периодических бесед и встреч между руководителями и подчиненными, в которых фигурирует три основные темы: - определение целей в форме индивидуального плана работы с последующим контролем; - профессиональная адаптация служащего на рабочем месте;

- потребности и перспективы профессионального роста работника, иногда за пределами его должности.

Эти меры реализуются по предварительно составленному специальным формуляром вопросов, а собранные данные направляются в отдел (управление, службы) кадров для выработки планов профессиональной подготовки и переподготовки кадров, управление карьерой государственных служащих, координации решений по увеличению их заработной платы.[6]

В процессе подготовки к проведению аттестаций служащих большое внимание уделяется созданию «моделей» специалистов и руководителей. Как правило, их основу составляет "харизматическая теория". Согласно этой теории, конкретную должность может занять только тот человек, который имеет определенный набор черт.

[6] 14. Балашов А.П. Теория организации и организационное поведение: Учебное пособие. – М.: НИЦ-ИНФРА-М. – 2014.

Несоблюдение процедур отбора на государственную службу приводит к снижению профессионализма и компетентности государственных служащих, неоднородности кадрового состава. Как показывает практика, это, в свою очередь, приводит к неумению работниками самостоятельно принимать решения, применять приемы научного прогнозирования, разрешения конфликтов.

Выделение качеств - критериев, необходимых для успешной профессиональной деятельности, - было и остается объектом изучения многих представителей современных зарубежных школ и научных направлений. Вообще, аттестации и оценке служащих в зарубежных странах сопутствующая жесткая регламентация и формализация всех этапов и процедур, и, прежде всего, самих оценочных форм, обеспечены подробными инструктивными материалами. Службы управления служащим контролируют реализацию общих принципов проведения аттестации и оценки служащих на практике.

Несмотря на разнообразие систем оценок служебной деятельности, в ряде европейских стран все они сводятся к периодической (обычно ежегодной) аттестации служащих непосредственными начальниками. Наиболее распространенным является так называемый графический метод, который предусматривает заполнение руководителями своеобразных анкет-характеристик на своих подчиненных. В них, как правило, считаются все сферы служебной деятельности конкретного должностного лица и степень эффективности его работы в каждой из них. Опыт развитых стран в сфере аттестации государственных служащих свидетельствует также о ее экономичность и эффективность. Так, в США в каждом ведомстве действует собственная система оценки, разработанная на основе рекомендаций Управления государственной службы. Требования к каждой должности соглашаются со служащими, которые занимают. Для систематического и детального изучения качественного состава чиновников применяют систему оценки "по заслугам". Суть ее заключается в: сравнении государственных служащих с лицами, избранными в качестве эталонов; попарном сравнении

работников с точки зрения их общей относительной ценности для органа государственной власти; ранжировании, то есть оценке управленцев, начиная от лучшего к худшему. В США также используются различные методы аттестации служащих. Один из самых распространенных методов состоит из оценки государственных служащих по 15 критериям с комбинацией цифровых и текстовых шкал. Каждый из используемых пятнадцати элементов имеет пять степеней. После оценки по отдельным критериям непосредственный руководитель оценивает работу служащего (удовлетворительно, достаточно удовлетворительно или неудовлетворительно), затем высший руководитель и, наконец, - организованная для определенной сферы государственной службы комиссия. В завершение определяется итоговая оценка[7].

Такая аттестация происходит один раз в год и работник, подлежащий аттестации, подписывает годовую оценку. Этим он подтверждает факт ознакомления с ее содержанием. В современной практике американских государственных организаций авторы выделяют два основных вида оценок деятельности служащего: оценка в рамках управления по целям и оценка служащего по качеству (факторами), влияющих на достижение результатов[8]. Оценка результатов труда и управления по целям непосредственно характеризует достигнутые работником результаты и сопоставляет их с конечной целью организации. Наиболее распространенной ее формой является оценка за достижением целей. Оценка за достижением целей позволяет сделать упор в работе с управленческим служащими не на измерение усилий, затрачиваемых работником в сфере их ответственности, а на эффективность и результата, непосредственно связанные с целями организации. В США используют и метод оценки деятельности работников по качеству, влияющие на достижение целей, - факторами результативности. К таким качествам относят, прежде всего, профессиональные и

[7] 20. Хмель Ф. И. Управление служащиеом: учеб. пособие / Ф. И. Хмель. - М .: Издательский центр "Академия", 2016. - 488 с.

[8] Виноградский Н. Д. Управление служащиеом: учеб. пособие. / Н. Д. Виноградский, А. М. Виноградская, А. Н. Шканова. - 2-е издание. - М.: Центр учебной литературы, 2013. - 502 с

производственные навыки, а также знания, способности, другие составляющие успешной деятельности. Субъективизм оценок руководителя, который проводит такую оценку, может быть отстранен за счет четких формулировок

Отметим, что оценка деятельности любого государственного органа и его служащими является весьма важным и необходимым для формирования демократического общества, прозрачности органов государственной власти, предупреждение проявлений коррупционных деяний. Оценка работы органа всегда сопровождается конкретной целью, обычно заключается в предоставлении качественных и эффективных социальных услуг, достижении соответствующего уровня развития органа, эффективному, целенаправленному, объективном принятии управленческих решений. В юридической литературе по-разному определяют цели и задачи оценки:

1) как оценки деятельности всего органа или учреждения;

2) отдельно оценки служащих, который трудоустроен в конкретном государственном органе;

3) оценки деятельности предприятия, учреждения, организации сводят к определенным политическим функций и тому подобное.

Ученые считают, что процесс оценки государственной политики выполняет некоторые функции проведения анализа. Оценка обеспечивает достоверную и обоснованную информацию о проведении политики, то есть определяет некоторые границы, в которых потребности, ценности и возможности реализуются через политическое действие, а также способствует определению и критике ценностей, лежащих в основе выбора целей и задач. Она помогает использованию аналитических методов, включая определение проблем и разработку рекомендаций для других политических направлений, а также способствует определению новых и пересмотру существующих политических альтернатив. Мы согласны с таким утверждением, поскольку, действительно, оценка направлено на получение достоверной и объективной

информации об определенном явлении в общественной жизни, в том числе и о его политической составляющей

Эффективность деятельности организации может рассматриваться как цель, как побудительный фактор и как критерий оценки процессов и результатов управления. Под влиянием общественного мнения эффективность становится целью управленческой деятельности органов власти и критерием внешнего оценивания этой деятельности. Сущность управления, его функции и специфика определяются, с одной стороны, задачами, которые оно решает, с другой - содержанием «простых» моментов процесса управленческой деятельности, то есть его предметом, средствами и самой деятельностью.

Рассмотрение целей и задач оценки деятельности органов и учреждений можно осуществлять через характеристику негативных последствий, которые могут возникнуть в случае неэффективности оценки деятельности органов государственной власти. Например, по мнению А. С. Петренко, недейственна система оценки деятельности государственного служащего приводит к:

1) ориентации работы государственных служащих на процесс, проведение мероприятий, а не на результат

2) коллективной, а не индивидуальной ответственности государственных служащих;

3) непонимание вклада каждого служащего в достижение целей организации;

4) создание негативного имиджа процедуры оценки;

5) незаинтересованности государственных служащих (как руководителей, так и служащих) в надлежащем проведении оценки деятельности: государственные служащие предполагают предвзятость при оценке;

6) незаинтересованности в прохождении оценки из-за наличия возможных негативных последствий;

7) восприятие аттестации как ненужного испытания и инструмента для наказания и увольнения работника;

8) восприятия государственными служащими ежегодного оценивания как ненужной процедуры, которая сводится к заполнению плана работ в течение года;

9) отсутствие обеспечения командной работы, диалога и сотрудничества между руководителями и подчиненными им работниками, ответственности руководителей за управление человеческими ресурсами;

10) невозможности определения реальных потребностей работников для повышения квалификации и совершенствования деятельности ведомств, неучитывание потенциала для карьерного роста [9, с. 194-195].

На основе вышеприведенных тезисов предлагаем сформировать собственное определение цели оценки эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний, под которой понимаем установлено на законодательном уровне определения качества и эффективности работы сотрудников органов и учреждений исполнения наказаний, отдельного органа или учреждения исполнения наказаний уполномоченными на то субъектами оценки , которое осуществляется в соответствии с определенными критериями оценивания в установленной форме с соблюдением конкретной процедуры и на основе которого принимается реш ния о соответствии / несоответствии сотрудника занимаемой должности или о соответствии / несоответствии деятельности органа или учреждения исполнения наказаний действующему законодательству.

