

Москва, 2021, № 1 (4)



Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения

Экспертная записка



Счетная палата
Российской Федерации



центр
перспективных
управленческих
решений

При поддержке:



ЦЕНТР ПОДГОТОВКИ
РУКОВОДИТЕЛЕЙ
ЦИФРОВОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ

Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС



ЦИРКОН
Исследовательская
группа

Исследовательская группа «ЦИРКОН»



ЭКОПСИ консалтинг

Байтеряков С.В., Барышникова А.В., Копыток В.К., Филиппова А., Шубина Д.О.

Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые
изменения / под ред. М.С. Шклярчук; М.: Счетная палата Российской Федерации,
Центр перспективных управленческих решений, 2021 – 118 с.

ISBN 978-5-6044979-5-1



9 785604 497951

Содержание

Предисловие от редактора	5
Executive Summary Основные результаты	8
Введение	14
 7+1 шагов для эффективной трансформации российской государственной службы	 17
Шаг 0. Изменение законодательства	17
Резюме шага	17
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	18
Меры: Что необходимо сделать?	22
Шаг 1. Изменение правил формирования оплаты труда и повышение ее уровня	25
Резюме шага	25
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	26
Меры: Что необходимо сделать?	44
Шаг 2. Внедрение современных технологий управления персоналом на госслужбе	51
Резюме шага	51
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	51
Меры: Что необходимо сделать?	55
Шаг 3. Создание Сопровождающего офиса по внедрению единых принципов для формирования комплексной HR-политики на госслужбе	 63
Резюме шага	63
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	65
Меры: Что необходимо сделать?	72

Шаг 4. Создание моделей компетенций HR-подразделениями внутри ФОИВ	77
Резюме шага	77
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	77
Меры: Что необходимо сделать?	78
Шаг 5. Изменение условий труда государственных служащих	86
Резюме шага	86
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	86
Меры: Что необходимо сделать?	91
Шаг 6. Введение универсальной грейдовой системы должностей	98
Резюме шага	98
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	98
Меры: Что необходимо сделать?	102
Шаг 7. Расширение использования срочных контрактов на госслужбе	105
Резюме шага	105
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг	106
Меры: Что необходимо сделать?	107
Образ будущего российской госслужбы	109
Приложения	111
Приложение 1. Расчет соотношения руководящих и неруководящих должностей на государственной службе	111
Приложение 2. Анализ структуры фонда оплаты труда государственных служащих	114
Приложение 3. Предварительный расчет расходов, необходимых для доведения зарботных плат федеральных гражданских служащих до определенного уровня	115

Предисловие от редактора



Мария Шклярук

генеральный директор ЦПУР,
академический директор ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС

В 2018 году наша команда, еще работая в Центре стратегических разработок (ЦСР), сформировала ключевые направления реформы системы государственного управления в России, которые уже тогда отличались от традиционных подходов административной реформы. Акцент наших предложений был на создании внутренних механизмов трансформации госуправления, которые затем приводили бы к оптимальному распределению, сбалансированной структуре и соответствующей потребностям штатной численности.

Всего мы предлагали четыре направления реформы.

1. Изменение системы стратегического планирования (включая реформу госпрограмм) и внедрение системы регулярного менеджмента для повышения содержательности работы и ориентации на реальные изменения для жителей России.
2. Реализация концепции «Государство как платформа»¹ с изменением подхода к внедрению информационных технологий в госуправление, подразумевающего более широкое использование цифровых продуктов, применение платформенных решений, безусловную ориентацию на удобство клиента и клиентский опыт пользователей.
3. Регуляторная политика, основанная на данных и повышении качества регулирования².
4. Кадровая реформа.

Часть из этих предложений были услышаны представителями органов власти, ответственными за принятие такого рода решений. К 2021 году можно уверенно сказать, что наиболее активно реализуется второе направление, чему немало поспособствовала пандемия. Госуслуги становятся все более удобными,

-
1. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа: (кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. URL: https://cpur.ru/research_pdf/GovPlatform2018.pdf
 2. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярук М.С. регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. URL: https://cpur.ru/research_pdf/Regulatory_Policies_in_Russia_Key_Trends_and_the_Architecture_of_the_Future.pdf

проактивными, есть и шаги по реализации эксперимента с единой платформой³. Оценку успешности «регуляторной гильотины» давать пока рано, как и преобразованию системы стратегического управления, хотя шаги по созданию Координационного центра⁴ и работа над изменением связки стратегии и нацпроектов (особенно если при этом будет развиваться использование методов доказательной политики⁵ и оценки госполитик, предлагаемых среди прочего Счетной палатой РФ⁶) внушают оптимизм.

