

**Для цитирования:** Лукин А. Н., Воропанов В. А., Орлов П. А., Яцун А. Н. Использование ключевых показателей результативности деятельности кадров на государственной и муниципальной службе // Социум и власть. 2021. № 1 (87). С. 90—102. DOI 10.22394/1996-0522-2021-1-90-102.

DOI 10.22394/1996-0522-2021-1-90-102

УДК 331.101.38

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАДРОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

**Лукин Анатолий Николаевич,**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Челябинский филиал,  
доцент кафедры государственного управления,  
правового обеспечения государственной  
и муниципальной службы,  
кандидат культурологии, доцент.  
Российская Федерация, 454077,  
г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26.  
E-mail: anlukin@mail.ru

**Воропанов Виталий Александрович,**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Челябинский филиал,  
заведующий кафедрой  
государственного управления,  
правового обеспечения государственной  
и муниципальной службы,  
кандидат исторических наук, доцент.  
Российская Федерация, 454077, г. Челябинск, ул.  
Комарова, д. 26.  
E-mail: vvoropanov@yandex.ru

**Орлов Павел Алексеевич**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Челябинский филиал,  
доцент кафедры государственного управления,  
правового обеспечения государственной  
и муниципальной службы,  
кандидат исторических наук, доцент.  
Российская Федерация, 454077,  
г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26.  
E-mail: orlova1911@is74.ru

**Яцун Андрей Николаевич,**

ООО Инвестиционная компания  
«Доступное жилье»,  
генеральный директор.  
Российская Федерация, 454100, г. Челябинск,  
Комсомольский пр., д. 138, помещ. 4.

*Аннотация*

**Введение.** Необходимость перехода к новой системе мотивации деятельности государственных и муниципальных служащих широко обсуждается в последние годы. Более того, в некоторых органах государственной власти в этом направлении предприняты определенные действия. Но в целом существенных перемен так и не произошло. Авторы статьи убеждены, что переход к более эффективному управлению невозможен без изменения системы оплаты труда чиновников, которая должна мотивировать их на достижение значимых результатов в тех областях, за которые они отвечают. В работе рассмотрен концептуальный подход перевода оплаты труда чиновников на новую систему, показаны преимущества использования показателей результативности для стимулирования деятельности служащих.

**Цель.** Обоснование целесообразности использования показателей результативности деятельности при оплате труда государственных и муниципальных служащих.

**Методы.** В рамках системного подхода мы использовали структурно-функциональный анализ, а также общенаучные методы: абстрагирование, сравнение, описание и объяснение.

**Научная новизна.** Показаны возможности использования показателей результативности деятельности кадров на государственной и муниципальной службе для повышения их мотивации к получению значимых результатов в своей работе.

**Результаты.** Проведен анализ условий успешного внедрения ключевых показателей результативности деятельности кадров на государственной и муниципальной службе, описаны типичные ошибки, препятствующие эффективному использованию КПРД в органах государственной власти. Разработаны рекомендации по совершенствованию использования КПРД в системе государственного и муниципального управления.

**Выводы.** Правильное использование ключевых показателей результативности деятельности государственных и муниципальных служащих существенно повысит их мотивацию к получению высоких результатов в своей работе. При этом КПРД должны быть сбалансированы и подобраны с учетом целей организации.

*Ключевые понятия:*

мотивация деятельности,  
показатели результативности деятельности,  
государственная служба,  
муниципальная служба,  
оценка деятельности.

## Введение

Во времена перманентных изменений во всех сферах жизни общества, в государственном и муниципальном управлении трудно рассчитывать на серьезный успех, если не генерировать адекватные новым вызовам внутренние для органов власти изменения, постоянно задаваясь вопросом о причинах недостаточной эффективности тех или иных аспектов их работы. К ключевым аспектам деятельности, среди прочих, стоит отнести систему оплаты труда служащих и связанную с этим мотивацию кадров. Если в коммерческом секторе на это всегда делается акцент в работе с персоналом, то громоздкая и куда более консервативная система государственного управления к переменам готова гораздо хуже. Кроме того, нужно учитывать, что от служащих требуется ориентированность на социальное развитие, человеческий капитал, а не только учет исключительно экономических параметров развития [19]. Впрочем, у органов государственной власти есть возможность адаптировать успешный опыт частного сектора экономики к своим условиям, в том числе, прибегая к помощи лучших экспертов.

Не вызывает сомнений среди специалистов тот факт, что правильно выстроенная система оплаты труда может стать мощным мотиватором деятельности людей. Тогда, когда работник имеет возможность существенно увеличить свой доход, добиваясь значимых и осязаемых результатов в своей профессиональной деятельности, его производительность труда как правило возрастает.

В последние годы в органах государственной власти и местного самоуправления России основной упор делался на детальную регламентацию деятельности служащих. Обновление нормативно-правовой базы, принятие и последующие дополнения регламентов деятельности органов власти и должностных лиц призваны сделать работу чиновников предсказуемой и подконтрольной. Впрочем, такой службе чиновников хотели видеть и в прошлые времена [7]. Однако, как метко подмечено в русской пословице, — «Невольник не работник». К сожалению, на практике чаще всего отсутствует интенция сознания служащих на достижение выдающихся результатов в своей деятельности. Создаются условия для того, чтобы часть лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы была озабочена только

тем, чтобы обозначать факт своего пребывания на служебном месте и демонстрировать активную деятельность. Когда результаты труда непосредственно не влияют на его оплату, трудно обеспечить высокую самоотдачу человека на его рабочем месте. Совсем плохая управленческая ситуация возникает тогда, когда безынициативный, ленивый руководитель или специалист получает такое же денежное вознаграждение, как и его коллега, добывающийся благодаря своему старанию и профессионализму значимых для общества результатов. К сожалению, в органах власти такое встречается достаточно часто. Попытки внедрить оплату труда по результатам предпринимались неоднократно как для государственных гражданских служащих [4; 11], так и в органах местного самоуправления [10; 16]. Определенные наработки есть в ряде министерств и ведомств, в частности, в Минфине России [18] и в ФАС [22]. Однако системный эффект пока получен не был.

