

**Клименко А.В.**

**Клищ Н.Н.**

## РОССИЙСКИЙ ЧИНОВНИК – ЗАДАЧИ НА СЕГОДНЯ

---

### Аннотация

*Авторы статьи, опираясь на результаты недавно проведенного социологического опроса государственных гражданских служащих, рассматривают актуальные направления развития государственной службы. В частности, в статье анализируются механизмы обеспечения соответствия численности и квалификационного состава государственных служащих функционалу органов исполнительной власти. Предлагаются меры повышения конкурентности и объективности отбора граждан, претендующих на замещение должностей гражданской службы, основанные на критериях оценки компетентности и профессионализма. Высказывается мнение о направлениях развития кадрового потенциала государственной службы, включая актуализацию и усиление практической направленности профессиональных образовательных программ, формирование индивидуальных карьерных траекторий.*

*Анализируется состояние системы оплаты труда, а также социальных льгот и гарантий государственных служащих и даются рекомендации по сближению структуры и механизмов формирования компенсационного пакета с современными моделями оплаты по результатам.*

**Ключевые слова:** государственная гражданская служба, профессиональные образовательные программы, оплата по результатам, социальные льготы и гарантии, компенсационный пакет.

Основной положительный результат последних десяти лет реформирования отечественной бюрократии был связан с развитием законодательства о государственной гражданской службе. При этом ни на федеральном, ни на региональном уровнях в целом не удалось создать эффективно работающие механизмы, ориентирующие государственную службу на поиск внутренних резервов, обеспечивающие накопление кадрового потенциала и стимулирующие качественную работу чиновника. Российский чиновник так и остался дежурным объектом справедливой общественной критики, по отношению к которому публичной поддержкой пользуется лишь один рецепт – сокращение.

Со стороны гражданского общества сохраняется недоверие к бюрократическому аппарату, отсутствует вера в его способность эффективно и справедливо решать проблемы с учетом баланса общественных интересов. Значительная численность государственных служащих, не «привязанная» очевидным образом к выполняемым ими функциям и предоставляемым услугам, является постоянным общественным раздражителем и поводом для упреков в разрастании бюрократии и неэффективном использовании средств.

В то же время и для самих чиновников сложившееся состояние государственной службы, вопреки расхожему мнению, не является «комфортным». Государственные служащие не имеют гарантий карьерного роста по заслугам, уровень зарплаты не увязан с рынком труда, а система стимулирования непрозрачна. Перспективы профессионального развития для большинства чиновников остаются туманными, а уровень квалификации в целом отстает от возрастающей сложности управленческих задач. Система конкурсного отбора государственных служащих не способствует выявлению и привлечению лучших специалистов, накоплению человеческого потенциала. Молодые специалисты не связывают свою жизненную стратегию с государственной службой или рассматривают ее лишь как «трамплин для подскока» на более высокую ступеньку в частном секторе<sup>1</sup>.

Таким образом, вновь приходится говорить о проблемах и приоритетах, которые неоднократно обсуждались специалистами и были зафиксированы в ряде нормативных документов<sup>2</sup>. На решение данных проблем направлен и ряд совсем недавно принятых актов<sup>3</sup>.

Одной из таких проблем является непредсказуемость карьерного роста, приводящая к утечке кадров соответствующего уровня компетентности и профессионализма. По данным социологического опроса<sup>4</sup>, в среднем только 20% государственных служащих считают четко определенными и предсказуемыми условия карьерного роста. 54% госслужащих считают острой или даже крайне острой проблему «утечки мозгов», связанную с уходом специалистов с государственной службы в другие сферы. Еще 30% говорят о том, что данная проблема более-менее существенна, а 47% государственных служащих время от времени или часто задумываются о смене профессиональной деятельности или переходе в частный сектор.

В существующей структуре должностей статус, уровень оплаты и привилегии государственного служащего в большинстве случаев определяются не уровнем его квалификации, а его должностной позицией, которую он занимает в силу тех или иных обстоятельств или продвижения. При формировании карьерной «траектории» чиновника недостаточно учитывается, обладает ли он необходимыми знаниями и навыками, способен ли качественно исполнять возложенные должностные и функциональные обязанности, следует ли ему развивать какие-либо профессиональные компетенции. Наличие в организационной структуре госслужбы лишь достаточно узкого спектра должностных позиций жестко ограничивает возможность карьерного маневра.