Одним из ключевых наших предложений в рамках внедрения системы регулярного менеджмента было существенное изменение работы с поручениями – это и сейчас остается для госуправления наиболее значимой зоной роста, так как количество поручений и все возрастающие требования по их быстрому исполнению вступают в противоречие с внедрением культуры работы на установленные в стратегических документах цели.

В записке, которую мы сейчас публикуем, мы возвращаемся к теме реформы госслужбы, поскольку качество кадров – основа успешности любых изменений.

В 2012 году Указ Президента № 601⁷ задал ориентиры реформы, достаточно прогрессивной для того времени, но комплексной реформы не произошло, проблемы, известные на тот момент, остались нерешенными, а формальное выполнение отдельных поручений отяготило и без того запутанную систему управления кадрами.

Спустя 8 лет была анонсирована очередная реформа, которая к 1 апреля 2021 г. фактически завершилась⁸. Согласно ее публично озвученным целям предельное число госслужащих должно было сократиться на 5 % в центральных аппаратах ФОИВ и на 10 % в их территориальных подразделениях⁹. Оптимизация государственных служащих не только важна с точки зрения экономии денежных средств, но и может использоваться для имплементации качественных изменений. Урезание вакансии при

-
3. Постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1674 «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех». URL: <http://government.ru/docs/all/130359/>
 4. Аналитический центр обеспечит деятельность Координационного центра Правительства России // Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: <https://ac.gov.ru/news/page/analiticeskij-centr-obespecit-deatelnost-koordinacionnogo-centra-pravitelstva-rossii-26853>
 5. Ким А.И., Копыток В.К., Филиппова Ю.А., Цыганков М.В. Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России. М.: Счетная палата Российской Федерации; Центр перспективных управленческих решений, 2020. 28 с. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/AuditInsights.pdf>
 6. СП дала Правительству рекомендации по сокращению уровня бедности // Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/12649>
 7. Указ Президента от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
 8. Лежнева Л. «Численность госаппарата уменьшилась почти на 10 %». Вице-премьер, руководитель аппарата правительства Дмитрий Григоренко – о завершении реформы госуправления // Известия. 2021. 31 март. URL: <https://iz.ru/1144118/liubov-lezhneva/chislennost-gosapparata-umenshilas-pochti-na-10>
 9. Оперативное совещание с вице-премьерами // Правительство РФ. 2020. 16 нояб. URL: <http://government.ru/news/40862/>

существующей сейчас системе оплаты отнимает у органов власти один из немногочисленных вариантов компенсации невысокого уровня оплаты труда.

Ключевая проблема государственной гражданской службы сейчас – преобладание низкопроизводительных рабочих мест с низким удельным финансированием. Иными словами, у нас много госслужащих, которые за небольшую зарплату занимаются работой, не дающей значимого эффекта. Необходимо создать более производительные рабочие места со справедливым распределением финансирования при том же объеме выделяемых средств. Кроме того, большие ресурсы повышения привлекательности госслужбы находятся сейчас в подведомственных организациях и различного рода АНО, создаваемых как для того, чтобы обеспечить более высокую зарплату, так и для того, чтобы трудоустроить специалистов, которые не готовы проходить более сложные процедуры устройства на госслужбу. В итоге мы сталкиваемся с ситуацией, когда полномочия сохраняются за людьми, получающими более низкую зарплату и имеющими более сложные условия работы (поток поручений, переработки, высокий уровень ответственности), а ресурсы сосредотачиваются за пределами госслужбы, размывая полномочия и цепочку принятия решений. На этот перекос следует обратить внимание.

Цель нашего доклада – показать, что необходимо предпринять, чтобы сейчас – во время быстрых изменений и цифровой экономики – превратить госслужбу в основу для трансформации и сделать ее привлекательной для специалистов, а также заложить фундамент для клиентоориентированного госуправления.