Фокус мотивации российских чиновников не направлен на достижение максимальных значений показателей своей деятельности. Поэтому кто-то из них ищет мотивацию в карьерном росте. Некоторые разочаровываются в том, что ни какими собственными усилиями не могут повлиять на рост своих доходов и уходят в коммерческие структуры. Есть и такие чиновники, которые пытаются поднять уровень доходов с использованием коррупционных схем [15]. К сожалению, в обновленном индексе восприятия коррупции, опубликованном международным антикоррупционным движением Transparency International, Россия занимает малопочетное 137-е место из 180 стран<sup>1</sup>. Нам представляется неслучайным то, что положительный опыт борьбы с коррупцией включает, среди прочего, и реформу оплаты труда служащих. В качестве примера можно привести Сингапур и Гонконг.

Механическое изменение денежного содержания чиновников — не выход из положения. Руководители регионов и муниципальных образований, члены их команд и остальные служащие должны иметь достойные доходы, но только при условии, что они своим трудом реально меняют к лучшему социально-экономическую ситуацию на подконтрольной им территории. Ключевые показатели результативности деятельности руководителей органов местного

<sup>1</sup> «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» : официальный сайт. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatya-korruptsii> (дата обращения: 23.05.2020).

самоуправления и руководства регионов должны быть не только увязаны с повышением качества жизни населения (реальные доходы граждан, увеличение продолжительности жизни населения, экологическая ситуация на территории проживания, уровень безработицы, уровень удовлетворенности населения деятельностью соответствующего руководителя, развитие инфраструктуры, формирование комфортной для жизни городской среды и т. п.), но и напрямую влиять на их зарплату. Только достижение запланированных индикативных показателей должно позволять чиновнику получать высокую зарплату. Если же показатели не достигнуты, то это автоматически должно снижать его доходы. Нужна прозрачная, объективная система оценки результатов труда руководителей и специалистов органов публичной власти, которая позволила бы гражданскому обществу контролировать четкость соблюдения правил и процедур оценки, а также достоверность предоставляемой информации.

В Федеральных законах ФЗ-79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 2004 года и ФЗ-25 «О муниципальной службе Российской Федерации» от 2007 года предусмотрена возможность оплаты труда служащих на основе достижения специально разработанных ключевых показателей результативности (эффективности) их деятельности. Поэтому в своей статье мы будем чаще использовать этот термин. При этом нужно учитывать, что в научной литературе используются термины-синонимы «показатели деятельности» (ПД), «ключевые показатели деятельности» (КПД) и, особенно часто, «ключевые показатели эффективности» (КПЭ) или англоязычный вариант «Key Performance Indicators» (KPI). Английский термин появился гораздо раньше. В 1992 году система KPI впервые была внедрена в компании Analog Devices, тогда как в странах СНГ этот опыт начал использоваться примерно с начала 2000-х годов.

Отметим, что уже сейчас имеется в наличии основная нормативно-правовая база, открывающая возможность внедрения ключевых показателей результативности деятельности (КПРД) в органы государственной власти и местного самоуправления, включая Указы Президента Российской Федерации, постановления правительства, вплоть до методических рекомендаций некоторых министерств и ведомств [13]. Общее мнение экспертов сводится к тому, что оценка деятельности чиновников должна осуществляться в соответствии с показателями

эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, соответствующих требованиям новых задач и функций в условиях совершенствования системы государственного управления [1].

В большинстве развитых стран в большей или меньшей степени внедряются технологии управления по результатам, происходит начисление бонусов чиновникам в зависимости от их достижений в служебной деятельности, с учетом современных вызовов и ожиданий граждан [8].

То, что проблема внедрения показателей результативности служащих органов публичной власти является актуальной темой научного исследования, подтверждается тем, что когда мы в электронной библиотеке eLibrary в поисковой системе набрали слова «показатели результативности служащих», то нам был предоставлен доступ к текстам 238 610 научных статей, в которых этот термин встречается в названии, ключевых словах или аннотации.

### **1. Преимущества внедрения новой системы оплаты труда в органах власти**

Чтобы чиновники стремились получать высокие результаты своей деятельности, система их мотивации непременно должна включать в себя конкретные измеримые цели, определенные для каждого руководителя и специалиста, ясные и справедливые правила оценки результатов его труда, а также прозрачную систему расчета вознаграждения. Всего этого позволяет достичь система оплаты труда, построенная на основе ключевых показателей результативности деятельности кадров (КПРД).

Опыт консалтинговых компаний, занимающихся внедрением системы оплаты труда на основе достижения КПРД, наглядно свидетельствует о преимуществах этого подхода. Однако значимый результат получен преимущественно в коммерческом секторе. Как отмечает Марк Розин, включенный в Топ-1000 самых успешных менеджеров России (рейтинг «Ассоциации менеджеров России»), не менее 63 % директоров компаний, внедривших новую систему управления мотивацией персонала, оценивают влияние системы на бизнес-результат как очень высокое [17]. По их свидетельству, индикативные значения показателей результативности деятельности руководителей и специалистов увеличиваются на 15—20 % без инвестиционных вложений и роста численности сотрудников в течение двух

ближайших лет. Такой рост производительности труда обеспечивает окупаемость любого проекта. В сфере продаж внедрение КПРД в 100 процентах случаев дает положительный эффект. Государственные и муниципальные структуры таких результатов пока не имеют. В дальнейшем мы остановимся на причинах этого. Но в начале стоит более подробно рассмотреть достоинства системы. При условии, что КПРД разработаны верно мы получаем следующие преимущества:

- возможность в полной мере оценить эффективность работы руководителя или специалиста;
- наглядная иллюстрация вклада каждого чиновника в достижение стратегических целей социального и экономического развития региона, муниципального образования или конкретного органа государственной власти;
- появляется эффективная система мотивации труда;
- меняется фокус внимания должностных лиц с процедур на результаты, а именно высоких результатов от работы чиновников ожидает общество;
- новая система эффективно увязывает цели общества, органов власти, чиновников и населения;
- конкретно определяются зоны ответственности должностным лицам;
- руководителям и специалистам будут представлены четкие и измеримые критерии успеха;
- ценность выдающихся результатов деятельности становится элементом корпоративной культуры органов власти;
- повысится авторитет чиновников в глазах населения, так как люди будут видеть их реальный вклад в повышение уровня жизни граждан, в создание благоприятной для жизни городской среды, в улучшение качества, предоставляемых государственных и муниципальных услуг;
- появляется новый механизм общественной оценки деятельности чиновников [2], их результаты будут видны гражданам.