Отметим, что цель оценки эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний следует рассматривать в двух формах: как цель оценивания непосредственно органов и учреждений исполнения наказаний и как цель оценки отдельного работника этих органов или учреждений. Учитывая это, основными целями оценки эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний следует назвать:

- повышение качества работы органов и учреждений;

- самосовершенствование служащих органов и учреждений;

- уменьшение проявлений коррупции путем создания условий для предотвращения коррупционных действий;

- оптимизацию процессов в органах и учреждениях исполнения наказаний, их структурных подразделениях;

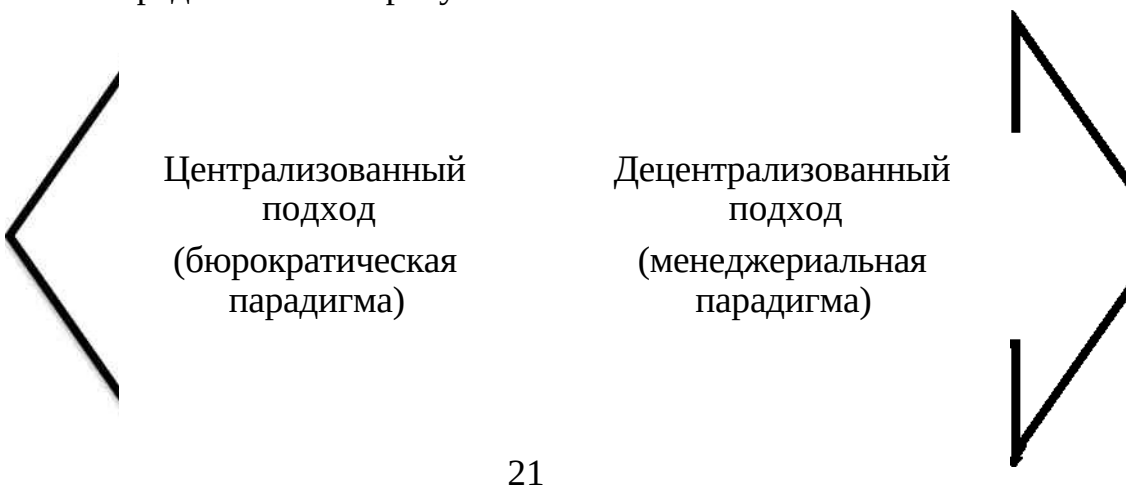
- своевременное выявление негативных факторов, вызывающих ухудшение качества работы и снижения результативности деятельности государственного органа, их анализ и устранение.

Как вывод отметим, что именно на основе таких критериев, как эффективность, результативность, качество, осуществляется определение действенности и оперативности работы органа или учреждения, соотношение деловых, профессиональных, моральных, психологических и других качеств служащих соответствие своей должности.

## 1.2 Виды методов и критерии оценки эффективности деятельности государственных служащих

В конце XX в. служащих начали рассматривать как основной ресурс организации, определяющий фактор успеха деятельности организации. Важное значение для повышения эффективности деятельности организации на сегодняшний день приобретает изучение соотношения отдельных категорий служащих, то есть его структуры.

Основные подходы к формированию эффективной государственной деятельности представлены на рисунке 1.1.



. Рисунок 1.1 – Подходы к организации эффективной деятельности государственных гражданских служащих.

В практики деятельности государственная служба ориентируется не только жесткими административными методами, но и на контроль исполнения функций и должностных обязанностей государственными служащими, при этом служащие фактически лишены свободы действий и не могут проявлять инициативу.

В рамках современных исследований эффективной организации деятельности государственной службы включают достижение поставленных целей, исполнение задач за счет применения гибких административно-управленческих механизмов.

Таблица 1.3

Концепции создания эффективной государственной службы.

| Эффективная организация государственной службы | | |
|---|---|---|
| - достижение поставленных целей директивными и жесткими методами;<br>-основное внимание уделяется контролю исполнения функций и должностных обязанностей;<br>-исключается свобода действий и возможность проявления инициативы | - достижение поставленных целей с помощью гибких административных и управленческих механизмов;<br>-замена в большей степени системы строгой отчетности системой экономических стимулов и непрямого воздействия. | -достижение поставленных целей зависит от внешних факторов, коньюктуры, стандартов и процессов оказания услуг;<br>-максимальное удовлетворение общественных потребностей;<br>-ориентация на клиентов и потребителей государственных услуг; |

В настоящее время в российской практике отсутствуют методы, определенные и четкие критерии и показатели эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих, помимо этого отсутствуют методики оценки эффективности и результативности государственных гражданских служащих. В рамках непосредственной деятельности кадровых подразделений властных структур

по сей день распространено довольно узкое понимание эффективности и результативности деятельности служащего.

Система оценки эффективности деятельности органов государственной власти должна быть связана с системой оценки эффективности деятельности служащих, поскольку эффективность деятельности государственных органов должна обеспечиваться специалистами, которые имеют профессиональное образование, характеристики, соответствующие требованиям и характеру выполняемой работы, опыт работы в области социального обслуживания и склонность по своим личным качествам к оказанию социальных услуг и выполнению функций государственного гражданского служащего.

Исходя из этого министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в 2013 году разработало методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [6].

Разработанная методика предполагает проведение комплексной оценки соответствия государственного гражданского служащего (рис. 1.2) определенным критериям.




Рисунок 1.2 – Модель комплексной оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Методический инструментарий и содержащиеся в нем подходы были разработаны и апробированы в рамках реализации Министерством труда и социальной защиты в отдельных органах исполнительной власти, однако не были внедрены в практику деятельности управленческих структур государственных органов и не получили широкого распространения, оставшись лишь пилотным проектом. И, прежде всего, это связано с наличием значительных недостатков как теоретических, так и практических сторон данной методики, которые выражаются в значительной трудоемкости ее использования (включает целый набор оценочных процедур, технологий и методов), включает неоправданно большое количество показателей, которые характеризуют не столько деятельность конкретного служащего, сколько деятельность всего властного органа, и накладываются друг на друга, помимо этого, она не способствует установлению взаимопонимания между сотрудниками разных отделов и разных уровней.

Кроме аттестации, эффективными методами оценки на современной государственной службе, по нашему мнению, являются:

1) Метод «360 градусов» - служащий одновременно оценивается своим руководителем, коллегами и подчиненными.

2) Матричный метод - один из самых распространенных описательных методов. Его суть заключается в сравнении фактических качеств служащего с набором качеств, установленных на службе.

3) Фотография рабочего дня - вид наблюдения, при котором измеряют все без исключения затраты времени исполнителя за определенный период работы. В результате получают информацию: чем именно и в течение какого времени занимался конкретный служащий.

4) Компетенции - это навыки, знания, ценности, подходы и личностные качества, которые проявляются в поведении служащего и способствуют успешному достижению результатов деятельности.

Анализируя международный опыт оценки эффективности государственной службы, следует сказать, что первой реформирования государственной службы осуществила Франция (в конце 1940 года) [3, с. 448]. С целью координации действий Президента, Премьер-министра, каждого из министерств в пределах их компетенции, различных государственных служб, которые должны работать для проведения государственной реформы, направленной на обновление государственных услуг, декретами от 13 сентября 1995 и от 8 июля 1998 гг. во Франции был создан соответствующие административные структуры, в частности Межведомственный комитет по вопросам государственной реформы (CIRE) и Межведомственную комиссию по вопросам государственной реформы (DIRE) [12, с. 374].

Принятия на государственную службу осуществляется по конкурсу по двум возможным вариантам: сдачи экзаменов и проход ния тестов; сопоставление послужных списков кандидатов на должность. При создании нового корпуса, назначении на высшие должности (префекты, послы и др.), а также на некоторые низшие должности конкурс не проводится [2].

Концепция прохождения государственной службы Франции, включая отбор, назначение на должность, профессиональную карьеру, оценки эффективности работы служащего в течение профессиональной деятельности, основывается на том, что: государственная служба требует от работника специфических качеств и полной отдачи службе государству; государственная служба дает уверенность в том, что добросовестное выполнение работником его должностных обязанностей гарантирует ему стабильное материальное обеспечение, которое постепенно увеличивается; государственная служба выбирает и закрепляет в должности наиболее ценные кадры, которые обеспечивают ей высокий престиж в обществе [11, с.24].

Законодательство Германии достаточно подробно регулирует такую процедуру прохождения государственной службы, как отбор на государственную службу. Отбор в органы государственной власти осуществляется как на основе нормативно-правовых актов (для чиновников), так и на основе служебного контракта (для служащих и обслуживающего служащих), а потому такие понятия публичной службы, как чиновник и служащий не совпадают [11, с. 26] Только после испытательного срока государственный служащий, возраст которого не превышает 27 лет, может быть назначен на должность. Испытательный срок может длиться от одного до пяти лет. В Германии эффективно действует карьерная (закрытая) модель государственной службы, а потому вступление на публичную службу возможен только на начальную должность в органе государственной власти [11, с.27].

Прохождения службы, а именно продвижение по ней из одной категории в другую возможно при успешной сдаче экзамена. Каждая категория должностей имеет свои особенности прохождения и перемещения на карьерной лестнице и основывается на компетентностного подхода. Предельный возраст пребывания на государственной службе 65 лет. Этот возраст может быть увеличен до 68 лет [11, с.27-28].

Основные реформы института государственной службы были проведены в США в конце 1970-х гг. XX в. Основной причиной реформирования стали неэффективность административно-государственного управления и чрезмерные расходы на обслуживание государственных служащих. Одним из самых значимых актов за последние годы был Закон о реформе государственной службы (1979 г.). Согласно этому закону было создано Бюро по управлению служащими и Совет по защите системы заслуг. Особого внимания заслуживает то, что в соответствии с Законом о реформе государственной службы в США была создана новая группа государственных служащих - Службу высших руководителей. В законе четко прописана карьерная иерархия, которую должен пройти каждый служащий для достижения высоких должностей и определено, что профессиональные государственные служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям Генеральной схемы должностей в зависимости от сложности и ответственности работы и степени участия каждой категории в процессе принятия решений и управления [2].

