Если руководитель демонстрирует высокие показатели выполнения или расширяется сфера его ответственности, то через год его основная ставка может быть повышена. Имеются 22 вида материального поощрения для карьерных чиновников и 11 – для политических назначенцев. Члены Службы могут получить бонус за хорошие результаты работы по рекомендации Совета по оценке выполнения данного ведомства, составляющий от 5% до 20% основного должностного оклада в конце отчетного периода.

Помимо этого, установлены две награды Президента США для особо отличившихся карьерных служащих, составляющие 35 и 20% от годовой зарплаты. Эти награды ежегодно получают, соответственно, 1% и 5% членов Службы, которых оценивают по двум ключевым критериям – достижение высоких результатов и эффективное руководство. Одновременно им вручается грамота Президента США. Гласность и четкое определение всех видов поощрения и льгот позволяют не только контролировать доходы высших руководителей, но и создать систему их мотивации и стимулирования. Так, по результатам опроса (2007 г.), 67% членов Службы были удовлетворены признанием их хорошей работы, а 72% видели связь между бонусами и оценкой деятельности.

Опыт США показывает, что для успешной модернизации общества необходимы три условия, непосредственно связанные с деятельностью высших чиновников: а) общее видение в отношении стратегического развития страны, разделяемое политиками и администраторами; б) постоянство принципов и взглядов на стратегию реформирования; в) единство слова и дела, особенно на высшем уровне.

В России требуется сформировать эффективную систему работы с руководящими кадрами, уделив основное внимание развитию их управленческих знаний и навыков. В настоящее время ощущается дефицит двух групп руководителей – федеральных и региональных лидеров, способных разработать и осуществить реформы, добиться поставленных целей в условиях динамичной среды, а также менеджеров крупных государственных проектов и программ. Поэтому необходимо создание специальной системы работы с высшими чиновниками на федеральном и региональном уровнях с четкими стандартами отбора и назначения, профессионального развития и стимулирования, оценкой результатов их работы. От этого непосредственно зависит качество жизни граждан и темпы социально-экономического развития страны.

Литература

1. Towards government at a glance: Identification of core data and issues related to public sector efficiency. OECD, France, 2008.
2. Modernising government. The way forward. OECD, 2005.
3. *Лобанов В.В.* Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах. Монография, М., 2006.
4. The Status of Senior Executive Service. US OPM, 2004.
5. Guide to Senior Executive Service Qualifications. US OPM, 2006.

Дмитрий МАСЛОВ

Модель CAF для улучшения качества публичного менеджмента

CAF в Европе

В последние годы мировая практика менеджмента в организациях бюджетной сферы, в том числе в органах государственной исполнительной власти и местного самоуправления, указывает на явную тенденцию к заимствованию из бизнеса моделей и методов, обеспечивающих устойчивость и конкурентоспособность коммерческим компаниям. Эффективность в бюджетной сфере становится синонимом эффективного государства. Ее главным мерилом выступает качество публичных услуг, а «качество» понимается как степень удовлетворения потребностей каждого гражданина в отдельности и общества в целом.

Для улучшения качества публичных услуг и повышения эффективности деятельности организаций бюджетной сферы в 2000 году в Европе под эгидой Еврокомиссии в Европейском институте административного управления (EIPA) была разработана «Общая схема оценки» (Common Assessment Framework – далее модель CAF), которая сегодня успешно внедряется во многих европейских странах. В ее основу положена широко известная бизнес-модель делового совершенства Европейского фонда управления качеством (модель EFQM) [1].

Применение CAF предполагает комплексное обследование деятельности организаций бюджетной сферы на основе диагностической самооценки. Кроме того, CAF представляет собой инструмент сравнительного анализа (бенчмаркинга) институциональных систем европейских государств, а также механизм для определения и распространения лучших практик публичного менеджмента.

Сегодня в 27 европейских странах CAF является неотъемлемым элементом государственных программ рефор-

Дмитрий МАСЛОВ – кандидат экономических наук, директор Научного центра бенчмаркинга и совершенствования Ивановского государственного энергетического университета

мирования систем управления в организациях бюджетной сферы. Обычно внедрение модели CAF в практику публичного менеджмента происходит на уровне правительственных инициатив. Как правило, CAF рассматривается органами власти в качестве элемента программ административной реформы или как основа для разработки целевого плана улучшений в отдельных областях бюджетной сферы. Национальные организации/агентства, отвечающие за распространение и содействие продвижению CAF в европейских странах, в большинстве правительственные и относятся к финансовым министерствам или министерствам, в компетенцию которых входят вопросы реформирования и развития государственной службы.

