

# Анализ практик оценки эффективности государственных гражданских служащих в Российской Федерации

Д. Ю. Знаменский<sup>а</sup>, А. С. Гусаров<sup>б</sup>

<sup>а, б</sup> Государственный университет управления, Москва, Россия

<sup>а</sup> <https://orcid.org/0000-0002-3492-1567>; <sup>б</sup> <https://orcid.org/0000-0002-8908-1737>

## АННОТАЦИЯ

Темой данной статьи является анализ методологии развития оценки эффективности государственной гражданской службы в РФ, включающий в себя ретроспективный анализ развития правовых основ, попытки внедрения пилотных проектов по оценке эффективности и разработки критериев в государственных органах власти РФ, опыт внедрения методов оценки в органах власти субъектов РФ, а также общий итог по реализации методов оценки эффективности. Актуальность статьи заключается в том, что, проанализировав и изучив эволюцию развития методов оценки эффективности государственных гражданских служащих в РФ, можно выделить те основные критерии и методы, которые в дальнейшем помогут заложить основу для разработки новых методов в области оценки эффективности, учитывая современные тенденции и нацеленность на развитие качественных навыков и умений у современных государственных гражданских служащих в РФ.

**Ключевые слова:** государственное управление; государственная гражданская служба; оценка эффективности; развитие государственной службы; государственные гражданские служащие РФ

**Для цитирования:** Знаменский Д. Ю., Гусаров А. С. Анализ практик оценки эффективности государственных гражданских служащих в Российской Федерации. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(4):104-108. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-104-108

## ORIGINAL PAPER

# Analysis of Practices for Assessing the Effectiveness of Civil Servants in the Russian Federation

D. Yu. Znamenskiy<sup>а</sup>, A. S. Gusarov<sup>б</sup>

<sup>а, б</sup> State University of Management, Moscow, Russia

<sup>а</sup> <https://orcid.org/0000-0002-3492-1567>; <sup>б</sup> <https://orcid.org/0000-0002-8908-1737>

## ABSTRACT

In this article, the authors analysed the methodology of improving the evaluation of the effectiveness of the state civil service in the Russian Federation. It includes a retrospective analysis of the development of the legal framework, attempts to introduce pilot projects on the evaluation of effectiveness and development of criteria in the state authorities of the Russian Federation, experience in the implementation of evaluation methods in the authorities of the constituent entities of the Russian Federation, as well as a general outcome on the application of the methods of effectiveness. The relevance of our article consists of analysis and study the evolution of methods of evaluating the effectiveness of state civil servants in the Russian Federation. On this basis, it is possible to highlight those essential criteria and processes which in the future will help to lay the ground for the development of new approaches in the field of evaluation of the effectiveness of state civil servants. The authors took into account modern trends and the focus on the development of quality skills and skills of contemporary state civil servants in the Russian Federation.

**Keywords:** public administration; public civil service; efficiency assessment; public service development; civil servants of the Russian Federation

**For citation:** Znamenskiy D. Yu., Gusarov A. S. Analysis of practices for assessing the effectiveness of civil servants in the Russian Federation. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(4):104-108. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-104-108

Сегодня в России количество нормативно-методических документов, касающихся создания системы оценки эффективности, охватывающей все сферы государственного управления, остается ограниченным. Особенно сложно выбрать количественно измеренные показатели эффективности и создать единую систему оценки эффективности на различных уровнях власти — в федеральных органах, федеральных службах и агентствах.

Министерство труда Российской Федерации в 2016 г. модернизировало версию методического инструментария для определения квалификационных требований при замещении должностей на государственной службе, содержащую квалификационные требования, предъявляемые государственным служащим, а также профессиональные требования в зависимости от области и вида профессиональной деятельности государственного органа и соответственно государственных служащих ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601)).

В этом методологическом инструментарии содержатся квалификационные требования для четырех категорий государственных служащих (руководитель, советник, специалист, обеспечивающий специалист) и устанавливается требуемый уровень профессионального образования, стажа, знаний и навыков.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации установило, что система оценки профессиональной деятельности государственного служащего включает в себя:

- оценку уровня и направления подготовки (специальности) профессионального образования;
- профессиональный опыт работы на государственной службе или профессиональный опыт по специальности (в том числе — сфера деятельности государственного органа);
- профессиональные знания и навыки, предъявляемые к должности государственной службы;
- оценку соответствия деятельности государственного служащего показателям эффективности, включая общественную оценку ([http://rk.gov.ru/file/File/Metod\\_instrumentarii.pdf](http://rk.gov.ru/file/File/Metod_instrumentarii.pdf)).

Методология, разработанная Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации для оценки индивидуальной эффек-

тивности государственных служащих, должна повысить объективность оценки, а методология оценки эффективности системы государственной службы отсутствует [1].

В рамках реформы государственной службы в России широко используется система показателей эффективности и профессиональной деятельности государственных служащих.