Особенностью прохождения государственной службы в США является то, что она делится на конкурсную и исключительную. Название «конкурсная» означает то, что все назначения на эту службу осуществляются в результате отбора кандидатов на должности на конкурсной основе. В результате такой процедуры более 90% всех государственных служащих проходят через конкурсную систему. Название «исключительная» отражает положение, согласно которому должности этой службы исключены из сферы действия Закона о реформе государственной службы. К таким относят должности в Агентстве по национальной безопасности, ЦРУ, ФБР, Госдепартаменте, представительстве США в международных организациях.

В США существует также система политических назначений. На сегодняшний день не более 5% назначений на особо важные должности осуществляются на основе «политического» метода. Это главы

исполнительных ведомств и агентств, послы, консулы, которых назначает президент по формальному совету и с согласия сената.

Сущность аттестации в европейский странах заключается прежде всего в оценке деятельности государственных служащих, то есть, их успехов (или их отсутствия) при исполнении обязанностей за предыдущий период службы.

Оценка деятельности служащих, аттестуются, может предусматривать достаточно широкий круг показателей. Например, в Чехии аттестация государственного служащего включает оценку:

- соблюдение верности государству и воздержание от злоупотребления должностью государственного служащего;

- надлежащее выполнение службы относительно правильности, целесообразности и самостоятельности;

- соблюдение служебной дисциплины;

- результаты обучения.

Таким образом, оцениваются не только формальное выполнение должностных обязанностей, но и степень лояльности служащего, склонность (неподверженность) к коррупционным действиям, повышение квалификации.

В Чехии создания аттестационных комиссий не предусмотрено. Особую роль здесь играет непосредственный руководитель государственного служащего, который готовит проект заключения служебной аттестации.

В Дании, Германии и Финляндии дополнительным критерием оценки выступает социальное поведение служащего.

Периодичность проведения аттестаций отличается в зависимости от страны, а нередко - и от вида службы. Но в большинстве европейских государств аттестация чиновников осуществляется ежегодно, хотя и имеющиеся колебания от шести месяцев в Финляндии до двух лет в Бельгии. Таким образом, аттестация является постоянным мониторингом эффективности деятельности государственных служащих и средством управления служащими.

С целью обеспечения объективности аттестационной процедуры для ее проведения создаются специальные комиссии с участием руководителя учреждения, непосредственного руководителя служащих, аттестуются, представителя кадровой службы, профсоюзов, коллег по работе. В Эстонии возможно также привлечение в состав конкурсно-аттестационных комиссий ученых и независимых специалистов, согласно договоренности с ними.

Форма проведения аттестации: письменная или (и) устное, - является вопросом, испытывает перманентных изменений в европейских государствах. Письменная аттестация была довольно распространенной в прошлом веке в большинстве европейских государств, ее результатом

становились сложные рейтинги оценки государственных служащих. Но преобладающей тенденцией последних десятилетий стало предоставление устной интервью определяющей роли. Таким образом уменьшается формализм аттестационной процедуры и достигается одна из указанных целей проведения аттестации - улучшение взаимопонимания и психологического климата между руководителями и подчиненными

служащими.

В то же время в правовых актах некоторых государств достаточно подробно освещается ожидаемый содержание устного интервью. Например, во Франции индивидуальное собеседование должна касаться результатов профессиональной деятельности в соответствии с поставленными перед служащим целей, а также потребностей в обучении, учитывающие задачи государственного служащего, перспективы профессионального роста для повышения по службе и осуществления ротации.

В Литве обязательным этапом аттестационной процедуры является оценка в конце каждого календарного года государственных служащих их прямыми начальниками. Если служащего на этом этапе оценены на «хорошо», то процедура на этом завершается. В случае же получения оценок «безупречно» или «неудовлетворительно» служащий подлежит дополнительной оценке специально созданной комиссией.

Относительно решений, принимаемых аттестационными комиссиями, наиболее привлекательно выглядит правовое регулирование, содержащееся в законодательстве Литвы: здесь подробно расписаны все возможные варианты:

- оценка «хорошо» - карьера государственного служащего продолжается, по сути, без изменений, а если такая оценка произведена в течение двух лет подряд, то аттестация в следующем году не происходит вообще или происходят только по просьбе служащего с целью продвижения по службе;

- оценка «безупречно» - комиссия предлагает лицу, наняла служащего на должность, повысить квалификационный класс (звание) или перевести на более высокую должность;

- оценка «неудовлетворительно» - комиссия предлагает лицу, наняла служащего на должность, усовершенствовать квалификацию служащего или снизить в классе, перевести на более низкую должность.

Если же служащего оценены неудовлетворительно два раза подряд, то его предлагается освободить со службы. Решения, принятые аттестационными комиссиями, могут иметь как рекомендательный, так и обязательный характер для руководителей учреждений, уполномоченных принимать решения по вопросам продвижения. Литовское законодательство предусматривает обязательность некоторых решений аттестационных комиссий, а именно: понижение или повышение в классе и освобождение в случае повторной неудовлетворительной аттестации [27].

Зарубежными исследователями определены признаки положительной аттестационной системы:

- простая по структуре, легкая в применении и не имеет высоких административных расходов;

- каждый руководитель или служащий, проходит аттестацию, должен быстро использовать систему и не тратить много времени на ознакомление с ней;

- гибкая, может быстро быть приспособлена к новым обстоятельствам;

- дополняется собеседованием;

- косвенно связана с системой оплаты и карьерой;

- увеличивает готовность всех участников достичь результатов;

- обеспечивает объективную процедуру, насколько возможно [26].

По мере приближения к этим признакам аттестации и оценки государственных служащих могут превратиться из бремени для них и способа сведения личных счетов на службе в эффективный инструмент управления служащими, учитывающий интересы как государства, так и самих государственных служащих.

В международной управленческой практике широко применяется термин «оценка результатов деятельности», что является формальной процедурой оценки работы сотрудника, осуществляется в целом путем сбора информации о выполнении поставленных задач.

Полученная оценочная информация является реальной базой для кадрового планирования, а именно:

- для расчета потребности в государственных служащих;

- составление программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- организации конкурсного замещения вакантных должностей;

- формирование кадрового резерва и стажировку тому подобное.

Таким образом, страны Центральной и Восточной Европы пытаются детально регламентировать процедуры проведения аттестаций государственных служащих. А вот в Западной Европе в последние десятилетия происходят постоянные реформирования в этой сфере, направленные на большую гибкость в отношении процедур и принятия решений для лиц, уполномоченных проводить аттестации. В частности, в Великобритании было решено ослабить существующие правила и предоставить администрациям больше автономии в этих вопросах [26].

Итак, сегодня предпочтение отдается более упрощенным технической точки зрения подходам к оценке, которые в основном опираются на развитие и укрепление сотрудничества, диалога служащего и его непосредственного руководителя на основе анализа достигнутых результатов, контекста, потребностей сторон для развития их компетенций и новых возможностей. Соответственно, формы для оценки становятся короче и более простыми. При этом акцентируется необходимость и важность адекватной подготовки тех, кто осуществляет оценки, лучшего информирования всех участников процесса и налаживания их сотрудничества.

### 1.3. Нормативно-правовые основы оценки эффективности деятельности государственных служащих

Результаты комплексной оценки учитываются при проведении аттестации гражданских служащих и принятии по ее результатам решений, предусмотренных статьей 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[9].Также результаты комплексной оценки могут учитываться при принятии кадровых решений при проведении разных конкурсов, например, на замещение вакантных должностей гражданской службы, включение в кадровый резерв государственного органа и организации работы с кадровым резервом.

Правовой основой для разработки и внедрения системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих являются федеральные законы и указы, в которых установлены нормы, обязывающие осуществлять тот или иной вид оценки.

[9] Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ

Именно в настоящее время стало возможным осуществить общественную оценку эффективности и результативности деятельности руководителей, представляющих федеральные органы исполнительной власти и отвечающих за качество предоставления государственных услуг. В этом случае правовой основой стало принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года №1284.Конкретизация процедур, входящих в систему комплексной оценки деятельности гражданских служащих, получает развитие в нормативных правовых документах, принимаемых в субъектах Российской Федерации.

Особый интерес представляет постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил установления показателей результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих, оплата труда которых производится в особом порядке, и методики оценки результатов профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих, оплата труда которых производится в особом порядке», который был опубликован в 2011 году. В определенной степени в этом документе получает дальнейшее развитие методология оценки результатов деятельности федеральных государственных гражданских служащих. При этом соответствующие цели, задачи и показатели деятельности должны быть предусмотрены в докладах об основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Впервые в современной истории государственной гражданской службы было предложено нормативно закрепить необходимые показатели в срочном служебном контракте и должностном регламенте. Заметим, что и ранее показатели результативности также включались в эти документы, но инновационным явилось предложение по установлению особого порядка оплаты труда, то есть премирования по итогам оценки.

Согласно ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», [10]на гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим федеральным законом. Предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 65 лет. Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

Помимо закона «О государственной гражданской службе РФ» [11]процедуры отбора кадров на гражданскую службу регламентируются также Указом Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ», принятом 1 февраля 2005 г. №112. Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы, согласно федеральному закону, осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по должности гражданской службы.

Оценка и изучение государственных служащих осуществляется на основании результатов аттестации и квалификационного экзамена. Аттестация гражданских служащих осуществляется на основе ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»[12] и Указа Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских

[10] Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ
[11] Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ
[12] Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ

служащих РФ» от 1 февраля 2005 г. №110. Она проводится в целях определения их соответствия замещаемым должностям гражданской службы.