## **2. Основные условия внедрения системы оплаты труда с использованием показателей результативности**

Для российской системы государственного и муниципального управления, на наш

взгляд, вполне приемлем подход внедрения показателей результативности, который используют специалисты «ЭКОПСИ Консалтинг» — организации с многолетним успешным опытом продвижения этих технологий во многих компаниях России и стран СНГ. Этот подход предполагает учет уровня развития и особенностей системы управления организацией [5]. Органы государственной власти и местного самоуправления должны получить систему КПРД, адекватную их стратегическим целям. На наш взгляд, на этапе внедрения стоит воспользоваться консалтинговыми услугами лучших российских экспертов. Люди, не обладающие развитыми профессиональными компетенциями в этой сфере, с высокой долей вероятности допустят просчеты, которые могут в последствии стать роковыми.

Ключевые руководители, наряду с заранее подготовленными специалистами и приглашенными экспертами, должны принимать участие в процессе разработки КПРД, чтобы стать полноправными соавторами системы. Их приверженность новой системе — необходимое условие успешного ее внедрения. К тому же, в этом случае руководителями и ключевыми специалистами будут получены знания и навыки, необходимые для последующей актуализации и развития данной системы. Предлагаемый подход не предусматривает слишком быстрого перехода на КПРД, однако это, на наш взгляд, тот случай, когда, как перед полетом в космос, нужно быть абсолютно уверенным перед запуском системы в том, что все элементы и связи тщательно проверены.

Рассмотрим жесткие принципы, на которых должна основываться система использования КПРД в сфере государственного и муниципального управления:

- для первых руководителей они должны соответствовать стратегическим целям развития регионов, муниципальных образований, органов власти, а для руководителей подразделений — целям этих подразделений;
- для руководителей органов местного самоуправления и руководства регионов они должны быть увязаны с повышением качества жизни населения (реальные доходы граждан, увеличение продолжительности жизни населения, экологическая ситуация на территории проживания, уровень безработицы, уровень удовлетворенности населения деятельностью соответствующего руководителя, раз-

- набор показателей должен быть сбалансированным, чтобы фокус мотивации чиновников не был сосредоточен на какой-либо одной сфере его деятельности в ущерб другим;
- разумное ограничение количества показателей (по мнению экспертов оптимально 5—7 показателей, хотя, конечно, у руководителя региона или муниципального образования их может быть чуть больше, но не десятки и не сотни);
- каждое должностное лицо должно иметь реальную возможность своими профессиональными действиями обеспечить достижение целевых значений персональных показателей;
- показатели результативности должны предусматривать минимальное пороговое, плановое и целевое (вызов) значения, существенное денежное вознаграждение чиновник должен получать только при достижении целевого значения (вызова);
- факт не достижения минимального порогового значения к началу отчетного периода, открывает возможность инициации процесса признания руководителя (специалиста) несоответствующим замещаемой должности;
- достижение руководителем (специалистом) целевых показателей результативности его деятельности автоматически предполагает существование (предусмотренное контрактом) увеличение оплаты труда на следующий временной период, например, год;

- каждый показатель должен иметь четкую конкретную формулировку, прописанную в персональной карте КПРД, в которой также должны быть указаны используемая формула расчета показателя результативности, целевые значения (пороговое, плановое и вызов), единицы, в которых будет производиться измерение, вес (приоритет) и используемые источники данных;
- должен быть установлен действенный общественный контроль за достоверностью предоставляемой информации о достижении показателей результативности руководителей органов публичной власти, вся информация об этом должна размещаться в открытом доступе.

В табл. 1 мы приводим пример описания одного из возможных КПРД для государственного (муниципального) служащего, в функциональные обязанности которого входит оказание государственных (муниципальных) услуг населению.

А вот примерно так может выглядеть ключевой документ — карта результативности деятельности должностного лица, на основе которой происходит оценка достижений чиновника (табл. 2).

Классический подход к разработке ключевых показателей результативности деятельности сотрудников, если его применить в органах публичной власти, предполагает декомпозицию ключевых показателей, разработанных для высшего звена управления таким образом, чтобы каждое структурное подразделение имело свой пул КПРД, за достижение которых отвечает руководитель

Таблица 1

**Пример КПРД**

Наименование характеристики	Описание характеристики
Процесс	Оказание услуг населению
Цель	Повысить уровень удовлетворённости населения
Наименование	Коэффициент удовлетворённости населения
Единицы измерения	%
Формула расчёта	$V = V_{\text{удовлетворенных}} / V_{\text{опрошенных}} \times 100 \%,$ где V — коэффициент удовлетворенности населения; $V_{\text{удовлетворенных}}$ — количество удовлетворенных; $V_{\text{опрошенных}}$ — общее количество опрошенных
Описание методики расчёта показателя	Предварительно должны быть разработаны критерии оценки удовлетворённости населения
Полярность	Повышение значения
Периодичность расчёта	1 раз в 6 месяцев
Разрез анализа	Категории населения
Источник данных	Анкетирование

Таблица 2

Пример карты результативности

№ п/п	КПРД		Вес КПРД	Целевые планки КПРД			Результат (заполняется в конце периода)		
	описание	единица измерения	%	порог	план	вызов	значение	рез-ть по КПРД	вклад в итоговую рез-ть
1	Уровень заработной платы жителей региона	тысячи рублей	15	25	28	32	32	100	15
2	Уровень удовлетворённости населения работой руководителя	%	20	50	60	70	70	150	40
3	Место региона в экологическом рейтинге субъектов РФ	цифровое значение в рейтинге	10	55	50	45	55	50	5
	И т. д.								
	Общий вес КПРД 100						Итоговая результативность		

подразделения. Он заинтересован в том, чтобы сформировать набор показателей своих подчиненных таким образом, чтобы они своим мотивированным трудом обеспечили в сумме достижение целевых значений показателей подразделения, а значит и его собственное высокое вознаграждение. Для каждого ключевого показателя результативности устанавливается целевое значение, которое нужно достичь к определенному отчетному времени (например, через полгода или год). От того, в какой мере достигаются целевые значения тем или иным служащим, будет зависеть размер его индивидуального вознаграждения по итогам отчетного периода [6].

