

**Соболев Н.А.**

## МОДЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ: ПРОБЛЕМА РЕФЛЕКСИИ

### Аннотация

*В статье представлен новый подход к пониманию и оценке эффективности государственной службы. При этом госслужба рассматривается как рефлексивная система, которая может адекватно реагировать на внешние и внутренние сигналы и сообразно им менять свое поведение, а эффективность – как способность системы выполнять свое предназначение. Сделан вывод, что система не может работать эффективно при недостаточной степени рефлексивности (а в России она низкая), поэтому для повышения эффективности работы госслужбы требуется увеличение ее рефлексивности.*

**Ключевые слова:** рефлексия, система государственной службы, оценка эффективности, рефлексивность.

Государственная служба, как и любая подсистема общества, может быть рассмотрена как рефлексивная система. Согласно теории М.А. Розова [10], такие системы существуют, воспроизводя свои базовые элементы (образцы поведения, передающиеся путем социальных эстафет [9]), и способны наблюдать и описывать этот процесс. Для этого системам необходимы получение и фиксация нужных им образцов, как изнутри (внутренняя рефлексия, саморефлексия) так и извне (внешняя рефлексия). Проявление рефлексии с чьей-либо стороны является рефлексивным воздействием на данную систему. Чем выше рефлексивность системы, тем сильнее влияет на ее поведение получаемая информация. Считается, что воздействия не произошло, если не последовало никакой реакции, несмотря на ожидания.

Оценка эффективности – один из видов рефлексии, позволяющий рассмотреть работу как системы в целом (для нее и внешнего наблюдателя), так и ее составных частей относительно целого. *Эффективность* при этом понимается как способность системы с минимальными отклонениями воспроизвести свои основания в соответствии со своими целями, приспосабливаясь к постоянно меняющейся внешней среде. Повышение показателя оценки можно интерпретировать как увеличение приспособленности: система гарантированно работает эффективно, если этот показатель растет. В сумме это означает, что *система с низкой рефлексивностью по определению не может быть эффективной*.

Следовательно, эффективная система всегда высокорефлексивна, поэтому степень рефлексивности может быть однозначным показателем эффективности. Это верно даже для случая, когда высокорефлексивная система работает неэффективно: тогда она получит эту информацию и соответствующим образомотреагирует, тем самым повысив свою эффективность. Таким образом, чтобы измерить эффективность, требуется рассмотреть, как влияет на систему полученная информация о ней. Для этого нужно изучить источники данных и методы их получения.

В мире используются и национальные методики оценки эффективности, и международные. Все они имеют ограничения, связанные с техническими и методологическими проблемами расчета. При этом, на наш взгляд, все они, в том числе национальные, являются внешней рефлексией, а потому не могут дать полноты картины (даже при отсутствии претензий на точность).

В нашей статье мы будем исходить из положения о низкой эффективности системы госслужбы России [8]. Наша цель – показать низкую рефлексивность функционирования этой системы, обусловленную, во-первых, практическим отсутствием саморефлексии, во-вторых – ограниченностью применяемых методов внешней рефлексии (внешней оценки).

Следует отметить, что постановка вопроса о рефлексивности системы государственной службы до сих пор фактически отсутствовала как у отечественных, так и у зарубежных исследователей. Например, Э.Л. Канлайфф и ее коллеги сводят вопрос о рефлексивности системы к способности рефлексии государственных служащих, но не системы в целом [13]. И. Сандерсон, говоря о рефлексии, имеет в виду скорее обратную связь между государственным управлением и гражданским обществом при «обоснованном принятии решений» (evidence-based policy making) [17]. Ограниченность такого подхода, на наш взгляд, заключается в том, что, во-первых, он не учитывает саморефлексии, а во-вторых (и мы покажем это далее) – не выделяет государственную службу как самостоятельную систему.

Последовательность предлагаемого анализа рефлексивности системы госслужбы России соответствует переходу от создания теоретических моделей к их практическому воплощению. Для этого мы, во-первых, составим теоретическую конструкцию, относительно которой будем рассматривать систему государственной службы и ее окружающую среду; во-вторых, покажем, как взаимодействуют между собой элементы окружающей среды для рефлексии по поводу государственной службы; в-третьих, разберем между-