На основании анализа нормативно-правовых документов можно выделить основные этапы проведения аттестации государственных служащих, реализуются сейчас в органах исполнительной власти.

Первым этапом аттестации государственного служащего является создание аттестационной комиссии, которая должна обеспечить объективное рассмотрение и профессиональную оценку его деятельности, принципиально подходить к подготовке рекомендаций государства

Государственная служба, служба в органах местного самоуправления государственному служащему для дальнейшего использования его опыта и знаний в работе органа исполнительной власти, устранения выявленных недоделок и недостатков.

На втором этапе составляются характеристики на каждого аттестованного государственного служащего, в которых отражаются как достижения в работе, так и отрицательные оценки, недостатки, слабые стороны и тому подобное. Следующий этап - оценка аттестационной комиссией степени выполнения работником своих основных обязанностей, его профессионального уровня и деловых качеств. Четвертый этап атестации-принятия комиссией решения о соотвествствии служащего должности, которую занимает; соответствия должности, что он занимает, при условии выполнения конкретных рекомендаций; не соотвествствии, что он занимает.

Последний (заключительный) этап аттестации государственного служащего - это издание приказа или распоряжения по результатам проведенной аттестации.

Хотя аттестация имеет палатке объективно оценить достижения и результаты работы государственного служащего, можно констатировать формальность проведения аттестации государственных служащих. Основными проблемами неэффективного применения этой кадровой

технологии является, во-первых, неразработанность методик и тестов определения способностей и возможностей государственного служащего; во-вторых, отсутствие независимого оценивания личностных и профессиональных качеств кандидатов на должности государственной службы; в-третьих, отсутствие регламентированных норм в действующем законодательстве по оценке кадров государственной службы и зависимости от этой оценки прохождения государственной службы; в-четвертых, субъективизм в оценке; в-пятых, отсутствие методик оценки эффективности деятельности как отдельного государственного служащего, так и заведения, учреждения.

Указанная кадровая технология, по нашему мнению, имеет: выявлять недостатки и просчеты, допущенные в процессе реализации других кадровых технологий; скорректировать работу по формированию кадров государственной службы на различных уровнях органов власти с целью устранения выявленных недостатков; оказывать помощь в определении реальных перспектив дальнейшей работы; способствовать активизации поиска талантливой молодежи - нового поколения государственных служащих.

На основании анализа к основным недостаткам национальной системы оценки государственных служащих следует отнести[13]:

- отсутствие регламентированных норм в действующем законодательстве по оценке кадров государственной службы и зависимости прохождения государственной службы, а также уровня заработной платы от этой оценки;
- недостаточные разработанность и определенность ключевых компетентностей;
- отсутствие методик оценки эффективности деятельности как отдельного государственного служащего, так и заведения, учреждения;

[13] Гринева В. М. Проблема управления служащими. Научное издание / В. Гринева, А. М. Ястремская. - М.: Изд. МГЭУ, 2012. - 192 с.

• доминирование самооценки и внутреннего оценивания, что, в свою очередь, предопределяет субъективизм и формализм результатов;

• отсутствие или недостаточная достоверность результатов оценки;

• отсутствие прозрачности и открытости;

- отсутствие анализа результатов оценки тамониторингу личностно-профессионального развития государственных служащих.

## 2. Разработка методики оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих

### 2.1 Применение результативно-компетентностного подхода при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих

Успешная реализация национальной политики по развития государства, достижения поставленных стратегических целей и задач невозможно без наличия в аппарате государственной службы высококвалифицированных и компетентных государственных служащих.

Решением этой проблемы может стать введение компетентностного подхода к оценки служащих в государственных учреждениях. Реализация этого подхода на практике позволяет решить ряд вопросов эффективного отбора и расстановки кадров в органах государственной власти, планирование их карьеры, развития и максимального использования трудового потенциала, разработки системы мотивации труда, проведения прозрачного и результативного оценивания[14].

Сегодня компетентностный подход успешно применяется в государственном управлении развитых стран, в частности США, Германии, Великобритании, Австрии, Франции, поскольку позволяет специалистам по управлению служащими эффективно отбирать работников, на основе комплекса характеристик профессиональной пригодности (профили компетентности) для выполнения конкретных трудовых функций и задач (профили компетенции), что чрезвычайно важно в условиях динамичного функционирования организаций в любой профессиональной сфере.

[14] Корицкий А. В. Истоки и основные положения теории человеческого капитала / А. В. Корицкий // Креативная экономика. - 2012. - № 5 (5). - С. 3-10.

В то же время у работников появляется возможность демонстрировать свою профессиональную состоятельность де-факто, независимо от того, каким способом (образованием или опытом) она приобретена.

Формируется институциональная база применение компетентностного подхода: создаются соответствующие профессиональные стандарты, методы обучения и процедуры оценивания не только на уровне организаций, профессиональных сообществ, но и в системе государственного управления служащими.

Так, в странах ЕС в рамках Европейской системы аккредитации мастерства вводится Карточка личностных умений (Personal Skills Card) с целью выявления и квалификации приобретенных профессиональных компетентностей, обеспечивает единый подход к профессиональной квалификации на европейском рынке труда[15].

Впервые компетентностный подход был применен в США в конце 50 - начале 60 гг. XX в. как стремление найти критерии для описания высоких результатов работы и противопоставление их господствующему в те годы тесту IQ, так как высокие показатели интеллекта не всегда были реализованы в профессиональной деятельности человека, поэтому возникала нужна в новых подходах к оценке эффективности труда.

Первые компетенции выявлялись в процессе наблюдения за наиболее успешными специалистами, бизнесменами, политиками, поэтому их основу в большинстве случаев составляли поведенческие характеристики[16]. Итак, по мнению зарубежных исследователей, в США преобладающим подходом к оценке компетенций сотрудников является поведенческий подход, основанный на выявлении функциональных обязанностей каждой личности, описании основных зафиксированных действий, которые приводят к наиболее высоким результатам.

---

[15] Becker, Gary S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. 2d ed. New York: Columbia University Press
for NBER 2010.

[16] Балашов А.П. Теория организации и организационное поведение: Учебное пособие. – М.: НИЦ-ИНФРА-М. – 2014.

В Великобритании интерес к компетентностного подхода оказался в 80-х гг. XX в. в связи с нехваткой квалифицированных специалистов. В стране возникли условия для проведения реформы профессионального образования, для этого нужно было разработать квалификационные требования для каждой специальности. Профессиональные стандарты определяли ключевые роли, которые затем описывались в виде компетенций.

Далее для каждой компетенции выделялись субуровнями, а для каждого субуровнями, в свою очередь, - конкретные критерии работы, которые использовались в процедуре оценивания. Таким образом, в Великобритании превалировал функциональный подход, который предусматривал, что человек должен продемонстрировать способность выполнять работу в соответствии с определенными профессиональных стандартов[17].

При использовании компетентностного подхода четко выделяют ключевые компетенции (keyskills), сердцевинные (активные) компетенции (coreskills), основные компетенции (baseskills). При этом ключевые компетенции делятся на две группы: коммуникационные (работа с информационными технологиями) и базовые - компетенции широкого профиля (работа в группе, умение принимать решения).

Следующим импульсом для развития компетентностного подхода стало введение в 90-х гг. XX в. во Франции право граждан на независимую оценку компетенций (bilandecompetences), для того чтобы иметь возможность индивидуального развития в пределах профессии. Понятие компетенции с середины 1990-х гг. Становится все более популярным в направлении, называется «Управление человеческими ресурсами» (Human Resources Management).

Французский подход в выявлении компетенций более всесторонним по сравнению с американским или английским. В соответствии с ним выделяют знания функциональные компетенции и поведенческие компетенции. В

[17] Абдукаримов, И.Т. Управление государственными служащими [Текст]: Учебное пособие / И.Т. Абдукаримов. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 320 с.

основе описания компетенций лежат знания, опыт и поведенческие характеристики. В 1996 г. немецкая система образования приняла подход «компетенции действия». стандартная типология компетенций появляется в начале каждого нового учебного плана профессионального обучения, тщательно разрабатываются профессионально-технические «компетенции действия» в терминах сферы деятельности или предметных компетенций, личностные компетенции и социальные компетенции.

В Австрии приняли подобный немецкого подход к интерпретации понятия ключевых компетенций. Их определяли как трансверсальном функциональные и профессиональные квалификации, которые включают непредметные специфические способности и личностные характеристики и формируют когнитивные, социальные и личностные компетенции.

В РФ только начинается применение компетентностного подхода к формирование профессионализма государственных служащих. Компетентностный подход начинает постепенно внедряться в профессиональной сфере государственного управления, большей мере в практику работы, меньше - на теоретическом уровне.

Существует много взглядов на определение понятия компетентности и особенностей применения компетентностного подхода в сфере государственной службы. Требования профессионализма и компетентности государственных служащих вытекающих из сущности государственной службы как специфического вида профессиональной деятельности. Для того чтобы обеспечить достаточный уровень профессионализма государственных служащих, надо создать необходимые организационно-технические условия для их квалификационного развития.

