

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО- ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОПЫТ РОССИИ

Барабашев А.Г., Киндрась А.А.*

Аннотация

Произведено сравнение эффективности двух федеральных программ реформирования государственной службы России (2003–2007 и 2009–2013 гг.). Обоснованы утверждения: 1) существующие международные рейтинги, оценивающие эффективность государственного управления, не предназначены для выявления эффективности реформирования государственной службы; 2) эффективность реформирования государственной службы можно оценить только в том случае, если реформы проводятся с помощью программно-целевого метода; 3) система показателей эффективности, разработанная для второй федеральной программы реформирования государственной службы России, применима для оценки иных программно-целевых реформ государственной службы; 4) в сопоставимых показателях эффективности первая федеральная программа менее эффективна, чем вторая.

Общий вывод статьи: программно-целевой метод реформирования государственной службы дает возможность измерять динамику реформирования в объективных показателях, выявлять прогрессивные изменения государственной службы. Эти изменения для одной отдельно взятой программы реформирования не видны, возможен даже локальный регресс в рамках одной программы, но каждая новая программа, как совокупность мероприятий реформирования, способствует совершенствованию государственной службы, повышению ее профессионализации и открытости.

Ключевые слова: государственная служба; программа реформирования государственной службы; рейтинги эффективности государственной службы; профессионализация; качество предоставления государственных услуг.

* *Барабашев Алексей Георгиевич* – доктор философских наук, профессор, научный руководитель факультета Государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы. Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20, НИУ ВШЭ. E-mail: abarabashev@hse.ru

Киндрась Алексей Александрович – младший научный сотрудник Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20, НИУ ВШЭ. E-mail: akindras@hse.ru

Международные рейтинги, соотносимые с оценками эффективности государственного управления: необходимость введения специальных рейтингов эффективности государственной службы

На сегодняшний день существует несколько международных рейтингов, оценивающих показатели, которые затрагивают эффективность государственного управления. Среди рейтингов, связанных с государственным управлением, можно выделить рейтинги: уровня коррупции (Perception of Corruption – Transparency International), эффективности институтов (Worldwide Governance Indicators (WGI), Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS) – World Bank), качества предоставления государственных услуг, а также ряд рейтингов, представляющих экономические индексы и социальные индикаторы разных стран. Возникает вопрос: достаточно ли указанных рейтингов для того, чтобы выявить качество бюрократии в отдельно взятой стране, обнаружить прогресс или регресс в усилиях того или иного государства по совершенствованию государственной службы?

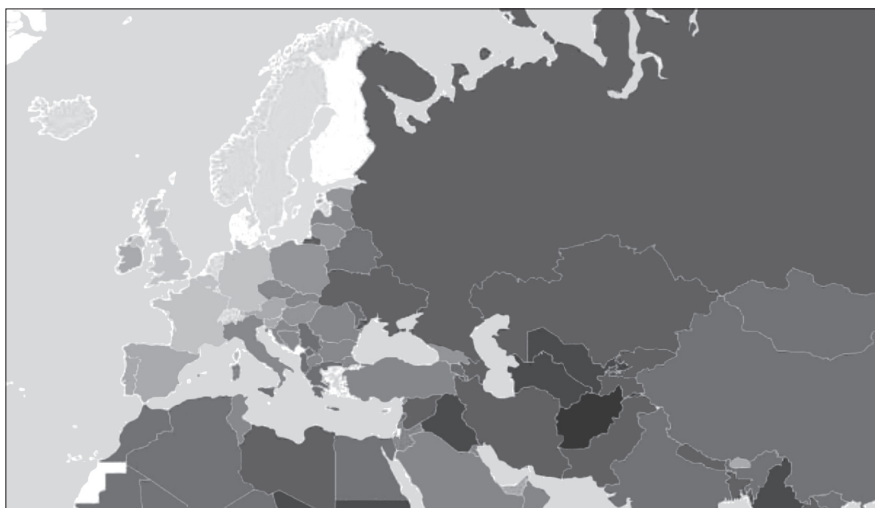
Для того чтобы ответить на поставленный вопрос, нужно оценить, насколько полно данные показатели учитывают все основные аспекты изменения (реформирования) государственной службы и достаточны ли они для оценки эффективности государственной службы, будучи созданными для иных целей.

Авторы исходят из тезиса, что совокупность имеющихся международных показателей нельзя приспособить для анализа эффективности государственной службы, поскольку эти показатели затрагивают институт государственной службы только косвенно. Например, основанный на данных опросов экспертов и деловых кругов рейтинг восприятия уровня коррупции (Corruption Perceptions Index, 2012) в государственном секторе оценивает такие параметры (для стран Западной, Центральной и Восточной Европы, например для OECD – BF/SGI-индикаторы, см. рис. 1), как: возможность руководителям, без правовых и публичных последствий, использовать ресурсы офисов для личных нужд; уровень аудита государственных расходов; регулирование финансирования политических партий; доступ граждан и медиа к информации; уровень отчетности, включая декларирование доходов и имущества; нормы регулирования конфликта интересов; наличие кодексов служебного поведения; степень прозрачности государственных закупок; и т.д.

Эти показатели, выраженные в экспертных балльных оценках, затрагивают разные аспекты государственного управления и дают не более чем *косвенное* представление о качестве государственной службы. Поэтому не следует рассматривать картину, представленную на рисунке 1, как картину качества государственной службы; это скорее картина косвенной оценки некоторых разноплановых аспектов функционирования государства в целом.