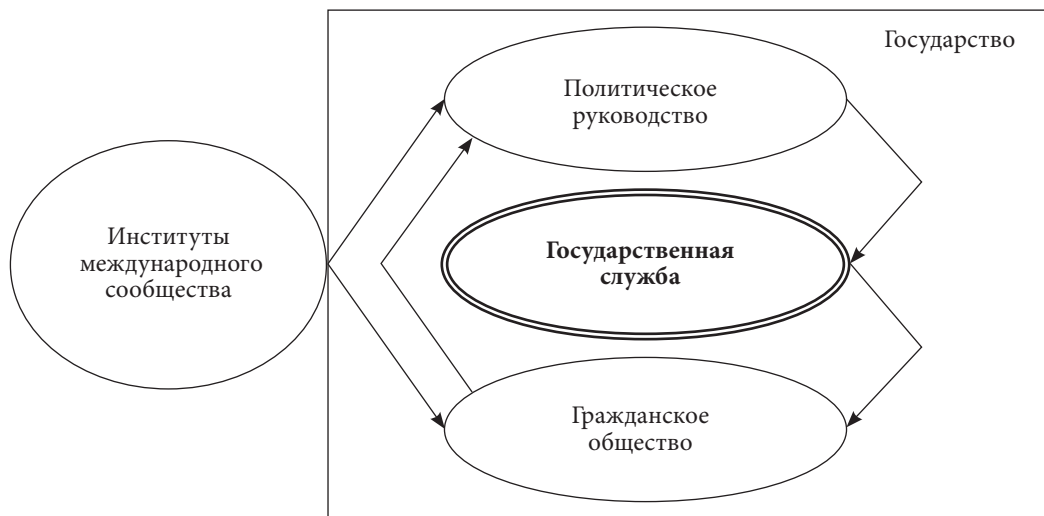
народные методики оценки и отечественные показатели эффективности; в-четвертых, попытаемся предложить меры возможного повышения рефлексивности государственной службы России для использования в практике управления системой государственной службы.

## Система и окружение

Представим в виде схемы взаимоотношений государственной службы России и окружающих ее систем (рис. 1).

Рисунок 1

### Государственная служба и ее связи с непосредственным окружением в рамках системы государственного управления



В рамках государства **политическое руководство** осуществляет управление государственной службой, ее реформирование, оценивает ее эффективность с точки зрения достижения политических (и не только) целей и т.д. **Государственная служба**, реализуя политический курс, управляет происходящими в государстве процессами. Для **гражданского общества** это проявляется в виде получения государственных услуг и общественных благ, которые оно потребляет. С помощью средств обратной связи (например, через опросы населения или посредством выборов) оно сообщает политическому руководству о своей удовлетворенности/неудовлетворенности получаемыми благами. **Институты международного сообщества**, такие как Всемирный банк, исследуют происходящие в стране процессы и публикуют результаты.

Следует добавить, что мы различаем системы *государственной службы* и *государственного управления*. Последняя содержит также инструменты, инициировать применение которых может только система политического руководства, например создание нормативно-правовых актов высшей юридической силы, бюджетно-налоговую и монетарную политику

и т.д. Таким образом, *государственную службу* мы определим как *систему в рамках государства, принимающую технологические (не политические) решения, осуществляющую государственное регулирование, оказание государственных услуг, а также обеспечивающую деятельность системы политического руководства и проводимую им политику.*

Приведенная модель имеет ряд ограничений:

- 1) в ней не учтены местное самоуправление и связанная с ним муниципальная служба, по закону не относящаяся к госслужбе, а по смыслу – ни к одному из указанных элементов окружения. Это сделано по той причине, что в России местное самоуправление не развито: большая часть муниципалитетов финансово зависимы от трансфертов из бюджетов региона и федерации, следовательно, для собственного развития у них средств фактически не остается;
- 2) не включена в данную схему судебная власть (обеспечение правосудия), поскольку прямо не относится ни к принятию политических решений, ни к их техническому исполнению;
- 3) показано влияние гражданского общества только на политическое руководство, но не на госслужбу. Для влияния на всю систему госслужбы требуется изменение нормативно-правовой базы, т.е. она меняется в основном «сверху». Для трансформаций «снизу» необходимы механизмы обратной связи и возможность проявлять инициативу. К сожалению, ни то, ни другое в России на должном уровне не работает;
- 4) не присутствует в схеме взаимное влияние системы госслужбы и политического руководства, выраженное как административной инерцией, так и лоббированием интересов ведомств на высшем уровне. Первую мы не указали, поскольку ее наличие неизбежно, а потому она в той или иной мере изначально закладывается в принятие решений. Второе же мы не отобразили, поскольку на уровне руководства органами власти проходит граница между двумя системами, и этот уровень можно отнести и к той, и к другой. В этой связи мы решили рассмотреть идеальную ситуацию, когда влияние аппарата на руководство изначально заложено в принятие решений;
- 5) влияние институтов международного сообщества на систему государственной службы мы решили не рассматривать, так как, во-первых, оказать прямое влияние они не могут, а во-вторых, они не взаимодействуют с ней на том же уровне, что и гражданское общество. Тем не менее они могут оказывать влияние на само руководство в пределах, установленных международными договорами. Кроме того, они могут анализировать процессы, происходящие в государстве, и предоставлять ему полученные данные, тем самым оказывая рефлексивное воздействие на политическое руководство и гражданское общество, которые уже и непосредственно, и опосредованно влияют на систему госслужбы.