Профессиональное развитие не может происходить стихийно, он требует сознательного организационного воздействия и регулирования кадровых и трудовых отношений в сфере государственного управления.[18]

[18] 16. Гарнова, В.Ю. Анализ и оценка государтсвенных служащих [Текст]: Учебное пособие / Н.Б. Акуленко, В.Ю. Гарнова, В.А. Колоколов; Под ред. Н.Б. Акуленко. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 157 с.

В системе государственной службы существует особенность в использовании компетентностного подхода. Дело в том, что термин «компетенции» широко используется во всех официальных документах, регламентирующих деятельность не только учреждений и органов власти, но и их сотрудников.

Именно в системе государственной службы происходит интерференция содержания понятия «Компетенция», которое в менеджменте обычно трактуется как требование к форме поведения и действий физического лица, а в юридической практике означает совокупность полномочий, обусловленных законодательно и нормативно, то есть инструментами права (относительно юридического лица).

Относительно государственного служащего как работника, занимающего конкретную должность в органах власти, оба значения понятия «компетенция» сливаются, что создает невероятные методологические сложности при построении системы оценки эффективности деятельности как отдельных государственных служащих, так и соответствующих учреждений (органов власти).

Сущность применения компетентностного подхода в государственной службе состоит не в том, чтобы определить, какие знания, умения и качества необходимые для выполнения работы государственного служащего, а в том, какие знания, умения и профессионально важные личностные качества должны иметь успешные и результативные государственные служащие. описывая компетенции государственных служащих, мы должны говорить о полномочиях, обусловленные характеристиками конкретного органа государственного управления; об обязанностях, обусловленные должностной инструкцией и регламентом конкретной должности; об особенностях поведения и реализацию действий, связанных с индивидуальными характеристиками сотрудника.

Следует дополнительно отметить, что большинство государственных служащих выполняют работу, связанную с управленческой деятельностью,

поскольку они управляют или предоставленными им ресурсами, или процессами, или системами.

Таким образом, компетентностный подход позволяет системно осовременить все составляющие рабочего процесса, начиная с его цели и содержания. Это способствует сосредоточенности руководителя и служащих органов государственной власти на результативной составляющей работе и повышает мотивацию государственных служащих к выполнению работы.

Итак, компетентность государственного служащего - это наличие глубоких профессиональных знаний в определенной области или сфере деятельности, умение анализировать и прогнозировать развитие ситуации и добытые на практике знания по решению определенных проблем, а также правомочность решать их, уповноваженість ведать определенными делами. Во компетентностного подхода следует понимать не только знания, умения и навыки, приобретенные во время обучения, но и знания, умения и навыки, необходимые для работы специалиста в определенных условиях и при конкретных обстоятельствах[19].

Реформирование государственной службы также предусматривает применение профилей профессиональной компетентности, которые расширяют критерии, установленные в должности квалификационными требованиями, принимая во внимание не только образовательной и образовательно квалификационный уровень, и стаж, но и опыт работы, владение специальными знаниями, умениями и навыками, необходимыми для эффективного выполнения должностных обязанностей.

Указанный инструмент используется в различных сферах управления человеческими ресурсами, включая планирование человеческих ресурсов и набор служащих, профессиональное обучение и повышение квалификации, оценки результатов деятельности, подвижки по службе, планирование карьеры и ее развитие.

---

[19] 20. Хмель Ф. И. Управление служащим: учеб. пособие / Ф. И. Хмель. - М .: Издательский центр "Академия", 2016. - 488 с.

Прежде всего профили компетентности станут основой профессионального развития государственных служащих: от определения личных потребностей в обучении к совершенствованию учебных программ и подходов к повышению квалификации системы в целом[20].

В этом аспекте чрезвычайно актуальным на сегодня в развитии профессиональной компетентности государственных служащих является управление знаниями, предусматривает процесс компиляции, использования информации и знаний, опыта и профессиональных умений для достижения особой выгоды в делах, определенной цели, способна укрепить организацию и увеличить ее компетентность.

Что касается практического опыта, то на рис. 2.1 показаны результаты использования оценки служащих в РФ за последние годы.

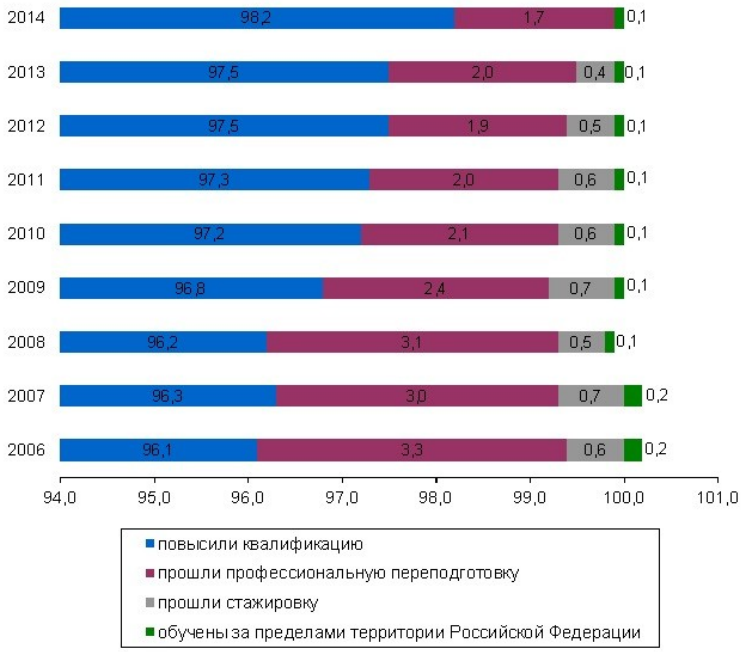



Рис 2.1 Повышение квалификации служащих РФ

Применение компетентностного подхода будет способствовать достижению одной из ключевых целей управления человеческими ресурсами - согласование интересов организации и индивида путем фокусирования внимания на аспектах развития и «вознаграждения за знания». система вознаграждения за компетенции ориентирует сотрудников на приобретение

[20] 23. Пугачев В. П. Руководство служащиеом: учебник / В. П. Пугачев. - М.: Аспект Пресс, 2006. - 416 с.

новых навыков, профессий, знаний, обеспечивает постоянное повышение качества человеческих ресурсов организации.

Целесообразность применения компетентностного подхода для становления, развития и совершенствование профессионализма государственных служащих обусловлена ориентированностью на конечный результат - деятельность высококвалифицированного специалиста, способного эффективно использовать личностные возможности для успешных профессиональных действий. Выводы. Таким образом, основываясь на результатах исследований зарубежного опыта применения компетентностного подхода в управлении служащими и исследования тенденций внедрения этого подхода к повышении уровня компетентности государственных служащих в РФ, можно отметить, что внедрение в учреждениях управления служащими, основанного на компетентностного подхода, сегодня чрезвычайно актуальным.

## 2.2 Обоснование подхода к оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих

Так, Швеция применила широкий подход к оценке и отчетности об эффективности, прибегая к ежегодных отчетов и трехлетнего цикла содержательных анализов эффективности деятельности. Основная задача по поводу оценки возложено на Национальное бюро аудита, Управление парламентских аудиторов и Организацию административного развития. Существует и ряд других организаций для оценки влияния или эффективности правительственных программ, но основное место занимает Национальное бюро аудита, которое проводит аудит административной деятельности.

Одна из наипространеннеших классификаций моделей оценивания в государственном управлении подает шведский исследователь Е.Ведунг. К основным моделей оценки государственного управления он причисляет:

сущностные, экономические и профессиональные. Сущностные модели включают[21]:

• оценки по целям (достижение цели и оценка воздействия);

• оценки по результатам (мониторинг результатов);

• оценки за системными компонентами (модель всесторонней оценки);

• оценки по интересам клиентов (оценка качества предоставляемых государственных услуг);

• оценки по интересам стейкхолдеров (удовлетворение интересов всех заинтересованных сторон).

Изучая опыт развития государственного управления в зарубежных развитых странах, стоит обратить внимание на современную модель оценки системы менеджмента в США, которая базируется на Правительственном акте выполнения и результатов и Национального анализа эффективности (далее - Акт). Акт отмечает стратегических результатах, то есть определяет только два вида оценки - результатов и последствий. От каждой организации требуется готовить стратегические и ежегодные исполнительные планы, подавать ежегодные отчеты, объединяющих реальное выполнение с целями, поставленными в исполнительных планах.

Следовательно, определение уровня эффективности управления государственных органов характеризуется значительным количеством методологических подходов и вызывает едва ли не наиболее активную дискуссию среди исследователей и специалистов-практиков.

При оценке деятельности государственных органов и государственных служащих методы оценки затрат постепенно вытесняются методами оценки по результатам. Специалисты в сфере государственного управления результаты деятельности государственной службы классифицируют по трем видам[22].

---

[21] Управление служащиеом: учебное пособие для студ. высших учебных заведений Н. Д. Виноградский, С. В. Беляева, А. М. Виноградская и др. - М.: Центр учебной литературы, 2006. - 501 с. Борисова Е. Критерии оценки служащих. Рецепт для тех, кому некогда. http://personal-mix.ru

[22] Управление служащиеом: учебное пособие для студ. высших учебных заведений Н. Д. Виноградский, С. В. Беляева, А. М. Виноградская и др. - М.: Центр учебной литературы, 2006. - 501 с. Борисова Е. Критерии

1. Прямой результат, поддается количественной оценке. Оценку прямых результатов удобнее всего делать в соответствии с критериями экономической эффективности.