Хочу поблагодарить всех, кто в 2016–2018 годах в рамках работы ЦСР готовил предложения по реформе госслужбы: губернатора Мурманской области Андрея Владимировича Чибиса, сотрудников РАНХиГС Алексея Потапкина, Тимура Атнашева, Андрея Орлова, Завена Айвазяна, Владимира Южакова, Алексея Шипова, Владимира Дергоусова, сотрудника ВШЭ Николая Клища, а также Ксению Яшину, Марию Дерунову, Андрея Шарова, Михаила Федоренко, Савву Шипова.

При этом наш авторский коллектив берет на себя ответственность за итоговое содержание доклада.

Executive Summary | Основные результаты

Экспертная записка «Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения» представляет собой систематизацию наиболее распространенных проблем российской государственной службы, связанных с кадровой политикой и сохраняющих актуальность на протяжении последних 5–10 лет. На основании анализа документов, работы с открытыми данными, глубинных интервью с государственными служащими, экспертами и исследователями авторский коллектив обобщил выявленные точки торможения и предложил систематизированный подход (концепцию) по устранению или минимизации данных проблем через комплексную трансформацию российской госслужбы.

Все предлагаемые в этой записке изменения разделены на шаги, состоящие из описания конкретных проблем, которые они призваны решить, и мер, которые необходимо принять для их решения. В начале каждого шага дается резюме проблем и предлагаемых мер. Всего разработано восемь шагов, семь из которых являются системными изменениями в отдельных сферах госслужбы, а еще один – так называемый нулевой шаг – это изменения в законодательстве, необходимые для того, чтобы сделать возможными все остальные преобразования.

Шаг 0. Изменение законодательства

Проблемы

- Излишняя зарегулированность системы управления кадрами и организации работы на госслужбе приводит к главенству соблюдения формальных правил и процедур над содержательными результатами работы.
- Законодательство устанавливает устаревшие и не связанные с реальными потребностями госорганов требования к кандидатам и возможности повышения квалификации госслужащих.

Меры

- Пересмотреть требования к кандидатам и предоставить государственным органам более широкие полномочия по установлению таких требований с учетом функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ), а также связать программы обучения и повышения квалификации госслужащих с актуальными целями и задачами развития органов исполнительной власти, с моделями компетенций госслужащих и запросами гражданского общества.
- Актуализировать систему должностей на госслужбе и реформировать механизм установления заработной платы госслужащих.
- Предоставить возможность увольнять сотрудников за низкую эффективность работы.

Шаг 1. Изменение правил формирования оплаты труда и повышение ее уровня

Проблемы

- Оплата труда госслужащих слабо связана с результатами их работы: премиальная часть (performance related pay) составляет до 10 % в общем денежном содержании сотрудников, и ее границы не зафиксированы четко в законодательстве, а размер остается на усмотрение руководства ведомств.
- Неконкурентный уровень оплаты труда: госслужащие, занимающие должности вплоть до заместителя директора департамента ФОИВ, получают зарплаты ниже среднего уровня оплаты труда руководителей в коммерческом секторе в Москве.
- Неравенство зарплат внутри ведомств и между ними: существует значимый разрыв в уровнях оплаты труда в зависимости от должности, а сотрудники на одной и той же должности в разных ведомствах получают разную заработную плату.

Меры

- Пересмотреть правила формирования денежного содержания госслужащих так, чтобы фиксированная часть зарплаты составляла 70 %, а премии – 30 %. Премиальная часть должна выплачиваться по результатам достижения ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ), что поможет внедрить на госслужбе полноценную систему управления по результатам.
- Повысить базовый уровень зарплат для всех госслужащих за счет оптимизации ресурсов и высвобождения денежных средств.

Шаг 2. Внедрение современных технологий управления персоналом

Проблемы

- Работа отделов кадров большинства ведомств ориентирована на контроль соблюдения формальных регламентов, тогда как ресурсов и возможностей для качественного развития кадров не хватает.
- Текущая система повышения квалификации и обучения госслужащих недостаточно результативна: 43 % опрошенных сотрудников госорганов признали, что пройденные ими образовательные программы никак не влияют на качество их работы. При этом 90 % опрошенных сотрудников, работающих в государственном секторе более 10 лет, считают, что их профессиональные навыки отстают от навыков коллег из коммерческого сектора.

- Различные кадровые резервы, методологии оценки кадров, технологии работы с кадрами на госслужбе, разработанные в разных ФОИВ, не синхронизированы между собой.