Ключевые показатели результативности деятельности должны быть сформулированы четко и понятно, не допустимо, чтобы были разные толкования слов. Приведем пример формулировок КПРД:

КПРД 1 — «Уровень удовлетворенности населения действиями руководителя региона»,

КПРД 2 — «Средний размер оплаты труда в регионе»,

КПРД 3 — «Объем привлеченных инвестиций за отчетный период»,

КПРД 4 — «Место региона в рейтинге экологического благополучия субъектов РФ» и т. д.

Для того чтобы система премирования на основе ключевых показателей результативности деятельности серьезным образом мотивировала чиновников на продуктивную работу, а не приводила к недовольству

и конфликтам, каждый показатель следует формулировать максимально конкретно. Кроме того, понадобится простая и доступная всем методика расчета КПРД (какие данные используются для определения его значения, когда и каким образом могут вноситься корректировки и т. д.).

Вдумчиво нужно подходить к определению целевых значений ключевых показателей результативности деятельности сотрудников. Если поднять целевые планки слишком высоко, то должностные лица будут субъективно воспринимать КПРД как невыполнимые. Тогда никакой мотивации на их достижение не будет. Если в наборе показателей результативности окажется хотя бы один недостижимый, то он разрушит всю создаваемую систему мотивации. Цена подобной ошибки слишком высока. Поэтому на этапе разработки КПРД нужно тщательно оценивать каждый показатель на предмет его достижимости.

Ядром новой системы мотивации труда чиновников всех уровней должна стать технология управления по целям. Она предполагает периодическую постановку целей перед руководителями органов власти и структурных подразделений (вероятнее всего, уместно это делать один раз в год). В соответствии с целями должны быть установлены целевые планки с конкретными цифровыми значениями, на которые должна быть обеспечена интенция сознания управленцев всех уровней. Стоит отметить большой эвристический потенциал философского представления об интенции созна-



ния человека, т. е. его особой избирательности, направленности, устремленности на определенный объект [12].

Новая система оплаты и мотивации труда существенно изменит стиль управления в органах власти. Присущий ныне властным структурам акцент на руководство через выдачу заданий разной категории срочности и важности, станет неуместным. Целевое управление предполагает повышение самостоятельности управленцев, которые после принятия цели и определения на ее основе набора КПРД вправе самостоятельно выбирать пути и методы достижения целевых значений. Жесткость, беспристрастность и объективность контроля предполагается только в запланированной заранее итоговой точке контроля.

Отдельно нужно разобраться с тем, для какого уровня чиновников стоит внедрять оплату труда на основе показателей результативности их деятельности. Большинство экспертов в сфере использования КПЭ и КПРД убеждены в том, что наиболее эффективно эта система действует на уровне ТОП-руководителей, неплохие результаты наблюдаются и на среднем уровне руководства. А вот на уровне низшего звена управления и рядовых сотрудников, по мнению практиков, целесообразность подобных нововведений спорна. Хотя при определенной специфике работы, например, для менеджеров по продажам в коммерческих организациях, КПЭ способны дать значительный позитивный эффект. Но это обусловлено спецификой деятельности этой категории персонала. Там изначально предполагается большая самостоятельность действий и нацеленность на количество и объем продаж, которые естественным образом становятся их КПЭ. Остается только правильно установить целевые планки и разобраться с размером предполагаемых бонусов. В то же время нет никакой необходимости доводить систему КПРД до уровня, например, обеспечивающего специалиста. Здесь просто требуется соблюдение четко определенных стандартов работы.

Опыт использования КПЭ в коммерческих организациях может и должен, на наш взгляд, учитываться в органах государственной и муниципальной власти. Директивный одномоментный переход к показателям результативности деятельности всех чиновников без должной проработки всех аспектов этого решения, непременно приведет к серьезным просчетам и последующему ра-

зочарованию. Начинать реформу нужно с высшего звена, и потом постепенно распространять новые технологии оплаты труда и мотивации на другие категории служащих. Весьма уместно запустить пилотный проект в нескольких муниципальных образованиях и одном-двух регионах. Только отладив систему, можно приступать к масштабированию проекта.

Мы полагаем, опираясь на опыт экспертов в этой сфере, что на территории муниципального образования или региона, в конкретных органах публичной власти нужно на первом этапе реформы использовать разные механизмы мотивации кадров: на верхнем уровне — внедрять систему ключевых показателей результативности деятельности, а на уровне специалистов — предусматривать коллективные премии для структурного подразделения при достижении им установленных целевых показателей и создавать командную систему мотивации. Это подготовит служащих к принятию показателей результативности деятельности в последующем.

После внедрения системы КПРД важно помнить о том, что она должна быть актуальной. Так как мы живем в период перманентных изменений, по окончании отчетного периода набор и содержание показателей результативности, а также расстановка весов (приоритетов) могут быть изменены. До наступления отчетного периода менять КПРД нецелесообразно, так как тогда у сотрудников утрачивается вера в честность руководства, в его готовность при любых обстоятельствах выполнить данные обещания.

После официального перехода на КПРД нужно строго выполнять принятые обязательства. Недопустимо не выплачивать служащим обещанные бонусы в том случае, если они достигли числовых значений показателей результативности своей деятельности на уровне вызова и выше. Это сразу дискредитирует систему. В равной степени неуместно «прощать» тех, кто не достиг целевых значений и выплачивать им незаслуженное денежное вознаграждение. Если будучи Министром экономического развития, Максим Орешкин поручал усилить контроль за исполнением ключевых показателей эффективности, так как, по его информации, многие топ-руководители сохранили годовые премии, несмотря на неудачное управление, не достигнув по итогам года целевых значений своих показателей результативности [3].