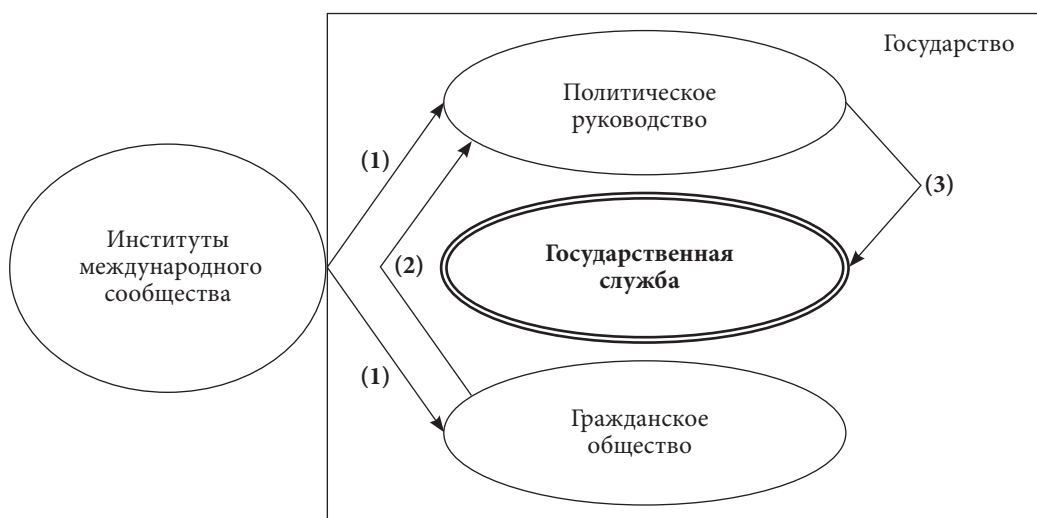
Но в целом в рамках этих допущений предложенная схема, на наш взгляд, корректно описывает взаимоотношения системы государственной службы с ее непосредственным окружением.

## Рефлексивное воздействие и оценка

Каждая из систем, входящих в окружение государственной службы, способна оценить ее эффективность со своей стороны. Например, институты международного сообщества используют как данные опросов, так и объективные показатели для расчета индексов, а получившийся показатель сравнивают с аналогичными по другим странам и публикуют (рис. 2 (1)). Эти данные становятся доступны гражданскому обществу, которое рассматривает эффективность государственного управления (совместной работы руководства и государственной службы) с точки зрения качества предоставляемых государством общественных благ. На основе обоих наборов данных формируется точка зрения гражданского общества, которая доходит до политического руководства (рис. 2 (2)). Последнее создает собственные системы оценки эффективности госслужбы (рис. 2 (3)), объединяет свои данные с точками зрения двух предыдущих источников и на этом основании действует.

Рисунок 2

### Рефлексивное взаимодействие систем (стрелками показана направленность рефлексивного воздействия)



При этом все указанные точки зрения являются внешними по отношению к системе государственной службы. Институты международного сообщества по определению являются сторонними наблюдателями. Точка зрения гражданского общества, разумеется, известна государственным служащим, которые, будучи гражданами, тоже являются получателями неких общественных благ, но для самой госслужбы она – внешняя, поскольку исходит из окружения, а не от нее самой. Кроме того, происходит, говоря языком теории М.А. Розова, «рефлексивное преобразование», когда воспроизводство одного и того же образца разными людьми (или даже одним человеком в разных ситуациях) вызывает различную, иногда даже диаметрально противоположную реакцию [10]. В нашем случае государственный

служащий в свободное от работы время может отрицательно относиться к бюрократизму в своей работе, но в процессе служебной деятельности он относится к бюрократизму как к данности, менять которую он не может, а иногда и не хочет. Вследствие таких рефлексивных преобразований точка зрения самого служащего не становится точкой зрения системы.

Даже рефлексия со стороны политического руководства, которое управляет происходящими в госслужбе процессами, не рассматривается ею как своя. Действительно, если рассматривать систему государственной службы как самовоспроизводящуюся и выделяющую себя из окружающего мира, то политическое руководство предстает не как координатор всех процессов, а как внешнее образование, посылающее системе вызовы. И та в целях воспроизводства вынуждена на них отвечать, притом ровно настолько, насколько это требуется для воспроизводства своих оснований, не более.

Сама «внешность» оценок эффективности государственной службы не является проблемой, но она не скомпенсирована ничем изнутри. Иными словами, саморефлексия системы госслужбы если и присутствует, то ее влияние по сравнению с рефлексией извне незначительно. Это подтверждается следующим:

- 1) отсутствует федеральный орган управления государственной службой, хотя его создание прописано в законе о системе государственной службы [1]. Иными словами, отсутствует организующее управленческое начало внутри самой госслужбы, а есть только внешнее (в виде политического руководства);
- 2) уровень кадровой работы, особенно ее научно-методического и организационного обеспечения, недостаточен вследствие отсутствия федерального органа управления госслужбой. Четкая кадровая политика на уровне всей системы практически отсутствует. Это относится как к подбору кадров, так и к системе мотивации и стимулирования служащих. В результате система не получает достаточно информации для регулирующего воздействия на свои элементы;
- 3) до сих пор не созданы многие административные и межведомственные регламенты, хотя они создавались с 2005 г. При этом даже созданные не всегда соответствуют установленным требованиям. Для рефлексии это означает, что как элементы системы, так и сама система по отношению к ним не всегда имеют достаточно информации для внутреннего взаимодействия.