Меры

- Разработать и внедрить полный цикл работы с персоналом на госслужбе, включающий в себя кадровое планирование, привлечение, оценку, обучение и мотивацию сотрудников.
- Реформировать кадровые департаменты в полноценные HR-подразделения и привлечь компетентных специалистов, использующих современные технологии.

Шаг 3. Создание Сопровождающего офиса по внедрению единых принципов для формирования комплексной HR-политики на госслужбе

Проблемы

- Отсутствие единого центра кадровой политики на госслужбе. Кадровая политика и госслужба как институт фактически выведены из стратегического контура управления в России.
- Сохраняется некоторое противоречие между запросом к государственным служащим от общества, которое хочет видеть честных и заботливых чиновников, и требованиями системы госуправления, которая считает наиболее важным качеством госслужащих лояльность к вышестоящему руководству и соблюдение законности.

Меры

- Создать в качестве полноценного элемента стратегического контура системы госуправления Сопровождающий офис, задачами которого станут формирование и поддержание единой методологии, норм и стандартов работы с человеческим капиталом на госслужбе, создание системы развития талантливых сотрудников и внедрение инструментов управления культурой в госорганах федерального уровня.
- Разработать базовые требования к личным и профессиональным качествам госслужащих вне зависимости от их специализации, обеспечить баланс требований и ожиданий общества и системы госуправления.
- Разработать поэтапную программу подготовки к внедрению изменений и прогнозирования последствий трансформации, а также концепцию по общему развитию персонала на государственной службе.

Шаг 4. Создание моделей компетенций HR-подразделениями внутри ФОИВ

Проблемы

- Сотрудники кадровых служб на госслужбе не используют модели компетенций для оценки кандидатов, так как не понимают их практической значимости и не обладают необходимыми навыками.
- Модели компетенций не внедрены в остальные элементы кадровой политики: привлечение, оценку, продвижение и обучение.
- Подходы к оценке компетенций, которые используют разные ФОИВ, не согласованы между собой.

Меры

- Разработать модели компетенций, которые включали бы в себя указанные Сопровождающим офисом базовые требования ко всем госслужащим и более специфические характеристики, отражающие функциональные особенности работы конкретного ведомства.
- Внедрить обновленные модели компетенций во все этапы работы с кадрами на госслужбе.
- Обучить современным методикам работы с кадрами специалистов кадровых служб и привлечь в госорганы компетентных HR-специалистов, использующих современные инструменты управления кадрами.

Шаг 5. Изменение условий труда государственных служащих

Проблемы

- Коридорно-кабинетная система организации пространства поддерживает воспроизводство «функциональных колодцев», устаревших моделей коммуникации, жестких иерархических систем подчинения и замедленного распространения знаний.
- Существенное количество опрошенных госслужащих считают, что их офисы не должны разительно отличаться от зданий бизнес-организаций, а порядка 70 % готовы работать в пространстве без личных кабинетов.

Меры

- Расширить опыт использования гибких рабочих пространств, поддерживающих различные рабочие задачи сотрудников (activity-based office).

- Внедрить гибкий график работы для госслужащих при фиксации 3–4 часов в день, в течение которых сотрудник должен быть всегда доступен для выполнения рабочих задач. Внедрить удаленный формат при использовании инструментов командной онлайн-работы, способов защиты конфиденциальной информации и методов, которые позволяют отслеживать эффективность работников вне зависимости от времени их физического присутствия на рабочем месте.

Шаг 6. Введение универсальной грейдовой системы должностей

Проблемы

- Текущая линейка должностей на госслужбе не отражает дифференциацию задач в зависимости от должности сотрудника и ограничивает карьерное развитие.
- Соотношение численности руководителей и подчиненных на госслужбе нерационально – на одного руководителя приходится 1,5 исполнителя при эффективном соотношении от 2,5 исполнителя.
- Невозможность госслужащих напрямую соотнести функционал и зарплату на своей должности с рынком труда приводит к сложностям в управлении фондом оплаты труда (далее – ФОТ), непрозрачности при установлении вознаграждения и нечетким представлениям госслужащих о возможностях конкуренции на рынке труда.