Рисунок 1

Оценка восприятия уровня коррупции в странах Западной, Центральной и Восточной Европы, 2012 г.*



* Чем цвет темнее, тем выше уровень коррупции.

Источник: The Worldwide Governance Indicators, 2013.

То, что показатели восприятия коррупции дают только косвенное представление об эффективности государственной службы, в России стало очевидным осенью 2010 г. Первые попытки оценить в рамках второй федеральной программы реформирования и развития государственной службы эффективность государственной службы через индекс доверия граждан (мероприятие Минэкономразвития России, промежуточный отчет) закончились пересмотром данного подхода¹, поскольку, например, имидж государственных служащих было предложено замерять через уровень коррумпированности, привлекательность государства как работодателя напрямую увязывалась с качеством работы государственных служащих или же рассматривалось отношение граждан к качеству государственных услуг и т.д.

Основная проблема применения указанного выше подхода заключалась в том, что показатели мониторинга были выстроены на основании изучения недоверия граждан, а недоверие, в свою очередь, напрямую связывалось с оценками коррумпированности. Собственно, и в теоретических источниках утверждается, что коррупция является эпифеноменом, т.е. интегральным результатом действия ряда первичных условий функционирования государственных служащих: уровня заработной платы, главенствующих типов мотивации, уровня регламентации должностных обязанностей, имеющихся форм контроля и надзора, степени развития гражданского общества и его вовлеченности в процесс управления и т.д. (Dong Chul, Tae Ho, 2009). Оценивать эффективность государственной службы на основании оценки эпифеноменов нельзя.

Другой пример: индекс качества жизни (HWI, Human Wellbeing Index) косвенно принимает во внимание качество государственного управления (Prescott-Allen, 2001), однако напрямую о качестве (эффективности) бюрократии этот индекс ничего не сообщает, это не его предназначение. То же самое можно сказать и об индексе эффективности государственного управления Всемирного банка. Он основывается на таких показателях, как эффективность государственных институтов, качество государственных услуг, удовлетворенность граждан качеством социальных благ, масштаб административных барьеров (The Worldwide Governance Indicators, 2013). В данном случае также отсутствует прямая оценка эффективности системы государственной службы. Аналогичная ситуация и с другими индексами и индикаторами, применяемыми в международных рейтингах, соотносимых с оценками качества государственного управления.

Следовательно, для оценки качества государственной службы необходимо ввести дополнительные, напрямую соотносимые с государственной службой показатели и основывающиеся на них рейтинги, представляющие страновые уровни эффективности государственной службы.

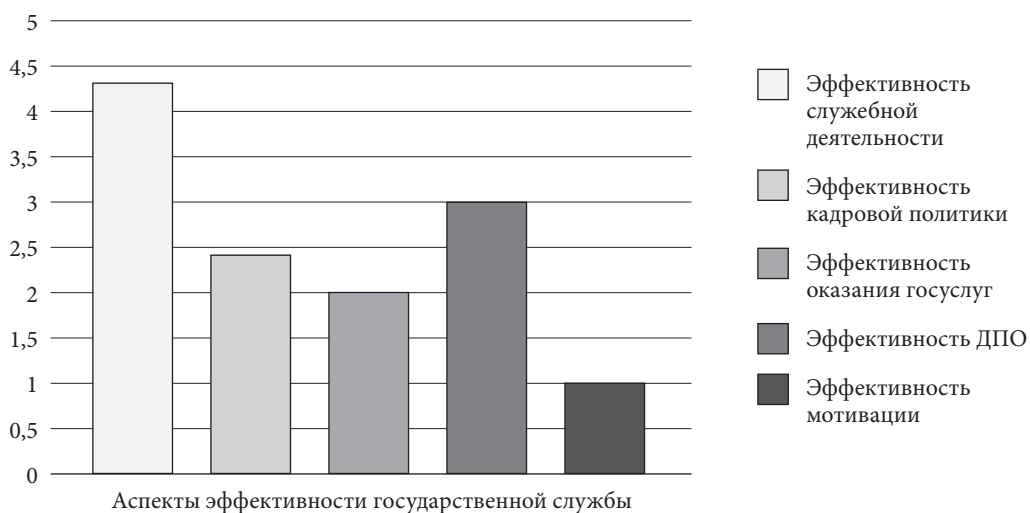
Рейтинги оценки эффективности государственной службы: необходимость использования программно-целевого метода

Исследование эффективности государственной службы является одним из ведущих направлений в области государственного и муниципального управления. Однако в настоящее время эффективность государственной службы понимается ограниченно, как: эффективность служебной деятельности государственных служащих (Moynihan D.P., 2006), эффективность кадровой политики в государственных органах (Сауляк, 2009), эффективность оказания государственных услуг государственными служащими, в том числе сравнительная эффективность государственного и частного сектора (схемы аутсорсинга услуг) (Bel, Fageda & Warner, 2010), эффективность дополнительного профессионального образования для государственных служащих (Кашина, Древаль, 2011), эффективность мотивации государственных служащих (Bang-Cheng, L., Tang, T., 2011; Coursey, Pandey & Yang, 2012; Hsieh, Yang, 2012).

Все указанные оценки эффективности (по названным выше показателям) непосредственно относятся к государственной службе, однако они рассматривают эффективность в частных аспектах функционирования института государственной службы и не говорят об эффективности государственной службы «в целом». Схематически можно изобразить потенциально возможные оценки сравнительной страновой эффективности различных аспектов государственной службы в виде гистограммы, где вертикальная ось задает балльную оценку (в данном примере мы условно исходим из 5-балльной оценки) эффективности по аспектам функционирования государственной службы, а горизонтальная ось представляет собой совокупность этих аспектов (рис. 2).