Неразвитость (а подчас и отсутствие) саморефлексии означает, что система не получает внутренней информации о себе, а значит, не может ни адекватно реагировать на поступающие извне вызовы, ни воспроизводиться без противоречий, т.е. не может эффективно работать. Кроме того, мы склонны утверждать, что одной внешней информации для функционирования системы недостаточно, неразвитость саморефлексии в госслужбе современной России на данном этапе не может компенсироваться внешней рефлексией. Прежде всего, это касается рефлексии со стороны гражданского общества. Оно получает в основном информацию о внешних проявлениях государственной службы (об общественных благах и их предоставлении)

и как система не имеет представления о внутренних процессах, хотя отдельные представители (эксперты) могут в них разбираться.

Подобная проблема, пусть и в ином виде, существует и для институтов международного сообщества.

## Международные методики: петли в рефлексии

В качестве примера международных методик мы бы хотели рассмотреть индексы оценки эффективности. Во-первых, они имеют четкие критерии, по которым можно определить значение индекса. Во-вторых, по каждому из них имеется статистика минимум за 10 лет, что позволяет оценить динамику. В-третьих, они позволяют ранжировать страны в соответствии с интегральными показателями и с соответствующими допущениями, выделить страны с лучшими практиками повышения эффективности.

Основным интегральным **показателем эффективности государственного управления считается GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot)** – страновой показатель государственного управления, используемый Всемирным банком. Этот показатель основан на наборе критериев качества государственного управления по определению Д. Кауфмана и подразделяется, в свою очередь, на 6 индексов, каждый из которых измеряет определенный аспект государственного управления. Например, индекс «Эффективность правительства» отражает восприятие качества государственных услуг (и не только), «Качество регулирования» – восприятие поддержки частного сектора и т.д. (полный список см. в Приложении 1).

Все они – субъективные показатели восприятия ситуации в данной стране экспертами, что ставит вопрос о степени доверия к такому подходу. Д. Кауфман, один из авторов методики, так обосновывает свой выбор [14]. Во-первых, несмотря на все неточности, большинство субъектов управления принимают решения именно исходя из восприятий. Во-вторых, во многих отраслях управления трудно найти реальную альтернативу восприятию – та же коррупция оставляет слишком мало документальных свидетельств, чтобы по ним можно было объективно измерить ее уровень. В-третьих, если оценивать регулирующие меры, то объективный подход покажет лишь то, как эти меры выражены де юре, в то время как де факто они могут работать совершенно по-другому. В этом отношении субъективный подход, основанный на экспертной оценке, окажется ближе к реальности.

Из конкретных показателей широко известен **индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI)**, рассчитываемый Transparency International. Это составной индекс, агрегируемый из результатов нескольких различных опросов, проводимых множеством независимых организаций, список которых может год от года меняться. Например, в 2011 г. этот список включал 17 источников данных в 13 организациях. Некоторые из них, такие как Африканский банк развития, проводят исследования по определенному региону (в данном случае – Африке), а Freedom House – по всему миру. Так же, как и GRICS, CPI измеряет восприятие экспертов – в данном случае исключительно коррупции.

**Барометр мировой коррупции** (Global Corruption Barometer, GCB) – другой индекс Transparency International. Он составляется не через учет экспертного мнения, а через широкие репрезентативные опросы, цель которых – выявить среди респондентов процент тех, кто хотя бы один раз давал взятку должностному лицу за последний год.

**Индекс экономической свободы** (Index of Economic Freedom), рассчитываемый Heritage Foundation, показывает степень вмешательства государства в экономику. Это перекликается с одним из показателей GRICS – «Качеством регулирования», но, в отличие от него, составляется исходя не из опросов экспертов, а из агрегирования 10 показателей, таких как «Свобода бизнеса», «Налоговая свобода», «Свобода от коррупции» и т.д. (полный список см. в Приложении 2). Все они (кроме коррупции) опираются на объективные данные. Например, «Свобода бизнеса» составляется исходя из времени и числа процедур, необходимых для регистрации бизнеса, «Налоговая свобода» – из фискальной нагрузки на экономику и т.д. Следовательно, его можно, на наш взгляд, рассматривать как показатель эффективности государственного управления, по крайней мере в вопросах создания условий для частного сектора.

Теперь рассмотрим указанные индексы с критической точки зрения. Прежде всего, проанализируем GRICS. Его авторы признают, что оценка государственного управления через оценку его восприятий конкретным экспертом всегда будет смещенной. Во-первых, это обусловлено идеологической ориентацией организаций, предоставляющих субъективные оценки управления [14]. Во-вторых, GRICS, разработанный для межстрановой оценки, плохо подходит для исследования развития государственного управления в конкретной стране. Так, в 2009 г. какой-либо существенный прогресс был отмечен лишь в Африке, а по странам БРИКС, наиболее динамично развивающимся, его отмечено не было [7]. Таким образом, GRICS позволяя оценить соотношение стран по множеству параметров, оставляет открытым вопрос в том, насколько эти параметры реально отражают ситуацию. Сказанное о GRICS, на наш взгляд, применимо и к индексу CPI.