Меры

- Дополнить линейку должностей и дифференцировать их функционал таким образом, чтобы система должностей была более гибкой и адаптированной под текущие задачи.
- Разработать единую для федеральной госслужбы систему грейдов, в основу которых будут положены сформированные ФОИВ модели компетенций.
- Разделить две «линейки карьеры»: менеджера (руководителя) и специалиста (эксперта) для учета разделения труда между госслужащими.

Шаг 7. Расширение использования срочных контрактов

Проблемы

- Чрезмерная длительность конкурсных процедур при найме на госслужбу не позволяет отобрать лучшие кадры, а также отталкивает от госслужбы наиболее конкурентоспособных специалистов.
- Отказ от использования временных контрактов с несколькими кандидатами с последующим отбором наиболее успешных на постоянные позиции негативно влияет на мотивацию кандидатов, принятых на работу сразу по бессрочному договору.

- Сложность временного привлечения высококонкурентных специалистов для уникальных проектов на определенный срок.

Меры

- Расширить практику использования срочных контрактов на государственной службе за счет включения в систему контрактов следующих категорий:
 - срочные (до 5 лет) контракты для новых и молодых специалистов;
 - бессрочные контракты для успешно прошедших службу по срочному контракту;
 - проектные контракты для привлечения специалистов на период решения какой-либо задачи;
 - специальные срочные контракты для высших руководителей.

В заключение данной экспертной записки представлены ожидаемые эффекты от реализации предложенного комплекса мер. Эти эффекты помогают представить образ будущей госслужбы.

Введение

Российская государственная гражданская служба как самостоятельный институт насчитывает всего чуть более 30 лет, что делает ее одной из самых молодых госслужб в мире. Однако за этот период она уже накопила ряд хронических проблем, которые влияют на качество государственного управления. Консервация малоэффективных подходов и практик, недостаточный приток специалистов из частного и некоммерческого сектора, противоречивые ожидания относительно работы госслужащих снижают эффективность работы ведомств и увеличивают риски недостижения целей, установленных в различных стратегических документах, в том числе в Указе Президента о национальных целях развития до 2030 г.¹⁰. Кроме того, названные проблемы приводят к несоответствию качества компетенций госслужащих тому уровню, который требуется для достижения актуальных целей и выполнения задач системы госуправления.

Попытки реформирования российской государственной службы предпринимаются регулярно. Серьезной заявкой на преобразования в системе управления кадрами на госслужбе стал Указ Президента от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹¹, в котором, помимо прочего, предусматривалось внедрение некоторых инструментов, направленных на оценку, развитие и управление сотрудниками на госслужбе. Спустя почти 10 лет, в 2021 г., премьер-министр РФ Михаил Мишустин инициировал новую реформу госслужбы, ключевой мерой которой должно стать сокращение численности госслужащих из-за их недостаточной эффективности¹². Кроме подобных масштабных преобразований «сверху» различные руководители и эксперты регулярно озвучивают¹³ точечные предложения по реформированию тех или иных элементов госслужбы.

Как выяснилось в ходе серии глубинных интервью с представителями руководящего состава госслужащих и экспертами в области управления кадрами¹⁴, многие из проблем российской госслужбы обусловлены существующим

-
10. Указ Президента от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития России до 2030 года». URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/80/events/63728>
 11. Подписан Указ об основных направлениях совершенствования системы госуправления. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15239>
 12. Оперативное совещание с вице-премьерами // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/40862/>
 13. См., напр.: Об оптимизации расходов, связанных с государственным управлением // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/36029/>; Кадровое агентство для госслужбы // Гайдаровский форум 2021. URL: <https://gaidarforum.ru/ru/program/940/>
 14. Исследование было проведено в рамках подготовки текста доклада с сентября по ноябрь 2020 г.; метод – полуструктурированные экспертные интервью; общее количество респондентов – 15; характеристика респондентов – действующие или бывшие представители федеральных или региональных органов исполнительной власти на руководящих должностях, эксперты в государственном управлении и HR-технологиях.

нормативно-правовым регулированием, в том числе сложившейся системой управления. Для того чтобы совершить рывок в процессе трансформации системы и обеспечить органы государственной власти высококлассными специалистами, обладающими навыками, компетенциями и опытом, которые необходимы для достижения национальных целей, требуется пересмотреть законодательные нормы и методические рекомендации, регулирующие систему управления кадрами на госслужбе и поддерживающие их процедуры и инструменты, а также внедрить новые процессы работы с кадрами и человеческим капиталом.