### **3. Типичные ошибки, возникающие при внедрении системы оплаты труда на основе использования показателей результативности деятельности чиновников**

По мнению скептиков, сложность введения показателей результативности труда чиновников всех уровней связана с тем, что для большинства должностей результаты деятельности не поддаются оцифровке, а, следовательно, показатели результативности не могут быть установлены. К тому же масштабность, сложность и малая формализация деятельности руководителей органов государственной власти и их структурных подразделений также ставят под сомнение использование объективных показателей их труда. Однако практика развеивает подобные скептические мифы. Тем не менее риски и угрозы должны быть в полной мере учтены.

Внедрение современных мотивационных систем связано с разработкой ключевых показателей результативности деятельности (КПРД) служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, а они в свою очередь требуют постановки целей, что является уже прерогативой верхнего управленческого уровня. Поэтому нельзя реформу системы мотивации и оплаты труда возложить исключительно на кадровые и финансовые органы, в надежде, что после очередного повышения квалификации, они справятся с возложенной на них миссией. Только глубокая вовлеченность высшего руководства в это дело может обеспечить успех. Без личной заинтересованности и прямого участия первого руководителя организации затевать реформу бессмысленно — это ключевое звено проекта. Несбывшиеся надежды после неудачных попыток внедрения показателей результативности в отдельных органах власти, по мнению экспертов, чаще всего связаны с тем, что реформы начинались в органах власти по жесткому указанию сверху и воспринимались первыми руководителями как отвлекающая их от реальной работы затея. Как следствие, наблюдалось типичное для государственной бюрократии «отчетное внедрение». Но эмерджентное свойство системы может проявиться только тогда, когда все ее элементы и связи в наличии. При выпадении ключевого звена, положительных эффектов получить невозможно. В бизнес-структурах эта система, напротив, дает в

большинстве случаев высокие результаты именно потому, что инициаторами перемен становятся как раз первые руководители организации. Поэтому изначально обеспечивается их вовлеченность в процесс реформ.

Типичная ошибка при переходе к использованию КПРД — включение для должностного лица такого показателя, на который он влияет лишь косвенно или вообще не влияет. Это сразу разрушает всю систему мотивации. Более того, такой необоснованный показатель становится демотивирующим фактором. Все усилия команды изменения будут напрасны. Объяснение провала реформ, как правило сводится к тому, что новая система не оправдала ожиданий. Хотя, как правило, истинной причиной является неумелое ее внедрение. Поэтому команде внедрения уместно иметь правильно составленную матрицу ответственности для каждого руководителя и специалиста [14].

Некоторые организации пытаются сформулировать «интегрированные» КПРД, для достижения целевых значений которых недостаточно усилий конкретного сотрудника, а успех в большей степени зависит от коллег и партнеров. Однако при таком подходе возникают определенные трудности. Потом будет сложно принять решение о том, кого и в каких пропорциях поощрять или наказывать. Система вознаграждения руководителя или специалиста должна в максимально возможной степени зависеть от результатов его личных усилий. Оцениваемый служащий должен понимать, как выводится оценка результатов его деятельности и иметь открытый доступ к информации, позволяющий убедиться в том, что ему правильно определили размер денежного вознаграждения.

Корпус чиновников должен быть нацелен на решение социально значимых задач. Их труд должен улучшать качество жизни населения. Поэтому к участию в разработке показателей результативности руководителей регионов и муниципальных образований нужно привлекать независимых профессиональных экспертов, Окончательное их утверждение должно проходить при участии гражданского общества, призванного отстаивать частные и групповые интересы населения [9].

Для обеспечения объективности оценки чиновников нельзя допускать чтобы сам оцениваемый производил расчет достигнутых им индикативных значений КПРД. Этим должен заниматься независимый от него эксперт. Любые вскрытые факты фальсификации данных и расчетов должны немедленно пресекаться, а виновные в нарушениях лица



строго наказываться.

Нужно учитывать, что в государственном и муниципальном управлении могут возникать ситуации, при которых целевые показатели не могут быть достигнуты даже при выдающемся уровне руководства по независящим и непредвиденным от людей обстоятельствам. Рассмотрим гипотетический пример. Предположим, что коронавирусная пандемия не позволила увеличить объем инвестиций в промышленность какого-либо региона и не удалось повысить реальные доходы населения до целевых значений, но регион при этом лучше соседей справился с вызовом как по медицинским, так и по экономическим показателям, благодаря энергичным и хорошо продуманным действиям руководства. Сохранены тысячи жизней, оказана поддержка бизнесу, созданы условия быстрого преодоления кризиса. Но это ведь не было предусмотрено в КПРД губернатора и членов его команды. Должны ли им «простить» тот факт, что индикативные значения ключевых показателей результативности не достигнуты? Здравый смысл подсказывает, что ранее предусмотренные бонусы по КПРД выплачиваться не должны. В то же время нужно оперативно принять решение на соответствующем уровне о материальном стимулировании должностных лиц за их высокопрофессиональные действия в кризисной ситуации. Все решения должны приниматься открыто, под контролем институтов гражданского общества.

Неприемлемо, когда разные показатели результативности взаимосвязаны или даже дублируют друг друга. Например, не стоит одновременно устанавливать Министру здравоохранения показатели «Снижение смертности в регионе» и «Снижение смертности в регионе от болезней сердечно-сосудистой системы», так как второй показатель существенным образом влияет на первый.