В рамках рассматриваемой нами модели более важной является так называемая проблема «петли» в рефлексии. Под ней мы понимаем ситуацию, когда рефлексия над объектом прямо или косвенно подменяется рефлексией над мнением субъекта рефлексии о нем. Так, авторы GRICS признают, что экспертные оценки могут ссылаться друг на друга [15]. На примере индекса восприятия коррупции мы хотели бы показать другую разновидность «петли» – ссылку на себя же. Transparency International, распространяя информацию о значениях CPI, информирует об уровне восприятия коррупции в конкретной стране те группы, чье мнение будет учитывать при составлении нового индекса (в нашей модели – гражданское общество). Иными словами, мнение целевой группы по поводу коррупции в некоторой степени формируется самим индексом. Corruption Perception Index также ссылается на другой показатель от Transparency – Bribe Payers Index, показывающий, как за рубежом оценивают коррупцию в данной стране, тоже через опросы экспертов. Поскольку результатов опросов для этого индекса (в том числе списка респондентов)



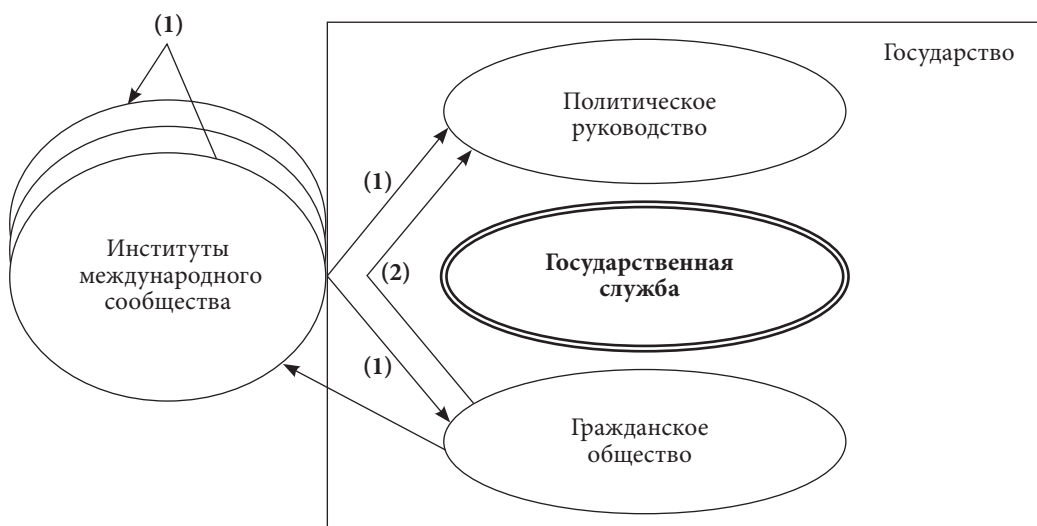
Transparency не предоставляет, нет уверенности, что мнение опрашиваемых о коррупции в определенной стране не сформировалось за счет CPI.

Наконец, третий пример «петли» в рефлексии, когда индексы прямо или косвенно ссылаются друг на друга. Так, CPI ссылается на данные организации Freedom House, которая, в свою очередь, описывая уровень коррупции, ссылается на индексы Transparency [16; 18]. Heritage Foundation, рассчитывая показатель коррупции, также пользуется данными от Transparency International [14], а из 17 источников данных, по которым рассчитывается CPI, половина используется для расчета GRICS. Следует добавить, что в качестве источников для GRICS используются и сам CPI, и барометр мировой коррупции, и индекс экономической свободы (а также данные Freedom House) [15]. Таким образом, интегральность этого индекса заключается не только в том, что он рассматривает государственное управление с разных сторон, но и в том, что он интегрирует многие другие показатели независимых агентств.

Искажения, привносимые международными методиками, можно представить схематично (рис. 3).

Рисунок 3

### Схема рефлексивного воздействия с учетом особенностей рефлексии со стороны институтов международного сообщества



(1) – рефлексивное воздействие институтов, (2) – рефлексивное воздействие гражданского общества.

На рис. 3 отображены две «петли». Первая связана с направлением рефлексивного воздействия от институтов международного сообщества к ним же и выражается в ссылках индексов на себя и друг на друга. Вторая связана с взаимным рефлексивным воздействием международных организаций и гражданского общества. Следовательно, рефлексия со стороны институтов международного сообщества не может быть достаточным источником

информации для оценки эффективности государственной службы, прежде всего из-за существования подобных «петель», так как из-за них при сколь угодно сильном отрыве от объекта может происходить рефлексия и осуществляться рефлексивное воздействие.