Цель этого документа – инициировать пересмотр текущей парадигмы работы с кадрами на госслужбе, поскольку существующая система основана на нормативных требованиях к сотрудникам и документоориентированных процедурах работы с кадрами, а также юридическом контроле за соблюдением нормативно-правовых требований. Пересмотр необходим в сторону представления кадров как человеческого ресурса организации и ориентации на развитие новых компетенций государственных служащих. В первую очередь записка сфокусирована на проблемах и решениях федерального уровня государственной службы. Субъекты РФ опережают федеральный уровень по применению современных практик управления персоналом и научились частично решать проблемы, остающиеся актуальными для федерального уровня, благодаря гибкости решений на местах.

В рамках данного доклада все предлагаемые изменения по трансформации госслужбы организованы в шаги, состоящие из описания конкретных проблем и самих мер, которые необходимо принять для их решения. Для удобства в начале каждого шага дается резюме проблем и предлагаемых мер.

Шаг 0. Изменение законодательства.

Шаг 1. Изменение правил формирования оплаты труда и повышение ее уровня.

Шаг 2. Внедрение современных технологий управления персоналом.

Шаг 3. Создание Сопровождающего офиса по внедрению единых принципов для формирования кадровой политики.

Шаг 4. Создание моделей компетенций HR-подразделениями внутри ФОИВ.

Шаг 5. Изменение условий труда государственных служащих.

Шаг 6. Введение универсальной грейдовой системы должностей.

Шаг 7. Расширение использования срочных контрактов.

Предложенные меры не следует рассматривать по отдельности как независимые решения, они являются элементами единой программы по трансформации системы управления кадрами на госслужбе. Их реализация должна способствовать консолидации кадровой политики на государственной службе, облегчать взаимодействие ведомств, активизировать мобильность кадров, укреплять профессиональный статус государственного служащего в обществе. В долгосрочной

перспективе выстроенная таким образом профессионализация госслужбы способна улучшить качество государственного управления и повысить уровень доверия к госслужащим со стороны населения.

Настоящий доклад не претендует на новизну, а скорее является попыткой концептуально объединить точечные меры по улучшению системы управления кадрами на госслужбе и сконструировать условия, при которых эти меры могут быть реализованы. Отдельные предложения доклада выдвигались различными экспертными группами и органами власти федерального уровня с 2012 г., однако так и не были реализованы. Собственный анализ авторской группы базировался на использовании открытых данных о тех или иных показателях работы госслужбы в России.

7+1 шагов для эффективной трансформации российской государственной службы

Шаг 0. Изменение законодательства

Резюме шага

Существующее законодательство в сфере организации и прохождения гражданской государственной службы закрепляет чрезмерно объемные и несодержательные критерии отбора и оценки кадров, устаревшие правила организации работы, неэффективную систему карьерного развития и отстающую от реальных потребностей систему повышения квалификации госслужащих. Вместе с неконкурентным уровнем оплаты труда и строгими ограничениями, накладываемыми на увольнение сотрудников, они делают невозможным качественное развитие кадров на госслужбе, удержание компетентных работников и привлечение новых высококонкурентных специалистов. Все это противоречит задачам развития госуправления и глобальным задачам, стоящим перед системой госслужбы и госуправления в России.

Пересмотр нормативно-правовых актов в части управления, найма, продвижения и образования сотрудников, а также организации и оценки работы служащих является базовой необходимой мерой, которая обеспечила бы возможности для реализации шагов 1–7.

Проблемы	Меры
Строгие требования к кандидатам на госслужбу, не всегда отвечающие реальным потребностям ведомства, департамента, отдела. Зачастую используются шаблонные подходы, имеющиеся методические рекомендации применяются формально	Пересмотреть требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы
Чрезмерная длительность процедур формального отбора кандидатов	Сократить длительность процедур отбора
Инертная и негибкая система повышения квалификации и обучения	Связать программы обучения и повышения квалификации госслужащих с актуальными целями и задачами развития органов исполнительной власти, моделями компетенций госслужащих и запросами гражданского общества

Принятая система должностей и распределения полномочий не отражает реального разделения труда на госслужбе	Предоставить возможность изменять традиционную организационную структуру внутри государственных ведомств на современные, более плоские структуры
Чрезмерно строгие условия увольнения с государственной службы	Предоставить возможность увольнять сотрудников за низкую эффективность работы
Неконкурентный уровень оплаты труда	Пересмотреть механизм формирования заработной платы госслужащих
Жесткие требования к организации труда	Предоставить возможности более свободной организации рабочего пространства и рабочего времени госслужащих
Главенство формальных процедур и правил над содержательными аспектами работы	Внедрить в механизм формирования заработной платы госслужащих связь с достигнутыми результатами

Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

Существующая система регулирования государственной гражданской службы, которая формируется федеральным законодательством¹⁵, создает условия для воспроизводства хронических проблем, присущих российской госслужбе на всех этапах работы с кадровыми ресурсами.

