

УДК 331.108

ББК 60.823.3

DOI 10.22394/1682-2358-2018-4-23-29

*I.N. Osipova, Candidate of Sciences (History), Docent of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## CRITERIA FOR ASSESSING THE SOCIAL PERFORMANCE OF EMPLOYEES

The results of the implementation of state social programs and projects in the Russian Federation are analyzed. The author highlights the need to form indicators for assessing the social efficiency of employees. Proposals aimed at the development of the system of personnel assessment in the public service are formulated.

*Key words and word-combinations:* social effect, personnel evaluation system, employee, evaluation criterion.

*И.Н. Осипова, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: Osipovalrina1@yandex.ru)*

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖАЩИХ

*Аннотация.* Анализируются результаты реализации в Российской Федерации государственных социальных программ и проектов. Обращается внимание на необходимость формирования показателей оценки социальной эффективности деятельности служащих. Сформулированы предложения, направленные на развитие системы оценки персонала на государственной службе.

*Ключевые слова и словосочетания:* социальный эффект, система оценки персонала, служащий, критерии оценки.

Идеология менеджмента в оценках эффективности деятельности служащих стала популярной в последние десятилетия реформаторских инициатив. Несколько раз происходила «переоценка ценностей» формирования системы оценки персонала органов государственной и муниципальной власти, принципов и сущности функционирования государственного аппарата [1, с. 90]. Идея разработки показателей эффективности деятельности служащих является в настоящее

время предметом целого ряда научных исследований и находится в центре дискуссии о перспективах развития государственной и муниципальной службы как профессиональной деятельности.

Анализ научной литературы демонстрирует, что исследования данного вопроса могут быть объединены в два основных направления. В рамках первого направления ученые занимаются разработкой показателей результативности деятельности служащих, отражающих результат работы органа власти (конечный результат) и показателей, характеризующих качество принятия и исполнения управленческих и иных решений (непосредственный результат) [2, с. 15]. Второе направление представлено изучением показателей оценки профессиональной компетентности служащих [3, с. 102].

В органах государственной власти наиболее распространенным является подход (методические рекомендации Минтруда РФ), при котором используются интегральные показатели результативности, ориентированные на технологическую и экономическую эффективность, оценку профессиональной компетентности служащих [4, с. 153]. Между тем исключительно экономический или технологический подход нивелирует общественную сущность государственного управления, смысл создания и функционирования органов власти, эффективность их социального проявления.

Безусловно, при оценке, ориентированной на исследование социальной эффективности деятельности, возникнет сложность с определением конкретного вклада отдельно взятого должностного лица в решение той или иной проблемы. Тем не менее дальнейшее совершенствование системы оценки персонала в органах власти требует формулировки показателей, которые могут максимально отразить степень вклада конкретного служащего. Анализ социального эффекта деятельности органов власти демонстрирует, что это является не только возможным, но и необходимым.

Формирование критериев оценки социальной эффективности деятельности служащих должно основываться на конкретных результатах и социальном эффекте от реализации государственных программ как главного инструмента государственной политики. Приоритеты Российского государства в решении социальных вопросов наглядно прослеживаются в реализуемых в настоящее время государственных программах: «России важен каждый ребенок», «Инклюзивное образование», «Доступная среда», «Социальная поддержка граждан» и других — своего рода основным критерии оценки социальной эффективности деятельности органов власти в различных сферах жизнедеятельности. Оценка итогов реализации государственных программ позволяет судить, в свою очередь, о социальной эффективности деятельности конкретных должностных лиц.

На примере результатов реализации государственной программы «Доступная среда» продемонстрируем возможность социального подхода к оценке эффективности деятельности служащих. Основным результатом реализации программы является совершенствование правового регулирования форм социальной поддержки, а также порядка их предоставления. К сожалению, данные достижения не привели к качественным преобразованиям в социальной сфере. Современная социальная политика в России, основанная на медицинс-

кой модели, не позволяет в полной мере создать условия для реализации своих прав тем категориям граждан, которым требуется государственная поддержка. Сложившаяся практика функционирования органов власти не ориентирована на оценку социального эффекта, отражающего потребности и интересы граждан, не воспроизводит устойчивые связи с институтами гражданского общества, не является источником дальнейшего развития социальных инициатив.