Рисунок 2

Эффективность государственной службы по аспектам ее функционирования (значения условны)



Основным недостатком данного «синтезирующего» подхода к оценке эффективности государственной службы является его фрагментарность, отсутствие целостного видения института государственной службы, его динамики. Следует не только оценить эффективность государственной службы по указанным параметрам, но и выявить связь параметров. Иными словами, для того чтобы оценить динамику эффективности государственной службы в целом, необходимо дополнительное условие: нужно поставить определенные цели развития государственной службы и оценивать не просто значения параметров функционирования государственной службы, а уровень достижения поставленных целей, прогресс по системе параметров в их взаимосвязи. *Следует оценивать тренды развития государственной службы.* Но это означает необходимость перехода к программно-целевому методу развития (реформирования) государственной службы: выделения среднесрочных целей и задач, формирования мероприятий по направлениям, предоставления финансирования под эти мероприятия, назначения государственных заказчиков и, наконец, ввода системных показателей эффективности реализации программы развития (или же реформирования) государственной службы. Только в таком случае можно получить комплексную прямую оценку эффективности, а именно эффективности реализации программы развития (реформирования) государственной службы. Другими словами, все частные показатели необходимо объединить в систему, причем эта система будет определяться не значениями показателей, а трендами их изменения.

В настоящей работе мы предлагаем ввести показатель «Оценка эффективности реформирования государственной службы» как интегральный показатель качества изменений (развития, реформирования) государственной службы.

Система показателей эффективности, разработанная для второй федеральной программы реформирования государственной службы России: возможности ее применения для других программ

Когда и в связи с чем возникла необходимость ввести особые индикаторы (показатели) эффективности реформы государственной службы?

Показатели эффективности реформы государственной службы в незавершенном, несистемном виде разрабатывались в связи с проведением реформы в Великобритании (Politt, Bouckaert, 2000; Promberger, Rauskala, 2003), США (Politt, 1993; Hays, Kearney, 1997) и в ряде других стран (Pollat, 1998; Van de Walle, Hammerschmid, 2011). Однако впервые системные показатели эффективности реформы бюрократии были предложены только для второй федеральной программы развития и реформирования государственной службы России (2009–2013)². Такие показатели потребовалось ввести в связи с необходимостью оценки эффективности программы развития и реформирования государственной службы России: возникло мнение, что мероприятия этой программы не реализуются и что эффект от этих мероприятий невелик³. Здесь была допущена, как мы считаем, методическая ошибка: новый, оригинальный инструмент комплексной оценки эффективности усилий по развитию государственной службы был применен не по назначению. Нельзя рассматривать эффективность одной отдельно взятой программы, надо обязательно сравнивать эффективность разных программ развития и реформирования государственной службы, следующих друг за другом.

Покажем, как это можно сделать.

Ранее отмечалось, что индикаторы эффективности реформирования государственной службы определяют планируемые достижения федеральной программы. Учитывая тот факт, что реализованные первая и вторая федеральные программы реформирования и развития государственной службы по многим направлениям близки друг другу, можно утверждать о высокой вероятности того, что многие индикаторы двух программ совпадут.

Выдвинутый тезис подтверждают полученные результаты сопоставительного анализа ожидаемых результатов первой федеральной программы и индикаторов эффективности второй федеральной программы, представленные в таблице 1.

Таблица 1

Сопоставительный анализ ожидаемых результатов первой федеральной программы и целевых индикаторов второй федеральной программы

Ожидаемые результаты реализации первой федеральной программы	Индикаторы эффективности реализации второй федеральной программы
Приведение нормативно-правовой базы системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями	—

Создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих	Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям
Внедрение должностных (служебных) регламентов государственных служащих	Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям
Достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг	Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям
Создание условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу	Индекс доверия граждан к государственным служащим
Создание основы для совершенствования финансово-экономического обеспечения федеральной государственной службы	—
Повышение эффективности кадровой политики в системе государственной службы в целях улучшения кадрового состава федеральной государственной службы	Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва
Внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих	Индекс доверия граждан к государственным служащим
Повышение профессионального уровня федеральных государственных служащих	<ul style="list-style-type: none"> – Число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы. – Число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих. – Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации
Оптимизация численности федеральных государственных служащих	—
Создание материально-технических условий для эффективного исполнения федеральными государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей	—
Формирование системы управления государственной службой	—

В соответствии с проведенным анализом видно, что 6 из 11 индикаторов эффективности второй федеральной программы показали прямую

взаимосвязь с ожидаемыми результатами первой федеральной программы и, следовательно, применимы для оценивания первой федеральной программы.

Для более точной оценки первой федеральной программы реформирования государственной службы система индикаторов была дополнена на основе тех приоритетов и мероприятий, которые были реализованы в ее рамках⁴ (см. Приложение). Среди дополнительных разработанных индикаторов выделяются следующие:

1. Доля принятых нормативных правовых актов от общего количества проектов нормативных правовых актов, разработанных в рамках мероприятий федеральной программы.
2. Доля государственных органов, где были применены разработанные методики и нормативы исчисления трудозатрат государственных гражданских служащих в период проведения реформы.
3. Доля государственных органов, где были разработаны нормативные акты, закрепляющие требования к служебному поведению государственных гражданских служащих.
4. Доля государственных органов, где были применены модели рабочих мест руководителей, специалистов и технических работников с учетом специфики содержания их труда.
5. Количество проведенных проверок, показавших положительную оценку эффективности работы государственного органа по обеспечению соблюдения положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и изданных в его развитие нормативных правовых актов в период проведения реформы.