1. Требования к кандидатам, зафиксированные в законодательстве, не соответствуют современным методам оценки и отбора кадров и не привязаны к актуальным компетенциям для госуправления¹⁶. Поощрение и продвижение служащих основано на субъективных оценках руководства, длительности нахождения на службе и лишь косвенно связано с результатами их работы. Подбор сотрудников без использования актуальных инструментов по оценке навыков и компетенций претендентов ограничивает возможности качественного развития кадров на госслужбе, а слишком жесткие формальные требования к кандидатам тормозят привлечение на госслужбу молодых кадров и специалистов из сферы бизнеса. Эти же требования, используемые для оценки госслужащих, приводят к негативному отбору в рамках госслужбы, ее замкнутости.
2. Чрезмерная длительность процедур формального отбора и проверки документов, порождаемая несоразмерной строгостью требований, затрудняет привлечение

-
15. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ); Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации».
 16. Квалификационные требования к кандидатам установлены ст. 12 Закона № 79-ФЗ, указами Президента России и подзаконными актами каждого государственного органа.

высокопрофессиональных и конкурентоспособных кадров на госслужбу и сдерживает развитие человеческого капитала в государственных органах.

3. Система повышения квалификации и обучения фокусируется на формальных требованиях к знаниям и способностям государственных служащих, а прохождение программ повышения квалификации зачастую мотивировано формальными квалификационными требованиями, а не потребностью в получении новых знаний и навыков для работы. Как следствие, система недостаточно связана с актуальными запросами гражданского общества и власти, инертна, поэтому не справляется с задачей непрерывного обновления профессиональных качеств госслужащих.
4. Текущая система должностей, закреплённая законодательно, не отражает реальную дифференциацию задач. Для обеспечения адекватного уровня денежного содержания и предоставления необходимых полномочий происходит управляемый переток сотрудников на руководящие позиции. Это приводит к дисбалансу в соотношении руководителей и исполнителей¹⁷, что способствует искусственному увеличению штата в отдельных госорганах или неформальному привлечению к работе сотрудников бюджетных организаций. Одновременно меры по укрупнению подразделений и требования к численности департаментов и количеству отделов противоречат современному тренду создания небольших команд для решения конкретных задач (работе с применением гибких методов, проектной работе и т.д.). Архаичная система дифференциации обязанностей и заработной платы ограничивает карьерное развитие госслужащих, а также не способствует привлечению и удержанию на госслужбе высококонкурентных специалистов.
5. Чрезмерно строгие условия снятия с должности делают фактически невозможным увольнение сотрудников, чья результативность, эффективность и компетенции не позволяют им справляться с возникающими задачами. Как результат, у госслужащих нет стимулов к развитию собственных профессиональных навыков и повышению результативности своей работы. Это в свою очередь обуславливает консервацию организационной среды на госслужбе, ограничивает возможности развития профессиональных команд и может становиться причиной «раздутия» численности госструктур из-за найма компетентных специалистов при одновременном сохранении госслужащих, не справляющихся со своей работой¹⁸.

-
17. В 2019 г. соотношение численности госслужащих категорий «руководители» и «исполнители» в среднем по ФОИВ составило 1,51 чел. при расчете по классификации, считающей руководящими все позиции, которые имеют подчиненных (данные ГИС «Электронный бюджет», Обоснования бюджетных ассигнований 2014–2020 гг., расчеты ЦПУР). О диспропорциях в должностной структуре ФОИВ свидетельствуют и результаты более ранних исследований. См., напр.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В., Шебураков И.Б., Логунов М.А., Киселев Е.В., Рудко А.М. Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг: монография. М.: Дело, 2015. 276 с.
 18. Закрытый перечень оснований для освобождения от должности государственной гражданской службы установлен ст. 33 Закона № 79-ФЗ.