Не стоит внедрять в организации систему КПРД при отсутствии готовности к соответствующим изменениям организационной культуры. Для показателей результативности, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, желательно доминирование «культура успеха» и гораздо менее подходит парадигма «культура правил» [21]. Но «культура правил» куда более органична для российских властных структур. Для многих органов публичной власти в нашей стране присущи традиции «ручного» управления процессами, практики еженедельных и ежедневных постановок и уточнений задач. Такой корпоративной культуре

в принципе не подходит оплата и мотивация труда на основе ключевых показателей результативности деятельности кадров. Поэтому, вступив на путь перемен, нужно параллельно менять и систему мотивации, и корпоративную культуру. Еще до начала перемен, нужно понять, до какой степени реформаторы готовы предоставить самостоятельность руководителям и специалистам в их продвижении к достижению целевых значений КПРД.

По мнению экспертов, не стоит допускать такую распространенную ошибку, как разработку для одного руководителя или специалиста слишком большого количества ключевых показателей результативности его деятельности. Неудачным признан опыт установления десяти, двадцати и более показателей для сотрудника. Если удельный вес показателей одинаков, то от каждого из 20 показателей зависит только 5 % вознаграждения. Это мало мотивирует работника. К тому же здесь практически невозможно расставить приоритеты. Если удельный вес одного из показателей будет выше, другие будут совсем теряться на его фоне. При таком подходе мотивировать чиновников крайне сложно. Считается, что оптимально устанавливать не более 5—7 показателей результативности для каждой должности, это позволит ввести для них систему весов (приоритетов) [6].

На практике некоторые руководители, получив задание разработать для подчиненных КПРД, обращают свой взор на должностные регламенты служащих. Как итог — все прописанные там обязанности трансформируются в КПРД. Это серьезная ошибка. Бонусы за текущую работу чиновник не должен получать. Для этого ему предусмотрена основная часть денежного содержания. Необходимо подобрать такой набор КПРД, который обеспечит интенцию сознания служащего на получение финального результата по процессу за который он отвечает или проекту, которым он руководит. Все это должно быть тесно привязано со стратегическими целями организации, а для руководителей регионов и муниципальных образований со стратегическими целями развития подконтрольных им территорий.

Другая крайность — попытаться ограничиться одним показателем результативности для конкретной должности. В этом случае фокус внимания сотрудника будет только на одном из направлений деятельности. Для руководителей — это практически всегда неприемлемо, так как у них много зон ответственности. Необходимо обеспе-

чить баланс их усилий в разных областях деятельности.

Как отмечает Натела Черкащенко, финансовый директор компании Ralf Ringer, иногда переход на систему мотивации с использованием КПЭ становится причиной того, что сотрудники стремятся достичь целевых значений только этих показателей, упуская из поля зрения комплекс других задач. Н. Черкащенко в связи с этим даже высказывает мнение о том, что система КПЭ в ее российской версии дискредитировала себя. Тем не менее, опыт успешных внедрений этой системы всегда предполагает нахождение нужного баланса между разными сферами профессиональной деятельности руководителя или специалиста на основе правильно подобранного набора КПЭ и расстановки весов (приоритетов). Показателей должно быть не слишком много, чтобы не допустить расфокусировки мотивации кадров, но их все же должно быть достаточно, чтобы обеспечить баланс между разными направлениями деятельности должностного лица.

Нам удалось найти примеры, когда достаточно успешно использовались 1—2 показателя, например, для менеджеров по продажам. Но это скорее исключение. Для руководителей муниципальных образований и, тем более, регионов такое в принципе невозможно.

Еще одна ошибка с использованием КПрД связана с тем, что во многих организациях, после того, как сотрудник достиг предельных целевых значений по своим показателям и получил полагающийся ему бонус, руководители необоснованно поднимают ему значение КПрД. Тот же сотрудник к следующему периоду отчетности, несмотря на свое старание, не достигает новых для него значений КПрД и теряет веру в справедливость установленных правил. Так теряется мотивация [20]. В последствии приходится понижать целевые значения показателей результативности, но это далеко не сразу восстанавливает у людей потерянную мотивацию.

Другая крайность — занижение целевых значений показателей результативности (эффективности) сотрудников встречается на практике довольно редко. Тем не менее, отметим, что низкое значение КПрД легко достигается, но не мобилизует людей на достижение выдающихся результатов в своей профессиональной деятельности.

### Заключение

Проводя наше исследование, мы пришли к глубокому убеждению, что внедрение но-

вой системы мотивации и оплаты труда деятельности чиновников назрело. Размер получаемого ими денежного вознаграждения должен напрямую зависеть от результатов их деятельности. Мировой и отечественный опыт свидетельствует о том, что переход к использованию ключевых показателей результативности деятельности должностных лиц может обеспечить фокусировку мотивации чиновников на решении важнейших социальных и экономических задач регионов и муниципальных образований.

Имеющийся отрицательный опыт использования этой системы в органах власти не должен останавливать нас от движения в этом направлении. Нужно извлечь правильные выводы из прошлых неудач — их причины сейчас очевидны. Приходит понимание, что в органах власти неприемлема кампанейщина при переходе к использованию КПрД. Нужна кропотливая, вдумчивая работа по налаживанию новой системы. И тогда с высокой долей вероятности будет получен ожидаемый эффект.

Сейчас было бы неправильно отбросить накопленный опыт и научные разработки в области применения показателей результативности в государственном и муниципальном управлении. Впрочем, их использование по-прежнему предусмотрено федеральным законодательством. Нужно масштабировать удачные проекты по внедрению КПрД в органы публичной власти (в том числе адаптировать лучший опыт бизнес-структур), привлекать к обсуждению проблем экспертное сообщество, организовать обучение по этим вопросам руководителей и ключевых специалистов.

1. Аксютин Ю. В. Оценка труда государственных и муниципальных служащих в России и за рубежом // Современный город: власть, управление, экономика. 2014. Т. 1. С. 35—53.

2. Бабинцев В. П., Шаповал Ж. А. Общественная оценка как инструмент измерения результативности деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих // Инноватика и экспертиза : науч. тр. 2019. № 1 (26). С. 49—59.

3. Безручко П. Максим Орешкин акцентировал внимание на KPI // Коммерсант. 2019. 10 июля.

4. Васильева Е. И., Зерчанинова Т. Е., Ручкин А. В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // Управ-

ленческое консультирование. 2016. № 4 (88). С. 14—26.