Таким образом, индикаторы эффективности первой федеральной программы во многом совпадают с индикаторами эффективности второй программы.

На основе разработанных систем индикаторов эффективности реформ государственной службы можно оценить отклонения фактических значений показателей от планируемых. Однако в связи с тем, что федеральная программа «Реформирование и развитие государственной службы 2009–2013 годы» была ограничена и значительная часть мероприятий не была реализована либо реализована за счет собственных средств государственных заказчиков, оценка эффективности второй федеральной программы не может быть осуществлена в полном объеме (это значительное отличие от тех негативных оценок второй федеральной программы, которые имеются в отечественной научной литературе (Оболонский, 2011)). Поэтому в исследовании будет представлена только оценка эффективности первой федеральной программы по разработанным индикаторам эффективности.

Оценка эффективности проводилась на основе мероприятий, осуществляемых в Министерстве труда и Министерстве здравоохранения и социального развития в рамках реформы в годы ее проведения. Непосредственным результатом мероприятий стали, во-первых, принятые федеральные законы и подзаконные акты, проекты которых были разработаны в рамках

НИР и НИОКР федеральной программы, и во-вторых, значения показателей, охватывающих приоритетные направления реформы. Таким образом, значения показателей результативности реформы рассчитываются на основе сведений, полученных из открытых источников информации о принятых нормативно-правовых актах в период реализации реформы и от федеральных органов исполнительной власти. В таблице 2 приведен алгоритм расчета показателей эффективности первой федеральной программы, основанный на методологии, разработанной для системы показателей результативности реформы государственной службы в период 2009–2013 гг.

Таблица 2

Алгоритм расчета показателей результативности федеральной программы «Реформирование государственной службы (2003–2005 гг.)»

Наименование индикатора	Формула расчета	Параметры формулы расчета
Доля принятых приоритетных нормативных правовых актов от общего количества проектов приоритетных нормативных правовых актов, разработанных в рамках мероприятий федеральной программы*	$K = \frac{A}{B} * 100\%$	A – число принятых нормативных правовых актов, являющихся приоритетными согласно федеральной программе, за отчетный период B – общее число приоритетных нормативных правовых актов
Доля государственных органов, где были применены разработанные методики и нормативы исчисления трудозатрат государственных гражданских служащих в период проведения реформы*		A – число государственных органов, где были применены разработанные методики и нормативы исчисления трудозатрат государственных гражданских служащих за отчетный период B – общее число исследуемых государственных органов
Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва**		A – количество вакантных должностей государственной службы, замещенных на основе назначения из кадрового резерва в федеральном органе исполнительной власти, за отчетный период B – количество вакантных должностей государственной службы в федеральном органе исполнительной власти
Доля государственных органов, где были разработаны нормативные правовые акты, закрепляющие требования к служебному поведению государственных гражданских служащих*		A – число государственных органов, где были разработаны нормативные акты, закрепляющие требования к служебному поведению государственных гражданских служащих B – общее число государственных органов
Доля государственных органов, где были применены модели рабочих мест руководителей, специалистов и технических работников с учетом специфики содержания их труда*		A – число государственных органов, где были применены модели рабочих мест руководителей, специалистов и технических работников с учетом специфики содержания их труда B – общее число государственных органов

Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям*		Е – количество должностей государственной службы в федеральном органе власти, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям t – общее число государственных органов
Количество созданных образовательных программ с совместным участием образовательных организаций и государственных органов, а также программ с использованием технологий дистанционного образования**		Е – количество созданных образовательных программ с совместным участием образовательных организаций и государственных органов, а также программ с использованием технологий дистанционного образования t – количество направлений обучения
Число государственных служащих, принявших участие в образовательных программах с совместным участием образовательных организаций и государственных органов и (или) в программах с использованием технологий дистанционного образования**	$A = \sum_{(1...t)} E$	Е – число государственных служащих, принявших участие в образовательных программах с совместным участием образовательных организаций и государственных органов и (или) в программах с использованием технологий дистанционного образования по одному направлению обучения t – количество направлений обучения
Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами Российской Федерации**		Е – число государственных служащих федерального органа исполнительной власти, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку t – общее число государственных органов
Количество проведенных проверок, показавших положительную оценку эффективности работы государственного органа по обеспечению соблюдения положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»**		Е – количество проведенных проверок в федеральном органе исполнительной власти на предмет соблюдения положений федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и нормативных правовых актов, направленных на его развитие, которые, в свою очередь, показали положительную оценку t – общее число государственных органов
Индекс доверия граждан к государственным служащим***	Методика расчета не утверждена	

* Рассчитываются на основе сведений, полученных из открытых источников информации о принятых нормативно-правовых актах в период реализации реформы.

** Рассчитывается на основе сведений, полученных от федеральных органов исполнительной власти.

*** Не рассчитывается.

Очевидно, что все представленные показатели зависят от реализации планируемых в рамках федеральной программы мероприятий, поэтому очень важной является практическая реализация НИР и НИОКР. Опираясь на этот тезис, мы предлагаем оценить все указанные показатели исходя из того, были ли утверждены проекты нормативно-правовых актов, разра-

ботанных в НИР федеральной программы и учтены рекомендации экспертов, привлеченных для разработки программы.

