

СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Две основных ловушки в оценивании эффективности государственной службы – формальный подход к оценке и манипулирование правилами.

Первая проблема возникает, когда оценка зависит от самих госслужащих (например, вышестоящих руководителей). Классический пример – подготовка однообразных характеристик на подчинённых сотрудников, которые составляются с использованием стандартных формулировок и из которых не представляется возможным понять, что же герой характеристики в действительности собой представляет.

Пример манипулирования правилами – так называемая «палочная» система в правоохранительных и надзорных органах, когда реальная работа по обеспечению безопасности и правопорядка подменяется штамповкой актов и протоколов по формальным нарушениям для повышения месячных показателей.

Таким образом, система оценки эффективности государственной службы должна удовлетворять следующим условиям:

1. Для оценивания должны использоваться объективные данные, лежащие за пределами прямого влияния государственных служащих.
2. Критерии оценки должны быть таковы, чтобы действия госслужащего, направленные на её повышение, не вступали в противоречие с целями функционирования органа власти.

Поскольку система государственной службы имеет многоступенчатую иерархическую структуру, оценка вышестоящего органа должна полностью или частично определяться совокупностью оценок подчинённых подразделений. Так, например, в оценку деятельности председателя правительства должны входить с определённым весом оценки каждого из 8 его заместителей, в оценку каждого заместителя – оценки курируемых им министерств и ведомств, в оценку каждого министерства – оценки департаментов, а также подведомственных служб, агентств и учреждений; в оценку каждой федеральной службы – оценки её территориальных управлений и т.д. Это позволит руководителю на каждом уровне оценить, в какой из сфер его ответственности дела идут не лучшим образом и по каким причинам, пройдя всю цепочку сверху вниз.

Таким образом, ключевыми в такой системе будут оценки нижнего звена (как правило, им является отдел или сектор). Унифицированную схему оценивания работы отдела составить невозможно, поскольку она зависит от конкретных целей и задач, перед ним стоящих. Поэтому ниже будет приведён пример одного отдела, по аналогии с которым может быть составлена система оценки любого органа власти исходя из специфики его работы и сферы ответственности.

Качество работы отдела надзора за опасными грузами, чрезвычайными ситуациями, пожарной и промышленной безопасностью Северо-Западного Управления государственного железнодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в настоящее время оценивается по единственному критерию: количеству оформленных

административных дел. Это приводит к составлению бесчисленных протоколов за отсутствие описи, неправильную маркировку или расхождения в документации, что повышает общую сумму выписанных штрафов, но слабо соотносится с реальным обеспечением безопасности. При этом стимулов к проведению отделом аналитической работы и качественному расследованию происшествий с выявлением их причин практически нет.

Для исключения манипулирования правилами качество работы отдела должно оцениваться не по количеству выявленных нарушений (большинство из которых носят формальный характер), а по числу происшествий с опасными грузами и пожаров на железнодорожном транспорте в отчётный период. Например, полное отсутствие происшествий оценивается в 100 баллов, а за каждое событие, аварию или крушение снимается соответственно 5, 15 и 25 баллов (числа могут быть другими и должны быть определены независимой экспертной группой). Таким образом, фокус работы переходит с количества на качество и, с одной стороны, создаётся стимул к реальной работе по снижению аварийности, а с другой, появляется больше свободы в выборе подходов к планированию и проведению проверок, что должно позволить руководству управлений и службы сравнивать методы работы и выбирать наиболее эффективный.

Далее полученная отделом оценка с весом, например, 0,4 входит в оценку работы Северо-Западного Управления государственного железнодорожного надзора. С таким же (или другим) весом в оценку управления входит результат отдела государственного контроля и надзора за безопасностью движения, работа которого оценивается аналогичным образом. С весом, например, 0,15 оценивается работа отдела правового и организационного обеспечения, результат которого зависит от процента выигранных судебных дел и качества делопроизводства, а с весом 0,05 – работа отдела финансового и кадрового обеспечения, оцениваемая по показателям планирования и подбора персонала. Следует заметить, что все оценки должны либо выставляться по шкале 100 баллов, либо переводиться в неё, а веса – давать в сумме единицу.

Оценка работы Управления государственного железнодорожного надзора складывается из оценок восьми территориальных органов, вес каждого из которых может быть пропорционален протяжённости путей в регионе, объёму транспортной работы либо числу железнодорожных предприятий, а также оценки работы центрального аппарата, формируемой также по оценкам работы его отделов.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта оценивается по результатам работы каждого из её управлений: железнодорожного, авиационного, автодорожного, морского и речного надзора и транспортной безопасности, вес оценки каждого из которых определяется экспертной группой по критериям значимости и объёмам работы.

Оценка федеральной службы, в свою очередь, входит с определённым весом в оценку Минтранса, которая влияет на оценку работы вице-премьера, курирующего транспортный блок. Таким образом, количество происшествий с опасными грузами с некоторым незначительным весом войдёт и в оценку работы правительства – как и всё остальное, происходящее в стране.

И правительственные чиновники, и общество смогут в этом случае определить, какие сферы являются наиболее проблемными и какие показатели нуждаются в улучшении. Также это позволит, с одной стороны, избежать громких отставок по одиночным резонансным делам и в то же время обратить внимание на тихую, но малоэффективную работу, которая ведётся из года в год и лежит в основе общей неэффективности системы государственного управления. Кроме того, данный подход удобен в реализации кадровой политики: при рассмотрении вопроса о назначении действующего чиновника на новую должность появляется дополнительная возможность составить представление о сильных и слабых сторонах его работы и оценить, какую сферу ему целесообразно поручить.

Отрицательной чертой подобной системы является соблазн ликвидации неэффективных подведомственных структур, которые тянут вниз общий рейтинг, вместо принятия мер по повышению качества их работы. Для устранения этой проблемы следует учесть те факторы, за которые не отвечает ни одно из подразделений, но которые при этом входят в сферу ответственности данного органа власти. В этом случае оценка будет частично состоять из средневзвешенной оценки подведомственных, а частично – формироваться по объективным критериям, не используемым в оценивании нижестоящих органов.

Таким образом, внедрение предложенной системы оценки эффективности государственной службы заключается в следующем:

1. Разработать объективные критерии эффективности для каждого «низового» подразделения, не имеющего подведомственных органов.
2. Определить сферы, за которые не отвечает ни одно из «низовых» подразделений, и разработать по ним дополнительные критерии эффективности для вышестоящих структур.
3. Проверить разработанные критерии на предмет конфликта целей и невозможности прямого воздействия на них со стороны заинтересованных госслужащих.
4. Определить веса оценок каждого подразделения при оценивании вышестоящего органа.
5. Сформировать независимые экспертные группы, дающие предложения по корректировке критериев, весов и системы расчёта.
6. Создать открытую информационную систему, позволяющую увидеть оценку каждого органа власти и его подразделений, а также факторы, по которым эта оценка рассчитана.
7. Определить пороговые уровни оценок, дающие основание для применения мер дисциплинарного воздействия либо отставки ответственных руководителей.

Государственный гражданский
служащий Ленинградской области

А.Г. Рафаилов

04.02.2016