5. Воробьев И. КПД для руководителей: оценить эффективность легко и просто. URL: [https://www.ecopsy.ru/insights/kpd-dlya-rukovoditeley-otsenit-effektivnost-legko-i-prosto/?sphrase\\_id=32893](https://www.ecopsy.ru/insights/kpd-dlya-rukovoditeley-otsenit-effektivnost-legko-i-prosto/?sphrase_id=32893) (дата обращения: 28.05.2020).

6. Воробьев И. У кого длиннее галстук. URL: [https://www.ecopsy.ru/insights/u-kogo-dlinnee-galstuk/?sphrase\\_id=32882](https://www.ecopsy.ru/insights/u-kogo-dlinnee-galstuk/?sphrase_id=32882) (дата обращения: 29.05.2020).

7. Воропанов В. А. Развитие системы отбора и подготовки кадров государственной гражданской службы в Российской империи в первой половине XIX в. // Социум и власть. 2013. № 6 (44). С. 84—89.

8. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Оценка результативности и оплата труда по результатам: международный опыт // Общественные финансы. 2015. № 1 (31). С. 62—73.

9. Зырянов С. Г., Лукин А. Н. Эволюция взглядов на взаимосвязь гражданского общества и государства в истории политической мысли // Социум и власть. 2019. № 5 (79). С. 19—30.

10. Крахмалов А. Н. Оценка эффективности труда муниципальных служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 1 (34). С. 113—118.

11. Курганов Н. А. Оплата деятельности государственной гражданской службы по результату // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. № 6 (20) : в 2 ч. Ч. II. Тамбов : Грамота, 2012. С. 117—120.

12. Лукин А. Н. Интенция сознания и духовная жизнь личности // Социум и власть. 2013. № 2 (40). С. 93—96.

13. Малахова О. В., Гарбузова Н. О. Основные подходы к оценке эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3 (14). С. 65—71.

14. Оверчук Д. С. Формирование базиса расчета ежемесячного денежного поощрения государственным гражданским служащим Российской Федерации, субъектов Российской Федерации на основе метода декомпозиции целей и задач в зависимости от показателей эффективности их работы // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2014. № 2 (50). С. 88—94.

15. Орлов П. А., Андреев Я. Д. Противодействие коррупции как практика государства // Современное бизнес-пространство:

актуальные проблемы и перспективы. 2014. № 2 (3). С. 18—22.

16. Подолян Е. А. Организация материального стимулирования муниципальных служащих с использованием инструментария оценки результативности труда // Вестник Самарского муниципального института управления. 2018. № 4. С. 64—73.

17. Розин М. Совместить интересы компании и работника // Фармперсонал. 2019. № 17. URL: [https://www.ecopsy.ru/insights/sov-mestit-interesy-kompanii-i-robotnika/?sphrase\\_id=32893](https://www.ecopsy.ru/insights/sov-mestit-interesy-kompanii-i-robotnika/?sphrase_id=32893) (дата обращения: 28.05.2020).

18. Романов С. В., Клиш Н. Н., Решетникова Д. С. Опыт разработки системы показателей результативности деятельности гражданских служащих в Минфине России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 6 (28). С. 5—16.

19. Татаринова Л. Н. Оценка эффективности деятельности государственных гражданских служащих: коммуникативный дискурс // Человеческий капитал. 2015. № 8 (80). С. 66—70.

20. Финкельштейн Г. Нулевая эффективность: почему КПЭ не работают // HRTimes. 2017. № 31. URL: [https://www.ecopsy.ru/insights/nulevaya-effektivnost-pochemu-kpe-ne-rabotayut/?sphrase\\_id=32893](https://www.ecopsy.ru/insights/nulevaya-effektivnost-pochemu-kpe-ne-rabotayut/?sphrase_id=32893) (дата обращения: 30.05.2020).

21. Финкельштейн Г. Почему в компаниях не работают модные управленческие методы и как сделать так, чтобы они начали работать // Ведомости. 2018. 17 янв. URL: [https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2018/01/18/748183-modnie-upravlencheskie-metodi?utm\\_campaign](https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2018/01/18/748183-modnie-upravlencheskie-metodi?utm_campaign) (дата обращения: 30.05.2020).

22. Dotsenko A., Belousova E., Bobrova E. FAS Russia best practice of measuring employees' professional performance in regional offices // Государственная служба. 2016. № 5 (103). С. 69—73.

## References

1. Aksyutina YU.V. (2014) *Sovremennyy gorod: vlast', upravleniye, ekonomika*, vol. 1, pp. 35—53 [in Rus].

2. Babintsev V.P., Shapoval Zh.A. (2019) *Innovatika i ekspertiza: nauchnyye Trudy*, no. 1 (26), pp. 49—59 [in Rus].

3. Bezruchko P. *Kommersant*, 2019, July 10 [in Rus].

4. Vasil'yeva Ye.I., Zerchaninova T.Ye., Ruchkin A.V. (2016) *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*, no. 4 (88), pp. 14—26 [in Rus].