На этом основании можно утверждать, что почти все показатели в период 2003–2005 гг. не изменили своих значений, так как большая часть разработок НИР и НИОКР не получили практического применения. Среди таких показателей окажутся «Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва» (так как разработанный указ Президента РФ «Об утверждении положения о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе» не вступил в силу в годы реформы) и «Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям» (поскольку в регламенты не были включены «показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего» в соответствии с требованием ст. 47 Федерального закона N 79–ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»).

Аналогичная ситуация наблюдается и для остальных показателей. Значение индикатора «Доля государственных органов, где были применены разработанные методики и нормативы исчисления трудозатрат государственных гражданских служащих в период проведения реформы» за 2004 и 2005 гг. окажется равным нулю, так как нормативные правовые акты, разработанные в рамках мероприятий, не вступили в силу.

Значение индикатора «Доля государственных органов, где были разработаны нормативные акты, закрепляющие требования к служебному поведению государственных гражданских служащих» за 2004–2005 гг. окажется нулевым, так как нормативно-правовые акты, разработанные в рамках мероприятий Министерства, не были применены на практике.

Значение индикатора «Количество созданных в период проведения реформы образовательных программ с совместным участием образовательных организаций и государственных органов, а также программ с использованием технологий дистанционного образования» за 2004 и 2005 гг. окажется нулевым, так как в годы реформы в Министерстве здравоохранения и социального развития не были проведены мероприятия, оказывающие прямое воздействие на показатель.

Значение индикатора «Число государственных служащих, принявших участие в созданных в период проведения реформы образовательных программах с совместным участием образовательных организаций и государственных органов, а также программ с использованием технологий дистанционного образования» за 2004 и 2005 гг. окажется нулевым, так как в годы реформы в Министерстве здравоохранения и социального развития не были проведены мероприятия, оказывающие прямое воздействие на показатель.

Значение индикатора «Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации» окажется нулевым за 2004 и 2005 гг., так как большинство мероприятий, которые должны были бы оказать влияние на индикатор, не были применены на практике.

Значение индикатора «Количество проведенных проверок, показавших положительную оценку эффективности работы государственного органа по обеспечению соблюдения положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и изданных в его развитие нормативных правовых актов в период проведения реформы» оказалось нулевым за 2004 и 2005 гг., так как Концепция создания системы контроля за реализацией Федерального закона, а также сопровождающие подзаконные акты не были нормативно закреплены.

Значение индикатора «Доля государственных органов, где были применены модели рабочих мест руководителей, специалистов и технических работников с учетом специфики содержания их труда» также оказалось нулевым, так как научные рекомендации по созданию специального подразделения для постоянного выполнения работы, связанной с оптимизацией трудоемкости служебных обязанностей государственных служащих, и по организации систематической аттестации рабочих мест не были реализованы.

Значение индикатора «Доля принятых приоритетных нормативных правовых актов от общего количества проектов приоритетных нормативных правовых актов, разработанных в рамках мероприятий федеральной программы» за 2004 и 2005 гг. оказалось незначительным – $2/7$, т.е. из семи приоритетных нормативных правовых актов вступили в силу только два: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и указ Президента РФ от 31.12.2005 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

Таблица 3

Значение критерия оценивания в Министерстве здравоохранения и социального развития РФ за отчетный период

Название критериев оценивания	Значение критерия оценивания в Министерстве здравоохранения и социального развития за отчетный период		
	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Доля принятых нормативных правовых актов от общего количества проектов нормативных правовых актов, разработанных в рамках мероприятий ФП	–	1/7	1/7
Доля государственных органов, где были применены разработанные методики и нормативы исчисления трудозатрат государственных гражданских служащих в период проведения реформы	–	0	0
Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям	–	0	0
Индекс доверия граждан к государственным служащим	–		
Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва	–	0	0

Доля государственных органов, где были разработаны нормативные акты, закрепляющие требования к служебному поведению государственных гражданских служащих	–	0	0
Количество созданных в период проведения реформы образовательных программ с совместным участием образовательных организаций и государственных органов, а также программ с использованием технологий дистанционного образования	–	0	0
Число государственных служащих, принявших участие в созданных в период проведения реформы образовательных программах, проводившихся совместно образовательными организациями и государственными органами, а также в программах с использованием технологий дистанционного образования	–	0	0
Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации	–	0	0
Доля государственных органов, где были применены модели рабочих мест руководителей, специалистов и технических работников с учетом специфики содержания их труда	–	0	0
Количество проведенных проверок, показавших положительную оценку эффективности работы государственного органа по обеспечению соблюдения положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и изданных в его развитие нормативных правовых актов в период проведения реформы	–	0	0

Таким образом, на основе полученных результатов исследования можно утверждать, что почти все значения целевых показателей и индикаторов оценивания для первой федеральной программы оказались нулевыми, что свидетельствует о низкой эффективности и результативности федеральной программы «Реформирование государственной службы (2003–2005 гг.)». Таким образом, результаты оценки показывают, что первая федеральная программа уступает второй с точки зрения эффективности, и, следовательно, реализация второй федеральной программы по сопоставимым индикаторам оказалась более эффективной, чем реализация первой федеральной программы. Отсюда можно выдвинуть гипотезу о том, что критика второй федеральной программы как неэффективной справедлива лишь отчасти. Вторая федеральная программа по своим результатам была эффективнее первой федеральной программы. Ошибка в критике эффективности второй федеральной программы заключалась в том, что сравнивались значения показателей «внутри» одной программы, а надо было сравнивать значения двух федеральных программ, т.е. брать динамику показателей за больший период времени. Практический вывод, который отсюда следует, заключается в том, что необходимо было продолжить реализовывать вторую программу, постепенно улучшая значения показателей, а не сворачивать финансирование второй федеральной программы. Не следует ожидать быстрого эффекта от реализации стратегических мероприятий.