С учетом этого на государственной службе следует **внедрить матричную профессионально-функциональную модель организации**, при которой государственные служащие могут быть одновременно отнесены к определенной должностной (например, сохранение высшей, главной, ведущей, старшей, млад-

шей) и профессионально-функциональной (например, «кадровая работа», «таможенное дело» и т.д.) группе<sup>5</sup>. Введение профессионально-функциональных групп потребует, прежде всего, **упрощения и изменения реестра должностей государственной службы** с выделением специфики деятельности определенных государственных органов и структурирование разделов реестра должностей не по «государственным органам», а по профессионально-функциональным группам. Это позволит ввести дифференциацию по характеру и специализации выполняемой работы, а также решить существующую проблему сопоставимости «типовых» должностей.

Введение профессионально-функциональных групп позволит **дифференцировать оплату госслужащих, предусмотреть различные требования к квалификации, профессиональным навыкам и умениям, условиям и порядку прохождения государственной службы**. Профессионально-функциональные группы могут стать основой **новой классификации должностей, характеристикой специализации** каждого государственного служащего. В результате штат государственных служащих может быть **группирован по сферам профессиональной деятельности**, отражающим «тематические направления» и «функциональные блоки» служебной деятельности. Такого рода группировки формируются **на основе компетентностно-квалификационных характеристик**. Эти же характеристики могут быть использованы при отборе и определении направлений развития профессиональных качеств государственных служащих. Такого рода профессионально-функциональные группировки используются во многих зарубежных странах.

Формирование профессионально-функциональных групп создает новые возможности для карьерного роста государственных служащих внутри них. Такой рост не обязательно означает повышение в должности (вертикальный карьерный рост). Чиновник может перейти на новый профессионально-квалификационный уровень, оставаясь на прежней должностной позиции (горизонтальный карьерный рост). Таким образом обеспечивается больше возможностей для стимулирования профессионального развития гражданского служащего.

Введение профессионально-функциональных групп позволит выявить **полномочия ведомств, которые могут исполняться не государственными служащими, а сотрудниками учреждений** (например, вспомогательная, обеспечивающая деятельность, оказание услуг). Это позволит ряд профессионально-функциональных групп вывести из системы государственной службы, уменьшив численность государственных служащих, а отдельные обеспечивающие функции отдать на аутсорсинг.

С использованием профессионально-функциональных группировок потребность в штатной численности государственных органов можно определять в соответствии с объемом и сложностью исполняемых ими полномочий (функций, услуг). При этом целесообразно **перейти от предельной штатной численности госоргана к установлению минимальной численности, необходимой для выполнения установленного набора ведомственных полномочий**. Одновременно с переходом к минимальной численности следует изменить базовый принцип формирования фонда оплаты труда государственного органа: **его необходимо рассчитывать в зависимости от объема исполняемых функций**

(предоставляемых услуг) и уровня оплаты соответствующих профессионально-функциональных групп государственных служащих с учетом сложности и специфики выполняемых работ.

Вслед за созданием механизма определения реальной потребности в кадрах определенной квалификации необходимо модернизировать систему отбора кандидатов на вакантные должности в государственной службе. По результатам социологического опроса, 34% государственных служащих устроились на работу в государственные органы по рекомендации друзей, знакомых, родственников, а также по приглашению непосредственного руководителя. Это говорит о недостаточной открытости и конкурсности отбора на госслужбу. Целесообразно было бы внедрить на государственной службе двухэтапную систему поступления: **специализированного вступительного экзамена и последующего конкурса на замещение вакантных должностей.**