Математические подходы к оценке эффективности деятельности органов власти привели к созданию патерналистской модели социальной помощи, которая предполагает лечение, пенсионное обеспечение, трудоустройство, льготы в сфере ЖКХ, но помогает человеку не жить, а выживать. Подобный подход не только ослабляет социальную позицию государства, «высвечивая» неравенство и погрешности распределения социальных благ, но и обесценивает достижения государственной политики в этой сфере, создавая почву для возникновения социальных конфликтов и конфронтации. Кажется бы, государственная политика реализуется, показатели выполняются, но не достигается тот социальный эффект, который заключается прежде всего в степени управляющего воздействия должностных лиц на запросы, интересы и потребности общества, решение социальных проблем граждан.

Ключевым элементом оценки социальной эффективности деятельности служащих является механизм контроля. В настоящее время в соответствии с положениями нормативных правовых актов, утверждающих государственные программы, контроль над реализацией мероприятий возложен на государственный орган в конкретной сфере. Так, ответственным исполнителем государственной программы «Доступная среда» на 2011–2025 гг. является Министерство труда и социальной защиты РФ. В рамках обеспечения контроля над реализацией мероприятий данной государственной программы приказом Минтруда России от 13 сентября 2012 г. № 184 создан координационный совет [5]. Анализ функций координационного совета Минтруда РФ, утвержденных регламентом, демонстрирует их различные направления деятельности (утверждение плана работы, межведомственную координацию деятельности, рассмотрение тематики мероприятий и др.), но не включает осуществление контроля над реализацией мероприятий государственной программы «Доступная среда». В настоящее время действующим законодательством порядок контроля, процедуры его проведения не регламентируются.

Согласно отчетам ведомства доступная среда создается, но достоверность статистических данных, подтверждающих успешность реализации госпрограммы в полном объеме, вызывает сомнения. Системные проверки, характеризующие социальный эффект реализации госпрограммы, Минтрудом РФ не проводятся. Отсутствуют инструменты контроля и над целевым характером использования различного рода субсидий. Министерством и органами исполнительной власти не ведется, например, мониторинг сохранения рабочего места за инвалидом или занятости (закрепляемости) инвалида на созданном рабочем месте. Контроль осуществляется только посредством сбора и учета отчетов. В связи с этим оценить эффективность расходов на проведение данного мероприятия вряд ли возможно.

Социальная эффективность деятельности служащих отражает социально значимые цели и задачи органа власти и может быть оценена посредством таких критериев, как законность, целесообразность и адекватность принятых управленческих решений. Итоги реализации государственных программ демонстрируют просчеты правового, финансово-экономического и организационного характера, отражая низкую социальную эффективность деятельности конкретных должностных лиц. На федеральном уровне отсутствуют нормативные правовые акты, содержащие перечни направлений использования средств, выделенных в рамках госпрограмм, что формирует риски финансирования мероприятий и осуществления расходов, не связанных с достижением стратегических целей государственных программ, а главное с достижением социального эффекта.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения инвалидов техническими средствами реализации, показал, что они нуждаются в совершенствовании. Так, при замене кресел-колясок не предусматривается учет изменений антропометрических данных инвалида, состояния здоровья, степени социальной активности, работоспособности, возраста. Процедура не определена возможность отказа инвалида от предоставленного ему изделия.

В рамках реализации государственной политики на социальную сферу тратятся огромные бюджетные средства. Но то, что происходит, нельзя назвать эффективным управлением не только с точки зрения решения социальных вопросов, но и с позиции эффективного и рационального использования средств федерального и региональных бюджетов.

Обращает на себя внимание тот факт, что отчеты о реализации программы и цифры официальной статистики, результаты мониторинговых исследований, проводимые органами исполнительной власти, кардинально отличаются от независимых исследований, а также от результатов контрольных мероприятий, которые осуществляет Счетная палата РФ. Ее аудиторы заявляют: «В отчетах о выполнении мероприятий Минтруд ежегодно указывал недостоверные сведения о количестве созданных рабочих мест для инвалидов» [6].