Заключение

Во-первых, оценивание фактических результатов реформы государственной службы, проведенное для первой федеральной программы, показало низкий уровень достижения планируемых результатов реформы государственной службы на этом этапе: в основном все оцениваемые индикаторы эффективности показали нулевые значения.

Однако следует отметить, что многие нормативно-правовые акты, не вступившие в силу в период реализации первой федеральной программы, вступили в силу в более поздние годы, перед или в период реализации второй федеральной программы, что говорит о достижении некоторых планируемых результатов, хотя и не в период реализации первой федеральной программы. Исходя из этого можно предположить, что продолжение реализации второй программы, а не свертывание ее финансирования, обеспечило бы постепенное улучшение значений показателей.

Во-вторых, федеральные программы оказались сравнимыми в связи с высокой степенью их преемственности, что доказывается проведенным сопоставительным анализом ожидаемых результатов первой федеральной программы и ожидаемых результатов (отраженной в системе показателей) эффективности второй федеральной программы. Такая сравнимость свойственна всем преемственным программам развития госслужбы, где бы они ни реализовывались.

В-третьих, отсюда следует, что российский опыт и теоретические разработки оценки программ реформирования и развития государственной службы может использоваться и в других странах. В России наработан значительный практический опыт реформирования бюрократии. В период с 2003 по 2013 г. в общей сложности было реализовано более 500 программных мероприятий (в среднем не менее 50–60 мероприятий в год). В реализации мероприятий первой федеральной программы приняли участие пять федеральных государственных органов, во второй – восемь. Каждое из мероприятий состояло из ряда относительно самостоятельных разделов. В процесс разработки НИР были вовлечены многие коллективы экспертов, представляющих как ведущие образовательные учреждения, так и консалтинговые структуры, научные центры, организации третьего сектора, бизнес-структуры. Такой объем практических экспертных работ дает возможность находить новые теоретические подходы к оценке эффективности реформирования и развития государственной службы, основывающиеся на значительном практическом материале.

В-четвертых, результаты представленного исследования позволяют утверждать как то, что только программно-целевой метод развития государственной службы дает возможность оценить эффективность усилий по развитию и реформированию государственной службы, так и то, что разработка и реализация программ развития и реформирования государственной службы неизбежна. В рамках серий (последовательностей) программ возможно планировать результаты, объективно задавать и сравнивать показатели, а следовательно, и оценивать прогресс в формировании профессиональной и открытой государственной службы, в создании ответственной бюрократии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П. (2010). Коррупция и конфликт интересов / *Общественные науки и современность*. 2010, № 2. – С. 94–102.
2. Барабашев А.Г. Кастрель Т.Н. (2012). Образование в области публичного управления в России: новые стандарты и тенденции / *Образовательная политика*, № 2 (58). – С. 86–92.
3. Барабашев А.Г. (2013). Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). Серия WP 8. Государственное и муниципальное управление. М.: Изд-во НИУ ВШЭ.
4. Барабашев А.Г. (2013). Образование и тренинг: подготовка для будущего публичного сектора Европы / *Вопросы государственного и муниципального управления*. *Public Administration Issues*, № 1. – С. 114–122.
5. Барабашев А.Г., Оболонский А.В. (2013). Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда / *Вестник Института им. Кеннана*, № 1. – С. 53–65.
6. Бойн Д.А., Джеймс О., Джон П., Петровский Н. (2013). Влияет ли качество государственной службы на изменение кадрового состава высших эшелонов власти? / *Вопросы государственного и муниципального управления*. *Public Administration Issues*, № 1. – С. 145–170.
7. Клименко А.В., Клиш Н.Н. (2013). Можно ли сэкономить на бюрократии? / *Вопросы государственного и муниципального управления*. *Public Administration Issues*, № 3. – С. 90–109.
8. Коротков Э. (2010). Управление человеческим капиталом: эффективность, деловая репутация, креативный потенциал / *Проблемы теории и практики управления*, № 4.
9. Оболонский А.В. (2011). Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия».
10. Сауляк О.П. (2009). Кадровая политика как фактор обеспечения эффективности государственного управления и совершенствования правопорядка / *Государственная власть и местное самоуправление*, № 10. – С. 10–11.
11. Тищенко Е.П. (2012). Состав и соотношение стимулирующих элементов оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации и в других странах / *Вопросы государственного и муниципального управления*. *Public Administration Issues*, № 4. – С. 160–168.
12. Bang-Cheng, L., Tang, T. (2011). Does the Love of Money Moderate the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction? The Case of Chinese Professionals in the Public Sector / *Public Administration Review*, Sept.–Oct., vol. 71 (5).
13. Bel, G., Fageda, X., Warner, M.E. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services / *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (3).