Вступительный экзамен может быть организован для граждан, впервые поступающих на государственную службу, в целях подтверждения базовых знаний и навыков, необходимых государственному служащему. К таким базовым требованиям следует отнести, например, знание законодательства о государственной службе, иностранных языков, навыки владения компьютером. Прием экзамена целесообразно осуществлять в специальных некоммерческих организациях – оценочных центрах, которые будут получать соответствующую государственную аккредитацию на право проведения такого экзамена и выдавать сдавшим его сертификат с оценкой. Это позволит освободить государственные органы от участия в первом, наиболее массовом этапе проверки кандидатов на соответствие базовым требованиям к государственным служащим, избавит конкурсные комиссии от оценки заведомо неквалифицированных кандидатов. Успешная сдача вступительного экзамена будет давать гражданину участвовать в конкурсах на замещение вакантной должности государственной службы или включения в кадровый резерв в любом государственном органе. При проведении финального конкурса государственный орган сможет сконцентрироваться на оценке специальных знаний и навыков, необходимых для замещения конкретной должности с конкретными обязанностями.

Для обеспечения объективности отбора потребуется **дифференциация квалификационных требований** на основе введения трехуровневой системы: базовые требования (образование, стаж и т.д.), требования к профессионально-функциональным группам (например, знание налогового законодательства, опыт камеральных проверок и т.п.), требования к конкретной должности (например, владение определенными информационными системами, аналитическая работа со статданными и т.п.). При этом квалификационные требования придется ранжировать по уровням с заданием четких критериев оценки профессионализма.

При приеме на государственную службу целесообразно также более активно использовать **испытательный срок**, который для ряда должностей профессионально-функциональных групп должен стать обязательным.

Для развития кадрового состава государственных служащих большое значение имеет система оценки их профессиональных и личностных качеств, которая предоставляла бы им возможности карьерного роста и профессионального развития. В этой связи система оценки государственных служащих может основыв-

ваться на практике их регулярной **аттестации**, результаты которой будут влиять на присвоение более высокого классного чина и уровня оплаты..

По результатам социологического опроса в настоящее время 43% госслужащих считают, что прохождение аттестации и сдача квалификационного экзамена не влияют на уровень профессионализма и качество выполняемой ими работы. Это означает, что важный инструмент оценки и планирования профессионального развития используется в недостаточной степени. Целесообразно проводить в рамках аттестации **оценку компетенций** (в том числе знаний, навыков и умений) на основе тестирования и **оценку результативности служебной деятельности** (исполнения должностных обязанностей) на основе индивидуальных количественных показателей государственного служащего. Результаты аттестации должны оказывать прямое влияние на развитие карьеры, формирование индивидуальных планов развития. Прохождение аттестации должно позволять государственному служащему получать очередной классный чин гражданской службы. Кроме того, по итогам аттестации государственный служащий должен иметь возможность быть включенным в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста в рамках профессионально-функциональной группы.

Необходимо также существенно **дифференцировать и сделать более содержательным (предметным) квалификационный экзамен**, чтобы классный чин реально отражал степень профессионализма в конкретной области, а дополнительные выплаты за более высокий классный чин стимулировали горизонтальный карьерный рост государственных служащих.

Для развития кадрового потенциала государственных служащих практически не используются механизмы **горизонтальной и вертикальной ротации**, которые в ряде случаев могли бы быть крайне эффективными (особенно для госслужащих таможенных, налоговых и т.п. органов). Ротацию государственных служащих целесообразно осуществлять в основном в рамках профессионально-функциональных групп. Это будет способствовать обмену опытом, закреплению навыков лучшей практики. По результатам социологического опроса каждый третий государственный служащий говорит о своей готовности в целях карьерного роста переезжать с места на место не менее чем раз в три-четыре года. Накоплению лучшего опыта может также способствовать **институт наставничества** в государственных органах.

Наряду с ротацией и наставничеством развитие кадрового потенциала государственных служащих может быть достигнуто за счет **совершенствования системы подготовки специалистов для государственной службы** в высших учебных заведениях. Образовательные программы по специальности «государственное и муниципальное управление» должны разрабатываться образовательными учреждениями с учетом квалификационных требований к должностям государственной службы соответствующих профессионально-функциональных групп, в максимальной степени ориентироваться на практику и развитие актуальных и востребованных профессиональных и поведенческих компетенций.