Применение модели CAF позволяет на государственном уровне решать следующие задачи:

- повышение эффективности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти различных уровней;
- внедрение в практику государственного и муниципального управления принципов менеджмента качества, таких как ориентация на потребителя, процессный подход, принятие решения на основе фактов;
- создание инфраструктуры для бенчмаркинга, обмена опытом и изучения лучшей зарубежной и национальной практики управления в исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления.

Сегодня более 1800 европейских организаций являются зарегистрированными пользователями модели CAF. Согласно опросам 9 из 10 пользователей CAF начинают деятельность по совершенствованию именно в результате самооценки по критериям этой модели.

В европейском и мировом масштабах развитию модели CAF способствует сотрудничество ее пользователей в рамках Европейской сети административного управления EUPAN. Кроме того, одним из существенных стимулов для развития CAF в Европе станет появление в 2010 г. института внешней независимой оценки организаций, применяющих модель CAF.

CAF В РОССИИ

Несмотря на то, что целевой аудиторией для CAF являются страны Евросоюза, некоторые государства Ближнего Востока, Китай, Бразилия проявляют интерес к ней как эффективному инструменту совершенствования систем управления в организациях бюджетной сферы.

Первым, кто в СНГ обратил серьезное внимание на потенциал модели CAF, оказалась Россия. В 2006 г. на основе «Общей схемы оценки» в Ивановской области была разработана концепция системы оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС) [2]. В рамках концепции ЭПУС был предложен комплексный подход к решению задач административной реформы в Российской Федерации на основе реализации принципов непрерывного совершенствования деятельности, ориентации на потребителя/гражданина, вовлечения служащих в процессы административной реформы и улучшения качества государственных и муниципальных услуг. Модель ЭПУС успешно прошла апробацию в аппарате Избирательной комиссии Ивановской области [3]. Но основные преимущества системы ЭПУС лучше всего видны при вовлечении как можно большего числа государственных и муниципальных органов в самооценку по критериям модели (а их – 28). Модели CAF и ЭПУС позволяют сравнивать показатели эффективности разнотипных органов управления различных уровней публичной власти, а также обмена опытом при помощи современных коммуникационных технологий.

Поддержку развитию моделей CAF и ЭПУС оказывает Всероссийская организации качества (ВОК). С февраля 2008 г. ВОК является национальным представителем ресурсного центра EIPA/CAF в России. При ВОК создан Комитет по качеству в государственном и муниципальном управлении. В июле 2008 г. в Москве был организован первый тренинг-семинар для представителей государственной и муниципальной власти, а также экспертов в области менеджмента качества по применению модели CAF.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНИЦИАТИВА ПО РАЗВИТИЮ CAF В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И СНГ

В сентябре 2009 г. Научный центр бенчмаркинга и совершенствования Ивановского государственного энергетического университета (НЦБС ИГЭУ) совместно с Программой развития ООН (UNDP /RCPAR), в лице Регионального центра по реформированию государственного управления в странах Центральной, Восточной Европы и СНГ, начал реализацию общей международной инициативы по развитию модели CAF в странах Восточной Европы и СНГ. Она получила название «Улучшение качества менеджмента в сфере государственного управления через применение модели CAF» (Improving quality of public management through application of the CAF model – IQUAL).

Участниками проекта являются Отдел организационной работы и политики государственного управления Администрации Президента Кыргызстана,

---

Региональный центр UNDP по административным реформам (RCPAR) является 5-летним проектом, инициированным европейским офисом Программы развития ООН в Братиславе и финансируемым правительством Греции. Цель RCPAR – развитие профессиональной экспертной сети по вопросам административных реформ и содействие различным формам взаимодействия между странами Центральной и Восточной Европы со странами СНГ (CEECIS). UNDP рассматривает RCPAR в качестве ключевого центра по поддержке региональных программ реформирования государственного управления на ближайшие годы. Проект RCPAR концентрируется на четырех тематических областях: a) усиление процессов разработки политики и координации; b) улучшение государственного управления финансами; c) повышение эффективности деятельности персонала в общественном секторе; d) улучшение качества публичных услуг. www.rcpar.org

Агентство по делам государственной службы Республики Казахстан, Министерство благосостояния Латвии и Министерство административного управления Словении. Россию представляет НЦБС ИГЭУ, который является экспертным центром UNDP/RCPAR в России по вопросам административной реформы, а также правительство Ивановской области, как экспериментальная площадка по апробации методов и инструментов CAF в Российской Федерации. Партнером проекта выступает ресурсный центр CAF Европейского института административного управления (EIPA).