14. Coursey, D., Pandey, SK., Yang, KF. (2012). Public Service Motivation (PSM) and Support for Citizen Participation: A Test of Perry and Vandenabeele's Reformulation of PSM Theory / *Public Administration Review*, Jul.–Aug., vol. 72 (4).
15. Gebel, Anja C. (2012). Human nature and morality in the anti-corruption discourse of Transparency International / *Public Administration and Development*, vol. 32 (1), February.
16. Hays, S.W., Kearney, R.C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform / *International Journal of Public Administration*, 20 (1).
17. Hsieh, C.W., Yang, Fu. (2012). Motivational Bases and Emotional Labor: Assessing the Impact of Public Service Motivation / *Public Administration Review*, Mar.–Apr., vol. 72 (2).
18. Moynihan D.P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, vol. 66. № 1.
19. Pollat J. (1998). New Public Management Reform New Zeland: The Collective Strategy Phase / *International Public Management Journal*, vol. 1 (1).
20. Politt, C. (1993). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, 2nd edition; Blackwell: Oxford.
21. Politt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edition; Oxford University.
22. Promberger, K., Rauskala I. (2003). *New Public Management – An Introduction from the UK Perspective*. Working Paper 6/2003.
23. Rhys, A., Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity / *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20 (3).
24. Prescott-Allen, R. (2001). *The Wellbeing of Nations. A Country-by-Country Index of Quality of Life and the Environment*. Island Press, Appendix A.
25. Shim, Dong Chul; Eom, Tae Ho (2009). Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital / *International Review of Administrative Sciences*, March, vol. 75 (1).
26. The Worldwide Governance Indicators (2013). Description of Methodology. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
27. Transparency International Corruption Perceptions Index 2012. Transparency International. The global coalition against corruption. Ernst &Yang. Available at: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2012_TI_CPI/\\$FILE/2012%20TI%20CPI.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2012_TI_CPI/$FILE/2012%20TI%20CPI.pdf) (accepted 27 January, 2014).
28. Van de Walle, S. and Hammerschmid G. (2011). The impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors / *Halduskultuur – Administrative Cultur*, vol. 12 (2).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Отзывы на промежуточный отчет НИУ ВШЭ по мероприятию «Разработка методики расчета и проведение мониторинга показателей и индикаторов, отражающих уровень реформирования и развития государственной службы», проведенному по линии Минэкономразвития России в 2010 г.
- ² В рамках реформы А.Гора, наиболее продвинутой реформы бюрократии (США), системной оценки эффективности исполнения программных мероприятий не было.
- ³ Именно такое мнение послужило основой принятия решения о замораживании финансирования второй федеральной программы реформирования и развития государственной службы РФ, принятой в конце 2010 г. При этом государственным заказчикам программы (федеральным государственным органам, включенным в состав государственных заказчиков в Паспорте федеральной программы) было предложено продолжить реализацию программы «за счет собственных средств» (подробнее об этом см.: Барабашев, 2013).
- ⁴ За основу были взяты мероприятия, реализованные в рамках первой федеральной программы Министерством труда Российской Федерации и Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее – Министерство) в 2003–2005 гг. http://www.garweb.ru/conf/president/20030313/doc_fp1336.htm#100 (запрос от 14.03.2014).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИНДИКАТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «РЕФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (2009–2013)» (ИЗ ПАСПОРТА ПРОГРАММЫ)

1. Индекс доверия граждан к государственным служащим.
2. Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные 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 последующего прохождения государственной службы, в общем числе граждан, поступающих на государственную службу.
8. Число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы.
9. Число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих.
10. Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации.
11. Число государственных служащих, уволившихся с государственной службы до достижения ими предельного возраста пребывания на государственной службе.

ON THE EFFECTIVENESS OF THE PROGRAM-TARGET METHOD OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM: THE EXPERIENCE OF RUSSIA

Barabashev Alexey G.

PhD., Academic Supervisor of the Faculty of Public Administration
of the National Research University Higher School of Economics, Professor,
Head of the Department of Public and Local Service.
Address: 20 Mysanitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: abarabashev@hse.ru

Kindras Alexey A.

Junior Research Fellow of the Institute for Statistical Studies and the Economics
of Knowledge of the National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Mysanitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: akindras@hse.ru

Abstract

The article makes a comparison of effectiveness between two Federal programs of public administration reforming in Russia (2003–2007, and 2009–2013). It substantiates the statements: 1) the existing international ratings are not meant for revealing public administration reforming effectiveness; 2) effectiveness of public administration reforming can only be evaluated, if reforms are held with the help of the program-target method; 3) the system of effectiveness indicators that was designed for the second Federal program of reforming public service in Russia, is well applicable to evaluate other program-target reforms of public administration; 4) the compared effectiveness indicators show that the first Federal program of reforms is less effective than the second one.

The general conclusion of the article is drawn as follows: the program-target method of reforming public administration makes it possible to measure the dynamics of reforming in objective indicators, reveal progressive changes in public service. These changes are invisible if one separate program of reforming is taken; moreover, a local regress within the frame of one program is quite possible. However every new program as an aggregate of reform undertakings, promotes perfection of public service, increase of its professionalism and transparency.

Keywords: public service; program of public administration reforming; professionalism; quality of public services provision.

REFERENCES

1. Aleksandrov, V.I., Barabashev, A.G. & Struzhak, E.P. (2010). Korruptziya i konflikt interesov [Corruption and conflict of interests]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, n. 2, pp. 94–102.
2. Barabashev, A.G. & Kastrel, T.N. (2012). Obrazovanie v oblasti publichnogo upravleniya v Rossii: novye standarty i tendentzii [Education in the field of public administration in Russia: new standards and trends]. *Obrazovatel'naya politika*, n. 2 (58), pp. 86–92.