Во-первых, показатели деятельности государственного служащего должны быть включены в должностной регламент в соответствии со статьей 47 Федерального закона от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе» № 79-ФЗ ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601)).

Во-вторых, для различных должностей государственной службы может быть установлена специальная процедура выплаты денежного содержания государственным служащим, при которой размер денежного содержания определяется эффективностью и результативностью профессиональной деятельности, определенной в контракте.

Соотнесение квалификационных требований и результатов оценки эффективности государственного гражданского служащего, с учетом его профессиональных и личных качеств является стимулом для дальнейшего служебного продвижения с учетом целей, задач и кадровой политики государственного органа власти.

Отметим, что проект указа Президента Российской Федерации «О Федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации» и план мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации»» (<https://base.garant.ru/56625788>) предусматривает внедрение комплексной оценки государственных гражданских служащих Российской Федерации [2].

Согласно проекту указа, развитие кадровых технологий на государственной службе включает оценку потенциала кандидатов на должности в органах государственной власти, благодаря которым государственный служащий может планировать карьерный рост и прокладывать путь к своему профессиональному саморазвитию.

Современная структура денежного содержания оказывает негативное влияние на профессиональное развитие государственных гражданских служащих и на показатели их эффективности. Государственные гражданские служащие, не имеющие адекватной финансовой

поддержки, рассматривают государственную службу как способ получения базовых знаний об альтернативных видах деятельности.

Распространенным подходом является использование комплексных показателей эффективности на уровне государственных органов, которые отражают экономические или политические показатели, которые, в свою очередь, делятся на конкретные показатели эффективности [3].

Целесообразно повысить эффективность профессиональной деятельности государственных гражданских служащих путем создания системы показателей эффективности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих, нацеленной на фактическое достижение целей и задач, поставленных перед органом государственной власти, в котором государственные гражданские служащие ведут свою профессионально-служебную деятельность.

Оценка деятельности государственных служащих должна проводиться по таким показателям, как:

- объем выполненных работ;
- способность поддерживать высокие показатели в экстремальных условиях;
- дисциплинированность;
- пунктуальность и скорость исполнения инструкций;
- качество выполненных работ и т.д.

Внедрение системы управления эффективностью в Федеральной налоговой службе осуществляется с 2012 г. Используется комплексная оценка деятельности государственных служащих в федеральных территориальных органах власти.

Результаты аттестации и комплексная оценка напрямую не влияют на денежное содержание и оказывают слабое влияние на карьерный рост государственного служащего налоговой инспекции. Оценка результатов деятельности служащего весьма субъективна, так как полностью зависит от мнения оценщиков — руководителей и специалистов.

Разработка нормативных документов с количественно измеренными показателями эффективности как на макроуровне (государственные органы), так и на микроуровне (деятельность государственных гражданских служащих) остается сложной задачей.

С 2011 г. произошел переход к глобальной оценке эффективности, что позволяет учитывать

результаты региональных властей, как с точки зрения достигнутого уровня, так и с точки зрения динамичности.

Оценка эффективности органов власти субъектов Российской Федерации будет представлена с использованием наиболее информативных и, возможно, наиболее перспективных механизмов. Она представляет собой попытку обобщить объективную информацию о работе глав регионов.

Исследование эффективности власти в Тамбовской области, проведенное группой ученых, решило ряд методологических проблем при оценке эффективности работы государственных служащих [4].

Во-первых, понятия эффективности и результативности были разграничены.

Во-вторых, уровни оценки эффективности были определены в процессе построения взаимосвязи.

В-третьих, были определены два методологических подхода для создания перечня показателей для оценки эффективности работы государственных служащих на основе двух типов организации их деятельности: унифицированный — для служащих, выполняющих аналогичные задачи, и дифференцированный для служащих, выполняющих различные задачи.

В-четвертых, предложена классификация показателей эффективности государственных служащих, которая обеспечивает сопоставимость результатов деятельности государственных служащих, выполняющих различные задачи.

Иная модель для оценки эффективности разработана Министерством сельского хозяйства Пермского края [5].

Она нацелена на поиск государственных служащих и их отбор с помощью таких показателей, как:

- наличие лидерских качеств и умение принимать решения;
- умение поддерживать и объединять людей;
- общение с коллегами и самовыражение;
- умение проанализировать и объяснить;
- адаптивность и самоконтроль;
- организованность и исполнительность.

Управление государственной службы Правительства Москвы начало процесс преобразований оценки эффективности государственных служащих города. Основная задача заключается в том, чтобы собрать команду, способную

достичь целей, поставленных мэром Москвы, что должно быть обеспечено путем усиления организации процедур оценки служащих и разработки соответствующей правовой базы.

В соответствии с нормативными документами, регулирующими деятельность государственной гражданской службы, для оценки компетентности государственных гражданских служащих проводятся:

- индивидуальное собеседование;
- анкетирование;
- составление эссе или индивидуальная работа;
- тестирование.