## Оценка эффективности со стороны политического руководства

Говоря о так называемых оценках «сверху», мы прежде всего вынуждены констатировать, что целостной системы оценки эффективности государственной службы в России не создано. Существуют Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [3] и конкретизирующее его Постановление Правительства РФ [5], однако оба документа исследуют, скорее, общую ситуацию в регионе (например, объем регионального ВВП, показатели образования, здравоохранения и т.д.) и на основании исследований (в сравнении с предыдущим годом) выставляют оценку деятельности региональных органов исполнительной власти. В данном случае оценивается все государственное управление. При таком подходе возникает проблема с вычлениением вклада именно государственной службы субъектов РФ. К сожалению, даже подобной системы оценок не разработано для федерального уровня, а более половины государственных гражданских служащих работают в территориальных органах ФОИВ [12].

В Концепции административной реформы в 2006–2010 гг. [6] были заложены следующие показатели:

- 1) удовлетворенность населения качеством государственных услуг;
- 2) снижение административных барьеров для бизнеса;
- 3) показатель GRICS «Эффективность правительства»;
- 4) показатель GRICS «Качество регулирования».

Указанные в концепции показатели, во-первых, дублируют друг друга (пункты 1 и 2 исследуют то же, что и пункты 3 и 4); во-вторых, отображают эффективность административной реформы, т.е. реформы сферы, относящейся к политическому руководству. Поэтому тот факт, что не были достигнуты планируемые значения показателей, можно отнести как к госслужбе, так и к руководству.

С середины 2000-х годов существует практика ежегодных докладов о развитии основных направлений деятельности (ДРОНД), в которых органы власти отчитывались перед Правительством РФ о проделанной работе по критериям, установленным самими же органами. На наш взгляд, эта идея могла бы стать основой для последующего развития саморефлексии, если бы не одно «но»: система ДРОНД была устроена таким образом, что критерии формулировались к моменту составления доклада. Иными словами, ДРОНД позволяли почти любые результаты деятельности показать как достижение заложенных показателей [8], поэтому они стали, скорее, способом внешней рефлексии со стороны политического руководства.

В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [4] было

предусмотрено 11 показателей эффективности. Среди них были, например, индекс доверия граждан к государственным служащим, доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности, доля специалистов с требуемым возрастом и стажем и т.д. (полный список см. в Приложении 3).

Все эти показатели непосредственных результатов относятся именно к системе государственной службы, прежде всего к регламентации деятельности и работе с кадрами (за исключением индекса доверия, который можно принять как пограничный между госслужбой и гражданским обществом). К их достижению система способна стремиться самостоятельно, так как и то, и другое входит в компетенцию самих ведомств. Однако информация о конкретных значениях данных показателей не была опубликована к периоду написания данной статьи (2012 г.). Мы не можем утверждать однозначно, но сама программа предполагала рост указанных показателей уже в 2010 г. [4]. Кроме того, в начале 2012 г. был предвыборный период, и положительная информация о ходе реформирования и развития государственной службы улучшила бы имидж одного из кандидатов. С этой точки зрения отсутствие официальных данных может трактоваться как отсутствие положительных результатов. Если наше предположение верно, то это означает, что система государственной службы не приняла той шкалы оценок, по которой ей предлагалось действовать. С одной стороны, подобное могло произойти из-за неправильного механизма внедрения этих показателей эффективности. С другой стороны, все они связаны с непосредственной деятельностью системы, поэтому если она функционирует должным образом, то эти показатели, на наш взгляд, должны расти. Следовательно, мы можем утверждать, что система госслужбы не смогла воспринять эти показатели как нечто, отражающее ее собственную деятельность, и не стремилась к действиям, которые позволили бы значениям показателей вырасти.

## Повышение саморефлексии

Итак, мы показали, что система госслужбы России низкореклексивна, и это подтверждает наше предположение о ее неэффективности. Однако, поскольку система с высокой рефлексивностью способна повышать свою эффективность, одним из вариантов решения проблемы неэффективности может стать рост рефлексивности системы. А поскольку рефлексия извне в наших условиях обладает многочисленными недостатками, описанными выше, то для повышения эффективности системе госслужбы целесообразнее развивать механизмы внутренней рефлексии.

При такой постановке вопроса возникает сразу несколько проблем. Во-первых, так называемый капкан неэффективности, когда меры по повышению эффективности оказываются недостаточно действенными, т.е. попытки политического руководства повысить рефлексивность системы в целом (например, через создание специального федерального органа управления государственной службой) будут выполнены ненадлежащим образом, а сама система госслужбы из-за низкой рефлексивности воспримет их лишь как

внешний вызов. Во-вторых, меры по увеличению рефлексивности самих государственных служащих могут также не привести к успеху из-за эффекта рассмотренного нами «рефлексивного преобразования». Это значит, что непосредственные методы повышения саморефлексии системы в данном случае не подходят. Следовательно, повысить уровень внутренней рефлексии системы можно путем использования таких мер, аппаратное сопротивление которым простимулирует внутреннюю рефлексия, или посредством «пестования» связанных с саморефлексией практик.