Основная цель проекта IQUAL – повышение эффективности административных реформ в странах-партнерах через развитие принципов менеджмента качества в практике административного управления на основе модели CAF. Специфическими целями проекта IQUAL являются:

- предоставление возможности экспертам и практическим пользователям модели CAF в странах-партнерах обменяться опытом, идеями, применяемыми подходами для совместного роста;
- привлечение внимания правительственных структур Российской Федерации различных уровней, вовлеченных в процессы административной реформы, к модели CAF как простому и эффективному инструменту улучшения качества публичного менеджмента, широко применяемому в странах Евросоюза;
- создание фундамента для дальнейшего развития модели CAF в Европе и странах СНГ через механизмы сетевого взаимодействия и бенчмаркинга, посредством установления рабочих контактов, издания книги лучших практик CAF на английском языке и языках стран-партнеров, разработки типовой программы обучения CAF в странах СНГ.

РОССИЯ В CAF

Первый семинар-тренинг IQUAL состоялся в сентябре 2009 г. в Риге и носил название «Модель CAF в действии». В семинаре приняли участие сотрудники различных министерств Латвийской Республики, Администрации Президента Кыргызстана, пользователи модели CAF из Словении. От Российской Федерации были представители правительства Ивановской области, Контрольно-счетной палаты и Избирательной комиссии Ивановской области. Участники ознакомились с самооценкой и оценочной системой модели CAF, методами совершенствования системы управления государственных организаций на ее основе, лучшей практикой применения в общественном секторе. Кроме того, программа включала визиты в Банк Латвии, Министерство финансов и Министерство благосостояния, где был представлен практический опыт применения модели.

По результатам визита в Латвию правительство Ивановской области совместно с Научным центром бенчмаркинга и совершенствования ИГЭУ начали разработку плана мероприятий по апробации модели CAF в Ивановской области, а также подготовку к весенней международной конференции пользователей модели CAF, проведение которой запланировано на апрель 2010 г. в России.

Следующим мероприятием проекта в октябре 2009 г. стал визит в Словению. Эта страна является одним из лидеров Евросоюза по числу зарегистрированных пользователей модели CAF. Участникам IQUAL продемонстрирован полный спектр применения CAF – от министерства до муниципалитета, от сферы государственного управления до применения методов самооценки в деятельности полиции. По результатам визита начата подготовка «Книги лучших практик», которая обобщит и систематизирует европейский опыт по улучшению качества публичного менеджмента на основе применения модели CAF.

Несмотря на предпринимаемые в России меры по улучшению качества государственного управления в рамках административной реформы, многие ее целевые показатели не достигнуты. Это заставляет серьезно задуматься о механизмах совершенствования публичного менеджмента. Возможно, обеспечение качества в государственном масштабе не должно основываться только на принципах контроля, а запускаемый сегодня правовой механизм оценки эффективности и качества государственного и муниципального управления не должен быть исключительно карательным инструментом. Оценка эффективности «по результатам» без учета оценки «реально имеющихся возможностей» не может претендовать на объективность. А соответствие государственной/муниципальной услуги критериям спущенного сверху стандарта/регламента уже давно не является достаточным аргументом при оценке качества этой услуги. Здесь необходимо ясное понимание принципа обеспечения и улучшения качества публичных услуг «от потребителя/гражданина», когда ожидания гражданина являются основополагающими при разработке стандарта, а оценка качества основывается не столько на показателях выполнения бюрократических процедур, сколько на удовлетворенности населения предоставленной услугой.

Модель CAF предлагает комплексный подход к оценке эффективности управления в организациях бюджетной сферы не только на принципах контроля, т.е. соответствия результатов запланированным целям, но и позволяет определить, насколько успешно были использованы возможности, которые имеются у организации и ее руководителя. Кроме того, CAF по духу является позитивным, мотивирующим инструментом повышения эффективности и качества. Недаром при оценке по критериям модели определяются не «слабые стороны», а «области для улучшений».

Литература

1. *Маслов Д.В.* От качества к совершенству. Полезная модель EFQM. М: РИА «Стандарты и качество», 2008.
2. *Маслов Д.В., Короленко А.Ю., Смирнов В.В.* Система «ЭПУС» как механизм повышения эффективности государственного и муниципального управления // Государственная служба. 2007. № 6. С.70-81; *Маслов Д.В., Короленко А.Ю., Смирнов В.В.* Система оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС). М: Флинта: Наука, 2006.
3. *Маслов Д.В.* От качества власти к качеству жизни: инициативы государства и «точки роста» // Стандарты и качество. 2007. №5. С.76-80.