5. Vorob'yev Ivan (2019) *KPD dlya rukovoditeley: otsenit' effektivnost' legko i*

- prosto. Available at: [https://www.ecopsy.ru/insights/kpd-dlya-rukovoditeley-otsenit-effektivnost-legko-i-prosto/?sphrase\\_id=32893](https://www.ecopsy.ru/insights/kpd-dlya-rukovoditeley-otsenit-effektivnost-legko-i-prosto/?sphrase_id=32893), accessed 28.05.2020 [in Rus].
6. Vorob'yev Ivan (2019) U kogo dlinneye galstuk. Available at: [https://www.ecopsy.ru/insights/u-kogo-dlinnee-galstuk/?sphrase\\_id=32882](https://www.ecopsy.ru/insights/u-kogo-dlinnee-galstuk/?sphrase_id=32882), accessed 29.05.2020 [in Rus].
7. Voropanov V.A. (2013) *Sotsium i vlast'*, no. 6 (44), pp. 84—89 [in Rus].
8. Dobrolyubova Ye.I., Yuzhakov V.N. (2015) *Obshchestvennyye finansy*, no. 1 (31), pp. 62—73 [in Rus].
9. Zyryanov S.G., Lukin A.N. (2019) *Sotsium i vlast'*, no. 5 (79), pp. 19—30 [in Rus].
10. Krakhmalov A.N. (2013) *Vestnik Povolzhskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby*, no. 1 (34), pp. 113—118 [in Rus].
11. Kurganov N.A. (2012) Oplata deyatelnosti gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby po rezul'tatu. Istoricheskiye, filosofskiyе, politicheskiye i yuridicheskiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki. No. 6 (20): in 2 parts. Part II. Tambov, Gramota, pp. 117—120 [in Rus].
12. Lukin A.N. (2013) *Sotsium i vlast'*, no. 2 (40), pp. 93—96 [in Rus].
13. Malakhova O.V., Garbuzova N.O. (2014) *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no. 3 (14), pp. 65—71 [in Rus].
14. Overchuk D.S. (2014) *Uchenyye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V.B. Bobkova filiala Rossiyskoy tamozhennoy akademii*, no. (50), pp. 88—94 [in Rus].
15. Orlov P.A., Andreyev YA.D. (2014) *Sovremennoye biznes-prostranstvo: aktual'nyye problemy i perspektivy*, no. 2 (3), pp. 18—22 [in Rus].
16. Podolyan Ye.A. (2018) *Vestnik Samarskogo munitsipal'nogo instituta upravleniya*, no. 4, pp. 64—73 [in Rus].
17. Rozin Mark (2019) Sovmestit' interesy kompanii i rabotnika [Elektronnyy resurs. *Farm-personal*, no. 17, available at: [https://www.ecopsy.ru/insights/sovmetit-interesy-kompanii-i-rabotnika/?sphrase\\_id=32893](https://www.ecopsy.ru/insights/sovmetit-interesy-kompanii-i-rabotnika/?sphrase_id=32893) (accessed 28.05.2020) [in Rus].
18. Romanov, S.V., Klishch N.N., Reshetnikova D.S. (2015) *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*, no. 6 (28), pp. 5—16 [in Rus].
19. Tatarinova L.N. (2015) *Chelovecheskiy capital*, no. 8 (80), pp. 66—70 [in Rus].
20. Finkel'shteyn G. (2017) *HRTimes*, no. 31. Available at: [https://www.ecopsy.ru/insights/nulevaya-effektivnost-pochemu-kpene-rabotayut/?sphrase\\_id=32893](https://www.ecopsy.ru/insights/nulevaya-effektivnost-pochemu-kpene-rabotayut/?sphrase_id=32893), accessed 30.05.2020 [in Rus].
21. Finkel'shteyn Grigoriy (2018) *Vedomosti*, 2018, January 17. Available at: [https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2018/01/18/748183-modnie-upravlencheskie-metodi?utm\\_campaign](https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2018/01/18/748183-modnie-upravlencheskie-metodi?utm_campaign), accessed 30.05.2020 [in Rus].
22. Dotsenko A., Belousova E., Bobrova E.

**For citing:** Lukin A.N., Voropanov V.A., Orlov P.A., Yatsun A.N. Using personnel key performance indicators in state and municipal service // *Socium i vlast'*. 2020. № 1 (87). P. 90—102. DOI: 10.22394/1996-0522-2021-1-90-102.

DOI 10.22394/1996-0522-2021-1-90-102

UDC 331.101.38

## USING PERSONNEL KEY PERFORMANCE INDICATORS IN STATE AND MUNICIPAL SERVICE

**Anatoly N. Lukin,**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Associate Professor of the Department Chair of Public Administration, Legal Groundwork for State and Municipal Service, Cand. Sc. (Cultural Studies), Associate Professor, The Russian Federation, 454071, Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 26. E-mail: anlukin@mail.ru

**Vitaly A. Voropanov,**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Head of the Department Chair of Public Administration, Legal Groundwork for State and Municipal Service, Cand. Sc. (History), Associate Professor, The Russian Federation, 454071, Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 26. E-mail: vvoropanov@yandex.ru

**Pavel A. Orlov,**

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Associate Professor of the Department Chair of Public Administration, Legal Groundwork for State and Municipal Service, Cand. Sc. (History), Associate Professor, The Russian Federation, 454071, Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 26. E-mail: orlova1911@is74.ru

**Andrey N. Yatsun,**

LLC Investment company "Affordable housing", General Director. The Russian Federation, 454100, Chelyabinsk, Komsomolsky pr., 138, room 4.

*Abstract*

**Introduction.** The need for a transition to a new system of motivating state and municipal employees' activities has been widely discussed in recent years. Moreover, some government bodies have taken certain actions in this direction. But in general, there have not been any significant changes. The authors of the article are convinced that the transition to more effective management is impossible without changing the civil servants' remuneration system, which should motivate them to achieve significant results in the areas for which they are responsible. The paper considers the conceptual approach of transferring the civil servants' remuneration to a new system, shows the advantages of using performance indicators to stimulate the employees' activities.

The purpose of the article is to justify the reasonability of using performance indicators when remunerating state and municipal employees.

**Methods.** Within the framework of the systems approach, the authors use structural and functional analysis, as well as general scientific methods: abstraction, comparison, description and explanation.

**Scientific novelty.** The authors show possibilities of using the personnel performance indicators in the state and municipal service in order to increase their motivation for obtaining significant results in their work.

**Results.** The authors analyze the conditions for successful implementing the key personnel performance indicators in the state and municipal service, describe the typical mistakes militating the effectiveness of the personnel performance indicators in public authorities. The authors develop some recommendations to improve the use of the personnel performance indicators in the system of state and municipal administration.

**Conclusions.** The proper use of key performance indicators of state and municipal employees will significantly increase their motivation in order to achieve high efficiency in their work. At the same time, the personnel performance indicators must be balanced and matched taking into account the goals of the organization.

*Key concepts:*

motivation of activity, performance indicators, public service, municipal service, performance evaluation.