Система государственной службы, как мы определяли раньше, вырабатывает технологические (не политические) решения и, в отличие от политического руководства, не может создавать себе правил, по которым должна действовать. Это значит, что единственное наличное проявление рефлексии с чьей-либо стороны над ней – это обусловленный рефлексивным воздействием системный отбор определенных практик. Следовательно, стимулирование системы на подобный отбор в сторону более эффективных (с точки зрения системы) практик означает рост рефлексивности системы, а это, в свою очередь, запустит механизмы повышения эффективности изнутри. При этом меры стимулирования должны быть такими, чтобы органы власти могли осуществить их самостоятельно, без активного участия политического руководства. Это также означает, что они должны быть в русле текущей политики по повышению эффективности системы госслужбы (принятие других мер без активного участия политического руководства невозможно). Мы можем выделить следующие направления повышения эффективности деятельности:

- 1) выработку показателей эффективности и результативности деятельности государственных служащих и подразделений государственных органов;
- 2) совершенствование системы оплаты труда государственных служащих (на федеральном уровне это касается прежде всего военной и правоохранительной службы, на региональном – гражданской службы субъектов РФ);
- 3) развитие служебной этики и мер по урегулированию конфликтов интересов.

Первое и третье направления государственные органы реализуют фактически самостоятельно, второе направление (в части дополнительных выплат) в большинстве случаев также регулируется самими органами [2]. Исходя из этого, мы бы хотели предложить схему, использующую все три направления повышения эффективности деятельности, а именно *распределение дополнительных выплат* (далее мы обобщим те дополнительные выплаты, которые регулируются самим органом, термином «**премии**») в зависимости от *внесения и принятия предложений по оптимизации работы* государственного органа, его подразделений и должностных лиц. Внесение подобных предложений во многих должностных регламентах содержится в перечне «вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения». Следовательно, если создать показатели оценки, которые бы основывались на формулировке и принятии предложений по оптимизации, в соответствии с ними

выстроить выплату премий и использовать дисциплинарные и этические механизмы контроля, то мы получим конструкцию, поддерживающую саморефлексию данного государственного органа.

Нельзя сказать, что сейчас государственные служащие не вносят никаких предложений по оптимизации деятельности и не получают за это никаких поощрений (мы не обладаем достаточной информацией, чтобы утверждать это). Однако системного стимулирования к постоянной внутренней оптимизации действительно нет.

Сама обозначенная нами схема, на наш взгляд, должна выглядеть следующим образом:

- 1) для служащих, в чьи должностные обязанности не входит руководство, нужно прописать в должностном регламенте такой показатель эффективности, как доля внесенных служащим предложений, которые приняло руководство, в общем числе внесенных им предложений. Иными словами, лучший служащий по данному показателю – тот, чьи предложения активнее всего принимают;
- 2) для руководителей требуется прописать в качестве показателя эффективности долю выдвинутых им в данном подразделении предложений по оптимизации в общем числе предложений подразделений данного уровня. При этом рекомендации самого руководителя не входят в число рекомендаций подразделения, над которым он осуществляет руководство. Иными словами, лучший руководитель – тот, чье подразделение активнее всего предлагает оптимизировать свою работу;
- 3) в должностных регламентах должно быть четко прописано, как вносить и регистрировать подобные предложения;
- 4) следует внедрить практику распределения премий (по ранее названным показателям), при которой государственный служащий с более высоким показателем (из пункта 1 или пункта 2) получает более высокую премию;
- 5) в локальных нормативных правовых актах, посвященных служебной этике, нужно указать, что от служащего ожидается активная работа по оптимизации служебной деятельности, и использование указанной схемы для личной выгоды неприемлемо;
- 6) соответственно в локальных нормативных правовых актах, посвященных дисциплинарным взаимоотношениям, следует записать дисциплинарные поощрения для служащих, вносящих лучшие предложения по оптимизации (например, снятие предыдущего взыскания), и взыскания для тех, кто пытается данную систему обойти (например, приписать своему подразделению дополнительные предложения по оптимизации, чтобы увеличить свою премию);
- 7) в качестве обязанности комиссии по служебным спорам и регулированию конфликтов интересов федеральных государственных служащих нужно прописать разбор случаев, когда подчиненные предлагают большое количество бессистемных предложений, а руководитель их якобы внедряет. При этом в качестве административной меры нужно применить лишение премии в отношении ко всему подразделению, а к руководителю – минимум предупреждение о неполном служебном соответствии.

В итоге получается следующая конструкция. Подчиненные заинтересованы в том, чтобы руководитель принимал именно их рекомендации. Руководитель не получает никаких преимуществ от выдвижения собственных предложений по оптимизации и реализации предложений своих подчиненных, но ему становится выгодно стимулировать служащих эти предложения вносить. Таким образом, устраняется возможность руководителей самостоятельно написать рекомендации и их якобы внедрить. При этом создаются механизмы внутреннего контроля, минимизирующие вероятность для всех служащих получить более высокое вознаграждение, не оптимизируя свою работу на самом деле.