3. Barabashev, A.G. (2013). *Evolyutziya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000–2010)* [Evolution of the Public Service in Russia: Results of the Decade (2000–2010)]. Seriya WP 8. Gosudarstvennoe i munitzipalnoe upravlenie. Moscow: HSE.
4. Barabashev, A.G. (2013). Obrazovanie i trening: podgotovka dlya budushchego publichnogo sektora Evropy [Education and training: training for the future public sector in Europe]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 114–122.
5. Barabashev, A.G. & Obolonsky, A.V. (2013). Kak raschistit avgievy konyushni nashey byurokratii: dva vzglyada [How to cleanse the Augean stables of our bureaucracy: two points of view]. *Vestnik Instituta Kennana v Rossii*, n. 1, pp. 53–65.
6. Boyn, G.A., James, O., John, P. & Petrovsky, N. (2013). Vliyaet li kachestvo gosudarstvennoy sluzhby na izmenenie kadrovogo sostava vysshih eshelonov vlasti? [Does public service performance affect public administration management personnel turnover?]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 175–170.
7. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2013). Mozhno li s'ekonomit na burokratii? [Is it possible to save up on bureaucracy?] *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 90–109.
8. Korotkov, E. (2010). Upravlenie chelovecheskim kapitalom: effektivnost, delovaya reputatsiya, kreativnyi potentzial [Managing Human Capital: efficiency, good business reputation, goodwill, creative potential] *Problemy teorii i praktiki upravleniya*, n. 4, pp. 18–30.
9. Obolonskiy, A.V. (2011). *Krizis byurokraticheskogo gosudarstva: Reformy gosudarstvennoy sluzhby: mezhdunarodnyi opyt i rossiyskie realii* [Crisis of the Bureaucratic State: Civil Service Reform: International Experience and Russia's Realities]. Moscow: Fond «Liberalnaya missiya».
10. Sauliak, O.P. (2009). Kadrovaya politika kak faktor obespecheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya i sovershenstvovaniya pravoporyadka [Personnel policy as a factor for promoting effectiveness of public administration and improving the law and order]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, n. 10, pp. 10–11.
11. Tishchenko, E.P. (2012). Sostav i sootnoshenie stimuliruyushchih elementov oplaty truda gosudarstvennykh sluzhashchih v Rossiyskoy Federatsii i v drugih stranah [Composition and proportion of stimulus elements for the remuneration of civil servants in the Russian Federation and other countries]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 160–168.
12. Bang-Cheng, L. & Tang, T. (2011). Does the Love of Money Moderate the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction? The Case of Chinese Professionals in the Public Sector. *Public Administration Review*, Sep–Oct., vol. 71, n. 5, pp. 718–727.
13. Bel, G., Fageda, X. & Warner, M.E. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, n. 3, pp. 553–577.
14. Coursey, D., Pandey, SK. & Yang, KF. (2012). Public Service Motivation (PSM) and Support for Citizen Participation: A Test of Perry and Vandenabeele's Reformulation of PSM Theory. *Public Administration Review*, Jul.–Aug., vol. 72, n. 4, pp. 572–582.

15. Gebel, Anja C. (2012). Human nature and morality in the anti-corruption discourse of Transparency International. *Public Administration and Development*, vol. 32, n. 1, February, pp. 109–128.
16. Hays, S.W. & Kearney, R.C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. *International Journal of Public Administration*, vol. 20, n. 1, pp. 11–40.
17. Hsieh, C.W. & Yang, Fu. (2012). Motivational Bases and Emotional Labor: Assessing the Impact of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, Mar.–Apr., vol. 72, n. 2, pp. 241–252.
18. Moynihan, D.P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, vol. 66, n. 1, pp. 77–89.
19. Pollat, J. (1998). New Public Management Reform New Zealand: The Collective Strategy Phase. *International Public Management Journal*, vol. 1, n. 1, pp. 1–18.
20. Politt, C. (1993). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. 2nd edition; Blackwell: Oxford.
21. Politt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd edition, Oxford University.
22. Promberger, K. & Rauskala I. (2003). New Public Management – An Introduction from the UK Perspective. *Working Paper*, 6/2003. Available: <http://www.verwaltungsmanagement.at/687/uploads/10657009510.pdf> (accessed: 20 February, 2014).
23. Rhys, A. & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, n. 3, pp. 679–701.
24. Prescott-Allen, R. (2001). *The Wellbeing of Nations. A Country-by-Country Index of Quality of Life and the Environment*. Island Press, Appendix A.
25. Shim, Dong Chul & Eom, Tae Ho (2009). Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital. *International Review of Administrative Sciences*, March, vol. 75, n. 1. Available: <http://ras.sagepub.com/content/75/1/99.short> (accessed: 20 February, 2014).
26. The Worldwide Governance Indicators (2013). *Description of Methodology*. Available: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (accessed: 20 February, 2014).
27. *Transparency International Corruption Perceptions Index 2012*. Transparency International. The global coalition against corruption. Ernst & Yang. Available: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2012_TI_CPI/\\$FILE/2012%20TI%20CPI.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2012_TI_CPI/$FILE/2012%20TI%20CPI.pdf) (accessed: 27 January, 2014).
28. Van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors. *Halduskultuur – Administrative Cultuur*, vol. 12, n. 2, pp. 190–209.