Анализ результатов аудиторских проверок, проведенных Счетной палатой РФ, обнаруживает целый ряд проблем неэффективного использования бюджетных средств. Так, по итогам реализации госпрограммы в 2011–2015 гг., несмотря на увеличение финансирования госпрограммы «Доступная среда» более чем в три раза, качество жизни людей с ограниченными возможностями здоровья заметно не улучшилось. Результаты контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2011–2015 годах на реализацию государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы», продемонстрировали, что к существенному повышению качества жизни инвалидов реализация госпрограммы пока не привела [7]. Выявлен ряд проблем, влияющих как на эффективность обеспечения инвалидов колясками, так и на рациональность и экономность расходования бюджетных средств.

Отсутствие контроля над деятельностью уполномоченных органов в части организации конкурентных процедур привело к значительной дифференци-

ции их стоимости и неэкономному расходованию бюджетных средств. Средняя стоимость колясок в регионах, реализующих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, выше, чем в территориальных органах ФСС от 8 до 48% [8].

Неэффективно организованная система закупок приводит к дополнительному расходованию бюджетных средств. Большое количество эпизодов, выявленных Счетной палатой РФ, свидетельствуют о приобретении технических средств реабилитации по ценам выше рыночных. В ряде случаев технические требования к креслам-коляскам, например в регионах, принимаются при значительном расширении потребительских свойств закупаемых кресел-колясок, что ведет к увеличению их стоимости.

Более 40% респондентов, принявших участие в проведенном Счетной палатой РФ опросе, отмечают, что оборудование социальных объектов устройствами, обеспечивающими к ним беспрепятственный доступ инвалидов, проводится с нарушением требований и нормативов, еще 33% считают, что они ограничены лишь небольшим набором приспособлений [8].

Социальный эффект детерминирован действиями конкретных должностных лиц, оказывающих реальное управляющее воздействие на управляемые объекты. Решение конкретных проблем граждан является показателем социального эффекта. Между тем сложившаяся практика демонстрирует, что организация деятельности различного рода учреждений, фондов и иных учреждений, отвечающих за предоставление мер государственной поддержки, создает немало препятствий для реализации гражданами своих прав на получение мер государственной социальной поддержки. Ориентация на экономический подход в оценке эффективности деятельности служащих приводит исключительно к количественным показателям реализации государственных программ. Программы реализуются, но они лишь формально отражают потребности социально незащищенных слоев и в большинстве случаев не решают проблем, с которыми сталкиваются инвалиды, дети-инвалиды и их родители, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения, опекуны.

Статистические данные, а также мониторинговые исследования реализации государственной программы «Доступная среда» свидетельствуют о неэффективности мер, направленных на обеспечение доступности социальной инфраструктуры для маломобильных граждан. Даже там, где, казалось бы, здания и транспорт обеспечены необходимыми для инвалидов техническими средствами, они либо неудобны для использования, либо неисправны. Формальное наличие транспорта, приспособленного для нужд инвалидов, не в полной мере решает проблемы доступности среды для них.

Реальные примеры позволяют дать низкую оценку социальной эффективности конкретных должностных лиц. Отсутствует должный контроль над качеством составления индивидуальных программ реабилитации или абилитации инвалидов в части рекомендаций технических средств реабилитации. ИПР разрабатываются как «под копирку» и не содержат достаточных характеристик рекомендуемых средств реабилитации, не учитывающих в полной мере индивидуальных особенностей инвалидов, что предусмотрено приказом Минтруда России № 998н. Отсутствие индивидуальных характеристик в ИПР часто

приводит к отказам от средств реабилитации. Избыточные же технические и потребительские характеристики ТСР, указанные в ИПР, ведут к увеличению их стоимости. В подавляющем большинстве случаев средства реабилитации предоставляются с нарушением сроков.