Поскольку система государственной службы постоянно реформируется, ситуация, когда служащие не могут вносить предложения по оптимизации, практически исключена – постоянные изменения внешней среды системы требуют постоянного приспособления. На наш взгляд, предложения по оптимизации со стороны самих служащих наиболее актуальны в таких сферах, как:

- 1) должностные регламенты (предложения в этой сфере касаются увеличения степени соответствия текста регламента и реального положения дел);
- 2) непосредственное взаимодействие с гражданским обществом (оказание услуг, проведение проверок, взаимоотношения с исполнителями госзаказов и т.д.);
- 3) кадровая работа;
- 4) служебная этика, служебная дисциплина, поощрения и взыскания;
- 5) применение информационно-коммуникационных технологий и т.д.

В заключение еще раз подчеркнем, что низкий уровень рефлексивности, характерный для современной системы госслужбы в России, мешает ей выполнять свои непосредственные задачи, зачастую необходимые для собственного воспроизводства. Предложенные нами меры, безусловно, сразу не сделают систему государственной службы более эффективной. Тем не менее они способны, на наш взгляд, запустить те механизмы, которые позволят ей самостоятельно повышать свою эффективность, что станет огромным подспорьем для проводимых политическим руководством реформ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
3. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

4. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» (ред. от 10.03.2009).
7. Барциц И.Н. Критерии эффективности государственного управления и глобальное экономическое пространство // Государство и право. 2009. № 3. С. 12–20.
8. Гаман-Голутвина О.В., Сморгун Л.В. и др. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году: Ежегодный доклад Института общественного проектирования. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 21.11.2012).
9. На теневой стороне: Материалы к истории семинара М.А. Розова по эпистемологии и философии науки в Новосибирском академгородке. Новосибирск: Сибирский хронограф, 2004.
10. Розов М.А. Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии. Смоленск, 2006.
11. Численность и состав работников, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы по ветвям власти, уровням управления и полу // Росстат. Государство, общественные организации. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/2009/gos-kadr/tab1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2009/gos-kadr/tab1.htm) (дата обращения: 11.11.2012).
12. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления // Росстат. Государство, общественные организации. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/gosudar/chisl\\_vetv.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/chisl_vetv.xls) (дата обращения: 11.11.2012).
13. Cunliffe A.L., Jun J.S. The Need for Reflexivity in Public Administration // Administration and Society. 2005. Vol. 37. № 2. P. 225–242.
14. Freedom from Corruption. Index of Economic Freedom. URL: <http://www.heritage.org/index/Freedom-from-Corruption> (accessed: 15.11.2012).
15. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper № 5430. September 2010.
16. Russia. Freedom in the World 2011. Freedom House. URL: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/russia> (accessed: 15.11.2012).
17. Sanderson I. Complexity, 'Practical Rationality' and Evidence-Based Policy Making // Policy and Politics. 2006. Vol. 34. № 1. P. 115–132.
18. Transparency International's Corruption Perceptions Index 2011. Full Source Description. URL: <http://www.transparency.org/content/download/64452/1031207> (accessed: 15.11.2012).

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1

#### **Индексы, на которые подразделяется GRICS**

1. *Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability)* – измеряет различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав (например, степень возможности участия граждан в выборе правительства, степень независимости прессы, свободы слова и собраний).
2. *Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence)* – показывает вероятность дестабилизации политической обстановки внутри страны.
3. *Эффективность правительства (Government Effectiveness)* – отражает восприятие качества государственных услуг и гражданской службы, степень независимости госслужбы от правительства и степень доверия ему.
4. *Качество регулирования (Regulatory Quality)* – показывает восприятие того, насколько правительство может проводить политику, способствующую развитию частного сектора.
5. *Верховенство закона (Rule of Law)* – измеряет уровень доверия граждан к законам и соблюдение этих законов.
6. *Контроль коррупции (Control of Corruption)* – показывает восприятие того, насколько публичная власть используется для достижения частных выгод.

### Приложение 2

#### **Показатели, используемые при расчете индекса экономической свободы**

1. Свобода бизнеса.
2. Свобода торговли.
3. Налоговая свобода.
4. Свобода от правительства (от излишних регулирующих мер).
5. Денежная свобода.
6. Свобода инвестиций.
7. Финансовая свобода.
8. Защита прав собственности.
9. Свобода от коррупции.
10. Свобода трудовых отношений.



**Показатели эффективности, предусмотренные  
Федеральной целевой программой «Реформирование  
и развитие системы государственной службы Российской  
Федерации (2009–2013 годы)»**

1. Индекс доверия граждан к государственным служащим.
2. Количество должностей, для которых утверждены административные регламенты, соответствующие установленным требованиям.
3. Доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности.
4. Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва.
5. Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе конкурса.
6. Доля специалистов в возрасте до 30 лет, имеющих стаж государственной службы более 3 лет.
7. Доля граждан, поступивших на государственную службу на основе договора на обучение с обязательством дальнейшего прохождения государственной службы, в общем числе государственных служащих.
8. Число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы.
9. Число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки.
10. Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с заказом на профессиональную подготовку и переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами Российской Федерации.
11. Число государственных служащих, уволенных с государственной службы до достижения ими предельного возраста.