Несомненно важной является также **модернизация системы дополнительного профессионального образования**. По результатам социологического опроса, только чуть более половины (53%) участников программ профессиональной

подготовки, переподготовки и повышения квалификации охарактеризовали их как направленные на получение профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых в работе. Значительная часть опрошенных оценили их значение для расширения кругозора или информирования о последних тенденциях и современном опыте в определенной области (40%), но не для формирования необходимых компетентностей. 7% участников таких программ считают, что они оказались для них бесполезными и они впустую потратили на них свое время. Все это говорит о значительных резервах повышения качества образовательных программ дополнительного профессионального образования, необходимости нацеливания их на формирование актуальных компетенций.

Очевидно также, что успешное повышение квалификации должно быть увязано с карьерным ростом. В настоящее время такая связь отсутствует. По мнению респондентов, в 86% случаев профессиональная подготовка, повышение квалификации, переподготовка не повлияли на последующее увеличение уровня оплаты труда госслужащих.

Действующее законодательство о государственной гражданской службе предусматривает участие независимых экспертов в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов. Однако такое участие зачастую носит формальный характер. Целесообразно наряду с сокращением числа таких комиссий (за счет объединения) **увеличить долю представителей общественности** в составе комиссий либо иным образом гарантировать их влияние на принимаемые комиссиями решения. Возможны также разработка квалификационных требований к независимым экспертам, **создание банка данных экспертов** и механизмов участия «случайных» (не согласованных с государственным органом заранее) экспертов в деятельности комиссий, **ограничение срока** пребывания одного эксперта в деятельности конкретной комиссии, **установление адекватного уровня вознаграждения независимым экспертам**.

Говоря об основных направлениях модернизации государственной службы, невозможно обойти вопрос о мерах противодействия коррупции. В этом отношении, как известно, уже принято достаточно много решений и одобрен ряд новых шагов. В частности, это касается разработки понятных процедур уведомления представителя нанимателя о личной заинтересованности, декларирования интересов, предполагающего, например, **предоставление сведений об источниках доходов или о местах работы родственников должностного лица**. Достаточно давно обсуждается и введение **запрета** для государственных служащих после ухода с госслужбы в течение определенного времени **работать в частных компаниях, осуществляющих свою деятельность в секторах экономики, которые находились в сфере его прямого регулирования или надзора**.

В 2011 г. предметом дискуссии стало предложение о введении декларирования расходов. Нужно отметить, что эта мера у самих чиновников в целом не вызывает «аллергии». По данным социологического опроса, 44% респондентов – государственных служащих считают, что публикация сведений о расходах может быть более действенным инструментом, чем публикация сведений о доходах. Противоположной точки зрения придерживаются 37% госслужащих. При этом 68% опрошенных говорят о полной готовности предоставлять сведения о сво-

их расходах (крупных покупках), если соответствующая система будет введена. Не готовы так поступить лишь 18% государственных служащих.

Одним из застарелых и наиболее болезненных является вопрос о направлениях совершенствования системы оплаты труда государственных служащих. В настоящее время эта система крайне архаична, далека от используемых в развитых странах моделей оплаты по результатам, непрозрачна. Она не содержит механизмов связи с рынком труда.

Сложившаяся система оплаты государственных служащих не создает стимулов для большей части специалистов, прежде всего молодежи, и фактически стала одним из факторов «негативного отбора». При этом очевидно, что простое повышение уровня оплаты на государственной службе не только будет негативно воспринято обществом, но и не приведет к желаемому увеличению результативности их труда.

По данным социологического опроса, проведенного НИУ ВШЭ совместно с ВЦИОМ, только 10% государственных служащих высоко оценивают уровень оплаты своего труда, а 42% считают свои доходы низкими либо очень низкими. Опрос показал, что средний уровень оплаты труда специалиста госсектора, который обеспечил бы добросовестное выполнение им должностных обязанностей, составил на ноябрь 2011 г. около 63 тыс. руб. Чтобы привлечь лучших профессионалов, по мнению государственных служащих, необходимо платить примерно 86 тыс. руб. в месяц.