Положениями приказа Минтруда России № 998н при назначении ТСР не предусмотрен учет условий жизни инвалида. При принятии решения государственным учреждением медико-социальной экспертизы об обеспечении креслами-колясками не учитываются жилищные условия (этажность, наличие в подъезде лифта, пандуса, размеры проемов и другое), индивидуальные потребности инвалидов, обусловленные характером заболевания.

По обозначенным проблемам бьют тревогу общественные организации. Как отмечает председатель совета Московской городской ассоциации родителей детей-инвалидов и инвалидов с детства (МГАРДИ) Ю. Камал, результаты нескольких опросов, проведенных среди самих инвалидов и семей, воспитывающих инвалидов, плачевные. В учреждениях санаторно-курортного типа и лагерях госпрограмма практически не реализуется. «Обустроенных площадок крайне мало, практически нет, а те, которые есть, не используются по назначению. Люди не могут поехать в предложенные санатории, потому что они недоступны для маломобильных граждан. Положение серьезное, не были намечены конкретные мероприятия и цели по использованию огромных средств, а на саму «Доступную среду» использовано очень мало» [9, с. 3].

Отсутствуют единые требования к паспортам доступности, персонал не обучается навыкам работы с маломобильными инвалидами, а также с людьми с проблемами зрения, слуха, ментальной инвалидностью. «Доступная среда» предполагает доступность не только в органы государственной и муниципальной власти, но и учреждений любой формы собственности, но механизм взаимодействия власти с ними пока не регламентирован.

Множество подобных фактов делают очевидными критерии оценки социальной эффективности деятельности служащих на разных уровнях управления. Оценка социальной эффективности деятельности должностных лиц может проводиться по двум видам критериев: общим и специфическим. К общим критериям относятся критерии, отражающие общую логику и приоритеты деятельности органа власти, его целей и задач — законность, целесообразность и адекватность принятых управленческих решений. Специфические критерии ориентированы на конкретные должностные обязанности служащего. Необходимым представляется разработка и внедрение в систему оценки персонала органов власти соответствующего инструментария (периодичности, формы, методов и субъектов оценки).

Безусловно, приведенные критерии не исчерпывают всех возможностей социального подхода к оценке эффективности деятельности служащих. Дальнейшее развитие методологии оценки эффективности деятельности служащих, совершенствование методик должно проводиться с учетом основных целей реализации социальной политики в России, направленной на создание условий для достойной жизни, удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан. Критерии и показатели социального эффекта должны разра-

бываться с опорой на главные задачи социальной политики — обеспечение каждого гражданина доступным комплексом социальных благ, удовлетворяющих его необходимые биологические, материальные, социальные и духовные потребности.

### Библиографический список

1. *Осипова И.Н.* Проблемы реформирования государственной службы: в поисках прагматических ответов // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2011. № 1.
2. *Дмитриева О.А.* Проблемы и пути разрешения проблем оценки результативности деятельности таможенных органов // Таможенное дело. 2017. № 1.
3. *Колесников А.В., Макаров А.О., Беляев М.А., Осипова И.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов, 2012.
4. *Хатькова Е.А., Осипова И.Н.* Методологические проблемы оценки эффективности деятельности государственных служащих // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: сборник научных трудов. Саратов, 2018.
5. О Координационном совете по контролю за реализацией государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы: приказ Минтруда России от 13 сент. 2012 г. № 184 (в ред. от 27 марта 2017 г.) (опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Годовой отчет Счетной палаты РФ в 2017 г. URL: [https://specialitet.ru/lekcyi/godovoj\\_otchet\\_schetnoj\\_palaty\\_2017.pdf](https://specialitet.ru/lekcyi/godovoj_otchet_schetnoj_palaty_2017.pdf).
7. Бюллетень Счетной палаты РФ. 2017. № 8, авг. URL: [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)
8. Счетная палата: «Доступная среда» пока не улучшила жизнь инвалидов. URL: <https://www.miloserdie.ru/news/schetnaya-palata-dostupnaya-sreda-ne-uluchshila-zhizn-invalidov/>
9. *Конобеевская Н.* Счетная палата: «Доступная среда» пока не улучшила жизнь инвалидов // Известия. 2017. 22 мая.