2. Косвенный результат. К этой группе результатов включают и последствия профилактической, превентивной деятельности органов государственной власти, поэтому ей, как правило, стоит дать оценку только после получения конечного результата и лишь в долгосрочной перспективе.

3. Социальная эффективность, которая предполагает достижение "общественных целей". Основным ее критерием является соответствие деятельности проблемам и желаниям клиента или потребителя государственных услуг и, в конце концов, всего общества.

Поскольку результаты оценки определяют положение служащих в организации и перспективу его перемещения, то они являются важным мотивационным фактором улучшения трудовой деятельности и отношение к труду.

В практике работы зарубежных государственных организаций наибольшее распространение получили такие методы оценки, как аттестация, бальный метод, графическая шкала оценки, метод альтернативного ранжирования, метод парного сравнения, метод принудительного распределения, метод критических случаев, рейтинговые шкалы, привязанные к качеству работника, метод управления по целям. Акцентируем внимание на аттестации служащих.

Аттестация - процедура определения уровня, квалификации знаний, практических навыков, деловых качеств работников и установление их соответствия (несоответствия) рабочим местам, должностям, которые они занимают, выявление их потенциальных возможностей[23]. Цель аттестации - рациональное размещение работников, эффективное использование их знаний, навыков, умений.

---

оценки служащих. Рецепт для тех, кому некогда. http://personal-mix.ru

[23] Борисова Е. Критерии оценки служащих / Елена Борисова // Служащие-микс. - 2005. - № 2. - С. 15-19.

По результатам аттестации руководитель организации вправе принимать решение о[24]:

• повышение (понижение) работника в квалификационной категории;

• повышение (понижение) должностного оклада;

• определение вознаграждений;

• решение повышения квалификации, получения новой специальности.

Основная задача аттестации - не контроль исполнения, а выявление резервов повышения уровня отдачи работников.

Промежуточная аттестация проводится за относительно короткий период, и каждая последующая аттестация основывается на результатах предыдущей. В США интервал между аттестациями в системе государственной службы составляет для младших служащих - шесть месяцев, для специалистов и руководителей – один раз год. Специальная аттестация проводится в случаях необходимости. так, например, направление работника на обучение, утверждение на новую должность, повышение заработной платы и т.д.

Управленческая практика насчитывает десятки различных форм и методов аттестации и деловой оценки работников: описательные (биографический, метод характеристики результатов, метод групповой дискуссии, анкетирование или самооценка), комбинированные (метод итоговых оценок, тестирование и т.п.) и рейтинговые методы (метод альтернативного ранжирования, метод парного сравнения, метод управления по целям)[25].

Смещение акцента в сторону потенциала, достаточно сложно оценить и, самое главное, объяснить оцениваемому человеку, также может стать источником обид и конфликтов. Поэтому новые методы аттестации должны

[24] 25. Борисова Е. Критерии оценки служащих / Елена Борисова // Служащие-микс. - 2005. - № 2. - С. 15-19.

[25] Корнюшин В. Ю. Оценка и аттестация служащих: учебный курс (учебно методический комплекс) / В. Ю. Корнюшин. - М .: МИЭМП, 2012. - 120 с.

быть тщательно продуманы специалистами и хорошо понятны всеми другими сотрудниками организации.

Для развития профессионализма государственного служащего, учитывая европейские стандарты государственной службы, необходимо: соблюдать этику поведения; качественно решать задачи в соответствии со своими служебными обязанностями, результаты которых соответствуют требованиям общества; быть компетентным, эффективным; ориентироваться на задовольняння потребностей конкретных групп потребителей государственных услуг; иметь мотивацию к работе и удовольствие от нее; использовать новейшие технологии в своей деятельности; достигать определенного необходимого уровня профессиональных личностных качеств, знаний и умений; быть ответственным за свои поступки; не использовать дискриминационных методов против других лиц по национальности, языка, цвета, культуры, возраста, политики, религии или сексуальной ориентации; быть человеком с достойной репутацией и высокими моральными принципами; беспокоиться за свой карьерный рост и профессиональное развитие; быть открытым к инновациям; иметь желание постоянно повышать свой уровень знаний по специальности, учиться.

Существенным фактором, влияющим на развитие профессионализма играет именно система непрерывного профессионального образования и обучения государственных служащих, которая должна помочь каждому служащему обогатить его знания, усовершенствовать навыки и умения, то есть реализовать собственный карьерный потенциал, свои интересы, содействовать развитию личности. Особое место в профессиональной деятельности государственного служащего должен занять подготовка в магистратуре, аспирантуре и докторантуре, ибо государственная служба остро до сих пор испытывает недостаток специально подготовленных руководителей, способных работать в современных условиях. Важным вопросом для обеспечения эффективного планирования и управления кадрами является эффективная деятельность кадровых служб, в частности, в определении

потребностей в обучении, проведение объективного оценивания работы государственных служащих с учетом четких разработанных профессионально-квалификационных характеристик должностей и использования результатов оценки. Результаты оценки государственных служащих должны иметь прямую связь с уровнем оплаты труда, возможностью карьерного роста, другими видами стимулирования и дальнейшего прохождения и обучения.

Решение аттестационной комиссии и решения руководителя можно классифицировать на:

1) положительные - соответствует занимаемой должности;

2) условно-положительные - соответствует занимаемой должности при условии получения его согласия выполнить рекомендации аттестационной комиссии;

3) отрицательные - не соответствует занимаемой должности.

Каждое решение - это определенные последствия в карьере государственного служащего. Если результат аттестации положительный и аттестационная комиссия приняла решение о соответствии государственного служащего занимаемой должности, то последствиями принятия такого решения могут быть:

- зачисление аттестуемого, с его согласия, в кадровый резерв;

- разрешение на прохождение стажировки на более высокой должности; присвоении очередного ранга государственного служащего;

- установление надбавки, предусмотренной законодательством или изменение ее размера;

- нарушения в установленном порядке ходатайства о продлении срока пребывания на государственной службе.

Результаты примирения аттестации на государственной службе РФ приведены на рис. 2.2.




Рис. 2.2 – Результаты применения государственной службы в РФ

Если же аттестационная комиссия приняла решение о соответствии занимаемой должности при определенных условиях, особенно при изменениях в организации труда, в частности, при повышении квалификационных требований, то последствиями принятия такого решения могут быть:

- приобретение государственным служащим определенных знаний или навыков, например: получение соответствующего образования;

- прохождение переподготовки;

--повышение квалификации;

- стажировка на соответствующей должности.

В этих условиях комиссия рекомендует руководителю назначить через год повторную аттестацию, если государственный служащий согласится их выполнить. В случае, когда государственный служащий не согласен на выполнение рекомендаций аттестационной комиссии, она, как правило, принимает отрицательное решение: о несоответствии занимаемой должности.

В рамках этой системы сформировался механизм оценки эффективности, связанный с подготовкой докладов о результатах и основных

направлениях деятельности исполнительных органов государственной власти (ДРОНД).

ДРОНДы составляются на основе Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (ред. от 13.05.2010) и Методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденной Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (ред. от 13.05.2010 г.). Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти предполагает:

– формализацию стратегических целей развития и их декомпозицию по территориям, комплексам и отраслям с отражением в системе территориального и ведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности;

– разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;

– внедрение мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и исполнения ими своих полномочий на базе единой вертикально интегрированной автоматизированной системы ГАС «Управление»;

– формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности и должностных регламентах.

Первый опыт применения указанных методик и анализ ДРОНДов свидетельствует как о методологических и методических недостатках в целом, так и низком качестве докладов отдельных органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях (включая преднамеренное искажение информации). Наиболее существенными недостатками оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти являются:

1) Система показателей ДРОНДов характеризует состояние объекта управления и его изменение за отчетный период, однако слабо отражает оценку результативности конкретных органов власти в соответствующей сфере деятельности. Так, например, доклады субъектов РФ и муниципальных образований включают перечень из 150200 единичных показателей, отражающих состояние экономики, социальной сферы, демографических процессов, эффективности бюджетных расходов и управления. На изменение их состояния влияют как макроэкономическая ситуация в стране и мире, так и функционирование хозяйствующих субъектов различных организационноправовых форм и многие другие природные, экономические, социальные, политические, экологические условия. Полномочия исполнительных органов государственного и муниципального управления часто весьма ограничены в прямом воздействии на конкретные результаты. Даже в тех случаях, когда дело касается прямого бюджетного финансирования той или иной хозяйственноэкономической деятельности (например, в рамках федеральных или отраслевых целевых программ) оценить экономический эффект и степень влияния на целевые индикаторы деятельности власти с необходимой степенью научной обоснованности и экономической корректности невозможно.

Таким образом, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления по критериям достигнутого уровня социальноэкономического развития является косвенной и не свидетельствует в целом о роли управленческой деятельности в этом процессе. В системе критериев слабо отражается дифференциация оценок структур, осуществляющих разработку общей политики и управления, и структур, осуществляющих государственные и муниципальные услуги. Как результат –действующая система оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти не имеет стимулирующего воздействия на деятельность государственных и муниципальных служащих.

## 2.3 Разработка методики проведения оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих

С целью повышения эффективности оценки качественных характеристик служащих на примере Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты предлагается внедрить формализовано-рейтинговую систему аттестации для оценки служащих службы.

Рассмотрим формализовано-рейтинговую систему аттестации на примере оценки служащего Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты.