В то же время, по данным Росстата, средний уровень оплаты государственного служащего в 2011 г. составил около 31 тыс. руб. в месяц, а муниципального служащего – 27 тыс. руб. Правда, в федеральных органах исполнительной власти средняя зарплата уже достигла 61 тыс. руб. Однако нужно учитывать, что центральный аппарат федеральных органов исполнительной власти расположен в далеко не самом дешевом по стоимости жизни городе – Москве. В 2011 г. в 68% федеральных министерств, служб и агентств уровень среднемесячной зарплаты был ниже, чем сложившийся в среднем по экономике Москвы.

В системе оплаты на государственной службе сложилась уникальная для международной практики ситуация, когда должностной оклад российского госслужащего составляет около 20–35% денежного содержания. Напомним, что совокупный размер денежного содержания формируется также за счет большого количества надбавок и дополнительных выплат, по сумме существенно превышающих должностной оклад.

В результате выплата надбавок и премий потеряла свой изначальный смысл и носит четко выраженный компенсационный характер. Практически всем государственным служащим в пределах фонда оплаты труда выплачиваются все возможные надбавки и премии максимально допустимого размера с целью удержания их на должностях.

По данными социологического опроса, доля должностного оклада, оклада за классный чин вместе с надбавками и иными дополнительными выплатами «постоянного» характера составляет более 67%, в то время как доля премий «переменного» характера, хоть в какой-то степени связанная с результативностью служебной деятельности, не превышает 10%. Это означает, что существующая структура оплаты почти не привязана к результатам труда государственного

служащего и не стимулирует эффективную деятельность. При минимальном и максимальном уровне усилий чиновника совокупный размер вознаграждения остается примерно одним и тем же. Это значительно снижает мотивацию государственных служащих, некоторые из них оправдывают недостаточную эффективность своей деятельности, а иногда и коррупционное поведение, рассматривая их как «ренту за недоплату».

Целесообразно пересмотреть сложившуюся структуру денежного содержания государственных служащих, включив в «фиксированную» часть все выплаты компенсационного характера и напрямую связав размер «премиальной» части с результатами деятельности государственных служащих. Размер фиксированной части должен иметь определенную «вилку» в зависимости от принадлежности государственного служащего к определенной профессионально-функциональной группе, занимаемой должности и наличия классного чина. Кроме того, в целях экономии бюджетных средств целесообразно ориентироваться на создание более гибкой и дифференцированной системы оплаты труда, отражающей реалии локальных трудовых рынков и региональные параметры уровня жизни.

Таким образом, актуальными являются **разработка и введение системы определения и индексации уровня оплаты и компенсационного пакета государственных служащих в соответствии с состоянием рынка труда**, в том числе с учетом профессионально-функциональных групп, индивидуальных компетенций и региональных особенностей рынка труда, оценок уровня коррупционности (коррупционных рисков) занимаемой должности и т.д. В этих целях целесообразно внедрение системы комплексного и регулярного мониторинга уровня денежного содержания по профессионально-функциональным группам должностей государственной службы.

Ряд профессионально-функциональных групп государственных служащих (связанных с повторяющейся и измеримой деятельностью) следует перевести на **оплату по результатам** в первую очередь. Результаты социологического опроса показывают, что премирование государственных служащих в зависимости от индивидуальной результативности профессиональной служебной деятельности – наиболее справедливый, по мнению большинства опрошенных, принцип премирования (66%). Каждый третий госслужащий (31%) считает разумным премировать отдельных государственных служащих за особые достижения и выполнение сложных поручений. 23% респондентов предлагают премировать всех государственных служащих в более или менее одинаковой степени, 19% – распределять премиальный фонд госоргана пропорционально фонду оплаты труда структурных подразделений.

Поскольку изменение системы оплаты труда сопряжено со значительными расходными обязательствами и рисками, целесообразно проведение в нескольких государственных органах экспериментов по отработке новых систем, прежде всего результативной оплаты государственных служащих.