Для подбора государственных гражданских служащих можно использовать:

- обсуждение стандартных ситуаций во время прохождения государственной гражданской службы в ходе групповой дискуссии;
- собеседование с представителем нанимателя;
- индивидуальный подход к кандидату исходя из имеющихся у него знаний и навыков, мотивационной составляющей к выбору прохождения службы в том или ином органе власти, профессионального образования и т.п.

Оценить индивидуальный вклад служащего в деятельность органа власти представляется сложной задачей, так как управленческие решения не всегда отражаются в показателях. И если непосредственный руководитель знает об определенном вкладе служащего, возникает проблема иного характера, а именно — субъективность.

В Федеральный закон от 27.07.2007 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601)) было предложено ввести положения, касающиеся внедрения комплексной оценки государственных служащих при проведении аттестации, конкурса на замещение вакантной должности, проверки квалификационного экзамена, а в Указ

Президента Российской Федерации № 110 от 02.02.2005 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51512](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51512)) — положения об использовании комплексной оценки при проведении проверки госслужащих.

Никаких изменений или попыток внедрения комплексной оценки профессиональной деятельности государственных гражданских служащих в государственных органах проведено не было.

Задача согласованного распределения комплексных показателей эффективности, характеризующих деятельность органа власти в целом, его структурных подразделений и служащих, недостаточно разработана, так как практическая реализация системы управления эффективностью находится на ранней стадии.

Как показывает практика, в федеральных органах исполнительной власти в основном применяются такие методы оценки как интервьюирование, письменная характеристика от непосредственного руководителя государственного гражданского служащего и тестирование.

Подводя итоги, можно отметить, что оценка эффективности на данном этапе не полностью характеризует каждого служащего и, следовательно, относительно слабо ориентирует его на повышение эффективности деятельности.

Прослеживается необходимость в разграничении методов оценки эффективности: для руководителей органов власти, где может применяться метод оценки «360 градусов» (оценка руководителя, его личной эффективности, управленческих навыков, различных подходов во взаимодействии с подчиненными, коллегами и обществом в целом) [6], а для остальных групп должностей — типовые методические инструментари, издаваемые в виде приказа руководителем данного органа государственной власти.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Борщевский Г. А. Коэффициенты объективной оценки эффективности государственной службы. *Управленческие науки*. 2016;(4):33–43.
2. Баскаева А. В. О совершенствовании оценки профессиональной деятельности государственных гражданских служащих. *Juvenis scientia*. 2017;(9):19–22.
3. Клищ Н. Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Модернизация экономики и государство. Е. Г. Ясин, ред. Кн. 1. М.: ИД ВШЭ; 2007.



4. Переверзева А.А., Шуклинова М.В. Организация оценки и диагностики профессионально-личностных качеств государственных гражданских служащих. *Социально-экономические явления и процессы*. 2016;(9):76–81.
5. Турняк К.В., Шакина М.А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт. *ARS ADMINISTRANDI*. 2012;(4):41–55.
6. Чехова О. Оценка руководителей: сфера финансов. *Справочник по управлению персоналом*. 2014;(11):55–60.

## REFERENCES

1. Borschevsky G. A. Coefficients of objective assessment of the effectiveness of the state service. *Upravlencheskie nauki*. 2016;(4):33–43. (In Russ.).
2. Baskayeva A. V. On improving the assessment of professional activity of state civil servants. *Juvenis scientia*. 2017;(9):19–22. (In Russ.).
3. Klishch N. N. Indicators of efficiency and effectiveness of professional service activities of state civil servants. In: *Modernisation of the economy and the state*. E. G. Yasin, ed. Book 1. Moscow: HSE; 2007. (In Russ.).
4. Pereverzeva A. A., Shuklinova M. V. Organization of assessment and diagnostics of professional and personal qualities of state civil servants. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*. 2016;(9):76–81. (In Russ.).
5. Turnyak K. V., Shakina M. A. Models of professional competencies of employees of state and municipal management in the conditions of new state management: domestic and foreign experience. *ARS ADMINISTRANDI*. 2012;(4):41–55. (In Russ.).
6. Chekhova O. Assessment of managers: the sphere of finance. *Spravochnik po upravleniyu personalom*. 2014;(11):55–60. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Дмитрий Юрьевич Знаменский** — кандидат политических наук, доцент кафедры Государственного управления и политических технологий, Государственный университет управления, Москва, Россия  
belyferz@list.ru

**Андрей Сергеевич Гусаров** — студент 2-го курса магистратуры, Государственный университет управления, Москва, Россия  
andreygusarov1@yandex.ru

## ABOUT THE AUTHORS

**Dmitry Yu. Znamenskiy** — Cand. Sci. (Political Sciences), State University of Management, Moscow, Russia  
belyferz@list.ru

**Andrey S. Gusarov** — Master of Art, State University of Management, Moscow, Russia  
andreygusarov1@yandex.ru

*Статья поступила 17.02.2020; принята к публикации 15.05.2020.*

*Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.*

*The article received on 17.02.2020; accepted for publication on 15.05.2020.*

*The authors read and approved the final version of the manuscript.*