Первым этапом проведения аттестации специалиста Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты является формирование экспертной комиссии, в ее состав включены руководителя и специалистов отдела по работе со служащими. Оценки специалисту финансового отдела каждый эксперт выставляет в оценочный лист по балльной системе в соответствии со следующими критериями:

- данное качество проявляется в высшей степени и постоянно - 5 баллов;
- данное качество проявляется постоянно - 4 балла;
- данное качество проявляется, но недостаточно часто - 3 балла;
- данное качество не проявляется, но это не наносит ущерба работе - 2 балла;
- данное качество не проявляется, и это наносит ущерб работе - 1 балл.

Средняя оценка определяется как среднее арифметическое из вышеприведенных показателей по каждому критерию. Затем все оценки приводятся к единому знаменателю через соотношение комплексной оценки к максимально возможной величины.

В связи с этим они будут выражаться в долях единицы, где единица - это норма, идеал, стандарт (равный 5 баллам). В табл. 2.1 представлены факторы оценки качеств работников - это норма, идеал, стандарт (равный 5 баллам).

В табл. 2.1 представлено факторы оценки качеств работников.

Таблица 2.1 - Факторы оценки качеств работника

| № | Факторы оценки | Коэффициенты значения | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Для руководителей | Для специалистов | Для служащий |
| 1. | Трудовые качества | 0,24 | 0,24 | 0,24 |
| 2. | Организаторские способности | 0,22 | 0,14 | 0,12 |
| 3. | Компетентность | 0,18 | 0,26 | 0,26 |
| 4. | Личные качества | 0,16 | 0,16 | 0,16 |
| 5. | Психологическая совместимость с коллективом | 0,20 | 0,20 | 0,22 |
| | Всего | 1,0 | 1,0 | 1,0 |

Таким образом, могут быть получены результаты, выраженные в рейтинговой системе с установлением формальных границ, четко показывают уровень работника, аттестуют, относительно этих границ.

По данным оценочного листа проведем поэтапную процедуру аттестации сотрудника:

1) в оценочный лист пять экспертов проставляют оценки каждой качеством всех пяти факторов;

2) экспертами определяется оценка каждого фактора (КФ) по формуле (2.1):

$$K_{Ф1} = \frac{K_1 + K_2 + K_n}{n} \qquad 2.1$$

Где, $K_1$, $K_2$, $K_n$ – балы экспертов;

n – количество оценок.

1) определяется интегральная оценка каждого фактора (КИНТ) (среднее арифметическое - сумма баллов каждого эксперта по фактору) по формуле:

$$K_{ІНТ} = \frac{K_{ф1} + K_{ф2} + K_{фn}}{n} \qquad 2.2$$

Где, $K_{ф1}, K_{ф2}, K_{фn}$ – балы экспертов по фактору 1, фактору 2, фактору n.

2) корректируем интегральную оценку фактора на соответствующий коэффициент значимости (для специалистов) (табл. 2.3):

$$K_{кор} = K_{інт} * КЗ \qquad 2.3$$

Где, $K_{кор}$- интегральная оценка фактора, корректируется;

$K_{інт}$ – интегральная оценка фактора;

*КЗ* - коэффициент значимости.

3) определяем рейтинговый коэффициент сотрудника (среднее арифметическое интегральных оценок, скорректированные на коэффициент значимости, всех пяти факторов) по формуле:

$$K = \frac{K_{інт1} + K_{інт2} + K_{інт3} + K_{інт4} + K_{інт5}}{n} \qquad 2.4$$

где n - количество факторов.

По данной методике предлагаются следующие значения рейтингового коэффициента:

от 0 до 0,19 - сотрудник должен быть освобожден;

от 0,2 до 0,49 - сотрудник не соответствует занимаемой должности;

от 0,5 до 0,59 - сотруднику назначается переаттестация через год с соответствующими рекомендациями по улучшению работы, повышение квалификации и т. д.;

от 0,6 до 0,8 - сотрудник соответствует занимаемой должности;

более 0,8 - сотрудник может быть выдвинут в резерв, который назначен на более высокую должность, ему может быть увеличена заработная плата.

В качестве объекта исследования, был выбран комитет безопасности предпринимательской деятельности, председатель комитета Кураторов Андрей Владимирович.

Таблица 2.2 - Факторы оценки качеств специалиста комитета по безопасности предпринимательской деятельности Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты.

| № | Факторы оценки | Коэффициенты значения | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Для руководителей | Для специалистов | Для служащих |
| 1. | Трудовые качества | | 0,20 | |
| 2. | Организаторские способности | | 0,09 | |
| 3. | Компетентность | | 0,21 | |
| 4. | Личные качества | | 0,16 | |
| 5. | Психологическая совместимость с коллективом | | 0,18 | |
| | Всего | | 0,84 | |

На основе использования формализовано-рейтинговой системы аттестации специалиста оказывается, что данный специалист имеет коэффициент значимости 0,84.

Это означает, что специалиста комитета по безопасности предпринимательской Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты может быть выдвинут в резерв, предназначенный на более высокую должность, ему может быть увеличена заработная плата.

Результаты оценки комитета, указаны в таблице 2.3

Таблица 2.3 - результаты оценки качеств специалиста комитета по безопасности предпринимательской деятельности Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты

| № | Ф.И.О. | Балы |
|---|---|---|
| 1 | Сабадаш Е.М. | 0,64 |
| 2 | Иванова А.Д. | 0,5 |
| 3 | Новоселова И.К. | 0.59 |
| 4 | Холстовый А.В. | 0,35 |
| 5 | Григорьева А.В. | 0,35 |
| 6 | Никоненко Е.Р. | 0,31 |
| 7 | Голикова Т.А. | 0,29 |
| 8 | Дубова Л.С. | 0,58 |
| 9 | Бабенко А.И. | 0,84 |

Таким образом, система аттестации специалиста Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты, по сравнению с традиционной, более объективная, в связи с многофакторным учетом различных качеств и участием в оценке служащих мнению коллег и подчиненных.

Научная новизна исследования заключается в разработке и обосновании теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию оценки качественных характеристик служащих на государственной службе.

Практическим результатом проведенного исследования является совершенствование системы оценки служащих на Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты, данная система позволит повысит как

эффективность труда служащих, так и эффективность деятельности всей организации

Для внедрения системы оценки служащих необходимо:

1. Подготовить Положение об аттестации. Имеет смысл проконсультироваться с юристом, так как возможные изменения (должность, оклад) в результате аттестации должны быть юридически грамотно оформлены.

2. Ознакомить заранее всех сотрудников с целями, датой и методом аттестации, чтобы избежать естественного страха и негативного отношения. Подчеркнуть положительные моменты аттестации.

3. Составить план аттестации (подготовка, проведение, анализ результатов).

Обязательно предусмотреть обратную связь - каждый сотрудник имеет право знать о результатах своей аттестации и, в случае несогласия, обсудить спорные моменты с руководителем.

Одним из основных принципов данной системы оценки является открытость для служащих ее критериев и методик. Поэтому одной из основных проблем при ее внедрении стало обеспечение “прозрачности”, т. е. выработка четких требований к знаниям, навыкам и личностным качествам работников и информирование о них всего служащих предприятия. Необходимо было решить вопрос о том, где любой работник предприятия может получить всю информацию, необходимую для успешного прохождения аттестации.

Однако, мы считаем, саму по себе аттестацию крайне ограниченным подходом. Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти, в дополнение к ней должна включать следующие группы.

Показатели непосредственного результата служащих. В отчетах о деятельности служащих и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов

административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ. Показателем непосредственного результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.

Показатели конечного эффекта. Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп и, как правило, связано с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социально эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут выступить, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Внедряя систему управления по результатам, важно учитывать риски и ограничения, необходима сложная предварительная оценка по определению

показателей эффективности, так как установление ненадежной, необъективной и несбалансированной системы показателей может повлечь за собой еще более серьезные последствия, чем вообще отсутствие системы оценки. Применение системы оценки эффективности повышает прозрачность. Прозрачность сама по себе является весьма ценным качеством. Нередко по причине ее отсутствия и закрытости деятельности органов власти развивается бюрократизм, внимание уделяется непродуктивным процессам, методическим рекомендациям, структурированию. В результате, не совсем ясно, какое отношение к основному процессу имеют некоторые виды деятельности органа власти и в чем цель его существования. В этом случае определение показателей эффективности и результативности деятельности и выполнение поставленных задач может вести к повышению прозрачности и быть дополнительным стимулом для введения инноваций. Внедрение процедур оценки эффективности может существенно улучшить качество внутренней политики и системы принятия решений в органах власти.

Одним из основных принципов данной системы оценки является открытость для служащих ее критериев и методик. Поэтому одной из основных проблем при ее внедрении стало обеспечение “прозрачности”, т. е. выработка четких требований к знаниям, навыкам и личностным качествам работников и информирование о них всего служащих предприятия. Необходимо было решить вопрос о том, где любой работник предприятия может получить всю информацию, необходимую для успешного прохождения аттестации.