В дополнение к принципам финансового стимулирования необходима и серьезная **модернизация системы нефинансового поощрения** государственных служащих, в частности системы государственных наград, которые могли бы стать еще одним стимулом результативной служебной деятельности. Нужно сказать, что этот вопрос не слишком беспокоит наших чиновников. По результатам



социологического опроса, лишь 17% государственных служащих отмечают недостаток существующих знаков профессионального признания. Правда, еще 29% указывают на то, что большинство госслужащих не получают наград и знаков отличия. При этом только треть опрошенных государственных служащих (34%) верят, что существующие в настоящее время знаки профессионального признания (государственные и ведомственные награды) распределяются справедливо. Поэтому **разработка четких и объективных критериев награждения** государственных служащих, **расширение количества ведомственных наград, введение ряда новых государственных наград** именно в сфере государственной службы, на наш взгляд, не были бы лишними.

В настоящее время на госслужащих распространяются различные социальные гарантии и льготы, сильно дифференцированные по группам должностей и далеко не всегда отвечающие индивидуальным потребностям. У большинства государственных служащих, как правило, отсутствует возможность хотя бы минимального выбора определенных услуг в социальном пакете, например, лечения в подходящем им санатории, а не в том, который им навяжут. Наиболее рациональным вариантом решения этой проблемы могла бы быть **материальная компенсация** сложившихся льгот в натуральной форме. По результатам социологического опроса, большинство опрошенных (72%) склонны считать, что у государственных служащих должна быть возможность гибкого выбора определенного набора индивидуальных социальных гарантий и льгот, противоположной точки зрения придерживаются 14% респондентов. При этом почти половина (42%) полагают, что социальные гарантии и льготы для государственных служащих необходимо монетизировать, несколько меньшее число опрошенных (37%) придерживаются противоположной позиции.

Существенным стимулом для государственных служащих являются субсидии на приобретение жилья. По данным социологического опроса, 54% государственных служащих считают их наиболее важной социальной гарантией. Однако нужно заметить, что доля государственных служащих, получивших субсидии, не превышает 2%. Тем самым эти субсидии становятся не столько инструментом стимулирования, сколько должностной дифференциацией государственных служащих. Фактически единовременная субсидия на приобретение жилплощади не является социальной гарантией для большинства чиновников. Более демократичным и справедливым может быть **переход на ипотечные схемы** (использование субсидируемых ипотечных программ) и **расширение практики выделения служебного жилищного фонда**.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Неблагополучие в сфере управления кадрами отражает, например, индекс качества стратегического управления человеческими ресурсами в государственном секторе, рассчитываемый ОЭСР. Этот индекс учитывает наличие систем оценки высших и средних руководителей, мониторинга и оценки кадровых ресурсов госорганов и их подразделений, наличие перспективного кадрового планирования под задачи и планы ведомств. Индекс измеряется в диапазоне от 0 до 1. Его значение по России составило в 2011 г. 0,29, что выше, чем в Греции (0,19) и Польше (0,28), но меньше, чем в Испании (0,3), Германии (0,33), Эстонии (0,36), Франции (0,56), Великобритании и Канаде (0,88). Источник: Government at a Glance 2011 – OECD 2011.
- <sup>2</sup> Сохраняют свою актуальность большинство целей и задач, зафиксированных, например, в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г., № Пр-1496). См. более подробно в: Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы. Вопросы государственного и муниципального управления. № 3, 2010.
- <sup>3</sup> Например, указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; Перечень поручений Президента Российской Федерации от 28 марта 2012 г. Пр-778.
- <sup>4</sup> Здесь и далее в статье используются результаты социологического опроса государственных служащих в целях исследования тематики «эффективного контракта», проведенного в рамках разработки «Стратегии 2020» НИУ ВШЭ и ВЦИОМ в ноябре 2011 г.
- <sup>5</sup> В этом отношении интересен опыт по профессионально-функциональной классификации государственной службы Канады (НАУ classification). См. более подробно в: Барабашев А.Г., Клименко А.В., Клищ Н.Н. и др. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / Отв. ред. А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев. – М.: «Формула права», 2006.