В результате, предложенные мероприятия, были предложены 4 руководителям отделов. После чего был проведен небольшой опрос среди них по оценки эффектов проведения предложенных мероприятий в отделе. В результате проведения опроса была получена следующая информация:

- 4 из 4 респондентов согласились с тем, что нужно провести разработанные мероприятия;
- 4 из 4 уверены, что внедряемые мероприятия по оценки сотрудников

и поощрении наиболее перспективных должны проводится на постоянной основе в юрисдикции их департаментов;

- 3 из 4 опрашиваемых уверены в том, что мероприятия будут способствовать улучшению микроклимата в организации, сплочению коллектива, а также снизят текучесть служащих;
- около 3 из 4 % респондентов единодушны в оценке положительных эффектов от формирования кадрового резерва.

Оценка эффектов от внедрения мероприятий представлена в табл. 2.4.

Таблица 2.4 Оценка эффективности предложенных мероприятий

| Эффект | Оценка | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | очень плохо | плохо | удовлетворительно | хорошо | очень хорошо |
| 1. Конфликтность в коллективе | | | | | |
| 2. Сплоченность коллектива | | | | | |
| 3. Сокращение текучести кадров | | | | | |
| 4. Социально-психологический климат | | | | | |
| 5. Формирование творческих групп | | | | | |
| 6. Обратная связь с руководством | | | | | |

Результаты проведения опроса помогли оценить социальные эффекты проведенного и планируемых мероприятий.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эффективность деятельности любой государственной службы в значительной степени определяется степенью соответствия служащими, которые в ней работают, рабочими местами, которые они занимают.

Таким образом, можно сделать вывод, что оценка служащих на государственной службе - это важный и актуальный на сегодняшний день процесс. Проверка служащих на соответствие критериям организации как в психологическом, так и в поведенческом смысле способствует успешному ее развития и создания благоприятных условий для карьерного роста сотрудников.

Результаты оценки служащих целесообразно использовать при планировании, подборе и формировании служащих, мотивации и стимулировании работников, подготовке и переподготовке кадров, управлении карьерой, формировании кадрового резерва и формировании корпоративной культуры организации.

Однако, анализируя теорию и практику оценки служащих в РФ, следует сказать, что она находится на этапе становления. Есть много проблем с ее организацией и проведением, она разрозненный и несистемный характер, не отвечает многим базовым принципам.

Анализ теоретических подходов к оценке служащих определил, что путей и способов оценки, работающих много. Эффективная организация системы оценки является важным фактором прогресса и развития служащих. Система оценки должна быть ориентирована на конечный результат, иметь справедливый характер и быть простым и понятной для каждого работника.

Анализ международного опыта по вопросам оценки служащих следует выделит ее актуальность для развития российский государственной службы.

Что Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты, то предложенный нами механизм основан формализовано-рейтинговой системе

аттестации, которая по сравнению с традиционной, более объективная, в связи с многофакторным учетом различных качеств и участием в оценке служащих мнению коллег и подчиненных, поэтому в проведении объективной оценки и аттестации должны быть заинтересованы все: как руководители, так и сотрудники, что и было продемонстрировано по результатам опроса.

## Библиографический список

1) Апопом В. В. Социальная функция торговли / В. Апопом // Экономика и прогнозирования. - 2012. - № 4. - С. 93 - 104.

2) Васильчак С. В. Оценка эффективности развития государственной службы России / С. В. Васильчак, А. Г. Жидяк // Вестник НЛТУ России. - 2011. - Вып. 21.9. - С. 146 - 149.

3) Виноградская А. М. Коммерческое предпринимательство: современное состояние, стратегии развития: Монография / А. М. Виноградская. - М.: Центр учебной литературы, 2014. - 807 с.

4) . Камерон К., Куинн Р.. Диагностика и изменение организационной культуры / Пер. с англ. под ред. И. В. Андреевой. – СПб: Питер, 2013. – С. 81.

5) Генкин Б. М. Экономика и социология труда: Учебник для вузов / Б. М. Генкин. - М.: Норма-ИНФРА, 2012. - 384 с.

6) Активизация инновационной деятельности: организационно-правовое и социально-экономическое обеспечение: монография / А. И. Амоша, В. П. Антонюк, А. И. Землянкон и др.. / Ин-т экономики пром-сти. - Белгород, 2012. - 328 с.

7) Гринева В. М. Проблема управления служащими. Научное издание / В. Гринева, А. М. Ястремская. - М.: Изд. МГЭУ, 2012. - 192 с.

8) Управление служащими: Учеб. пос. / В. Данюк, В. М. Петюх, С. А. Цимбалюк и др .; Под общ. ред. В. М. Данюка, В. М. Летюха. - М.: МГУ, 2014.- 398 с.

9) Семыкина М. В. Мотивационные условия развития труда в условиях конкурентной среды / В. Семыкина // Региональные перспективы. - 2012. - № 3-4. - С. 234 - 236.

10) Корицкий А. В. Истоки и основные положения теории человеческого капитала / А. В. Корицкий // Креативная экономика. - 2012. - № 5 (5). - С. 3-10.

11) Апопом В. В. Социальная функция торговли / В. Апопом // Экономика и прогнозирования. - 2012. - № 4. - С. 93 - 104.

12) Васильчак С. В. Оценка эффективности развития государственной службы России / С. В. Васильчак, А. Г. Жидяк // Вестник НЛТУ России. - 2011. - Вып. 21.9. - С. 146 - 149.

13) Виноградская А. М. Коммерческое предпринимательство: современное состояние, стратегии развития: Монография / А. М. Виноградская. - М.: Центр учебной литературы, 2014. - 807 с.

14) . Камерон К., Куинн Р.. Диагностика и изменение организационной культуры / Пер. с англ. под ред. И. В. Андреевой. – СПб: Питер, 2013. – С. 81.

15) Генкин Б. М. Экономика и социология труда: Учебник для вузов / Б. М. Генкин. - М.: Норма-ИНФРА, 2012. - 384 с.

16) Активизация инновационной деятельности: организационно-правовое и социально-экономическое обеспечение: монография / А. И. Амоша, В. П. Антонюк, А. И. Землянкон и др.. / Ин-т экономики пром-сти. - Белгород, 2012. - 328 с.

17) Гринева В. М. Проблема управления служащими. Научное издание / В. Гринева, А. М. Ястремская. - М.: Изд. МГЭУ, 2012. - 192 с.

18) Управление служащими: Учеб. пос. / В. Данюк, В. М. Петюх, С. А. Цимбалюк и др .; Под общ. ред. В. М. Данюка, В. М. Летюха. - М.: МГУ, 2014.- 398 с.

19) Семыкина М. В. Мотивационные условия развития труда в условиях конкурентной среды / В. Семыкина // Региональные перспективы. - 2012. - № 3-4. - С. 234 - 236.

20) Корицкий А. В. Истоки и основные положения теории человеческого капитала / А. В. Корицкий // Креативная экономика

21) Becker, Gary S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. 2d ed. New York: Columbia University Press

22) for NBER 2010.

23) Абдукаримов, И.Т. Управление государственными служащими [Текст]: Учебное пособие / И.Т. Абдукаримов. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 320 с.

24) Балашов А.П. Теория организации и организационное поведение: Учебное пособие. – М.: НИЦ-ИНФРА-М. – 2014.

25) Веснин, В.Р. Основы менеджмента [Текст]: Учебник / В.Р. Веснин. – М.: Проспект,2013. – 320 с.

26) Гарнова, В.Ю. Анализ и оценка государтсвенных служащих [Текст]: Учебное пособие / Н.Б. Акуленко, В.Ю. Гарнова, В.А. Колоколов; Под ред. Н.Б. Акуленко. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 157 с.

27) Герчикова И.Н. Менеджмент: Электронный учебник для вузов - 4-е изд.,перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2011. – 362 с.

28) Дробышева Л.А. Экономика, маркетинг, менеджмент [Текст]: Учебное пособие - 3-е изд. М.: Дашков и К. – 2014. – 152 с.

29) Глазов, М.М. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия. [Текст]. – СПб: ООО «Андреевский издательский дом», 2013. – 448 с.

30) Хмель Ф. И. Управление служащим: учеб. пособие / Ф. И. Хмель. - М .: Издательский центр "Академия", 2016. - 488 с.

31) Виноградский Н. Д. Управление служащими: учеб. пособие. / Н. Д. Виноградский, А. М. Виноградская, А. Н. Шканова. - 2-е издание. - М.: Центр учебной литературы, 2013. - 502 с.

32) Управление служащими: словарь-справочник [Электронный ресурс] / Интернет-ресурс. - Режим доступа: http://psyfactor.org/personal0.htm

33) Пугачев В. П. Руководство служащими: учебник / В. П. Пугачев. - М.: Аспект Пресс, 2006. - 416 с.

34) 5. Управление служащими: учебное пособие для студ. высших учебных заведений Н. Д. Виноградский, С. В. Беляева, А. М. Виноградская и др. - М.: Центр учебной литературы, 2006. - 501 с. Борисова Е. Критерии оценки служащих. Рецепт для тех, кому некогда. http://personal-mix.ru

35) Борисова Е. Критерии оценки служащих / Елена Борисова // Служащие-микс. - 2005. - № 2. - С. 15-19.

36) Корнюшин В. Ю. Оценка и аттестация служащих: учебный курс (учебно методический комплекс) / В. Ю. Корнюшин. - М .: МИЭМП, 2012. - 120 с.

37) Сорока В. А. Оценка служащих // Управление служащими. - 2012. - № 5.

38) Гаврилова А. Г. Оценка служащих и её отличие от аттестации / А. Г. Гаврилова // Финансовая газета Экспо. - 2013. - № 2, Март-апрель.