6. Условия формирования денежного содержания госслужащих, которое фактически связано со стажем и формальными заслугами сотрудников, но не с компетентностью, результативностью и эффективностью работы¹⁹, создают неконкурентный уровень оплаты труда на многих должностях. Это искажает систему мотивации госслужащих, затрудняет привлечение на госслужбу высококонкурентных кадров извне, создает предпосылки для непрозрачного формирования заработной платы. Такая система, оторванная от конечных результатов работы, зачастую воспринимается как несправедливая и лишает сотрудников возможности повлиять на свою зарплату²⁰.
7. Сохраняющиеся требования к организации труда (рабочего дня и рабочего пространства) противоречат современным принципам гибкости, проектности, командности труда и ориентации на результат. Требования к условиям труда, заложенные в законодательстве, не соответствуют современным практикам управления, противоречат задачам трансформации госуправления и приводят к дефициту молодых и высококвалифицированных кадров.
8. Излишняя зарегулированность системы управления кадрами и организации работы на госслужбе приводит к главенству соблюдения формальных правил и процедур над содержательными результатами работы. На госслужбе умение соблюдать стандарты, формальные процедуры и правила ценится выше, чем профессиональные навыки и компетенции (рис. 1); у госслужащих отсутствует право на ошибку²¹; большинство госслужащих, от чьей работы зависит эффективное выполнение текущих задач и поиск конкретных решений, не обладают достаточными полномочиями для проявления инициативы (рис. 2); руководители не готовы поступаться формальными процедурами ради решения рабочих задач (рис. 3).

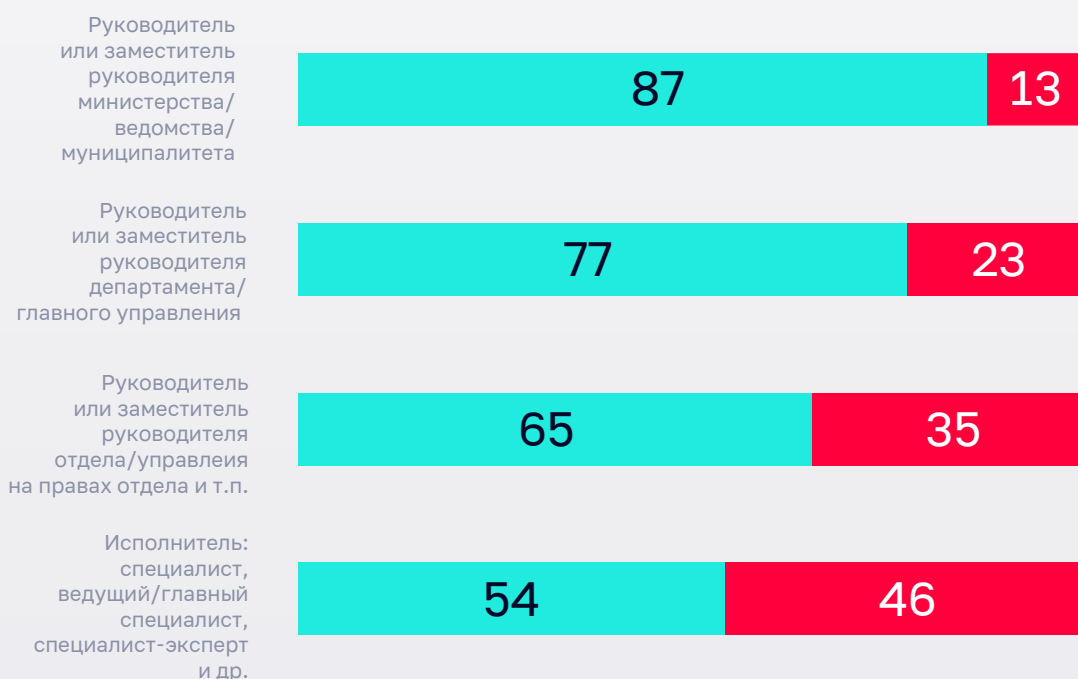
-
19. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Заработная плата чиновников: сколько и как платить // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 4. С. 92–94.
 20. Статьей 50 Закона № 79-ФЗ определены основные подходы к установлению размеров и составу денежного довольствия государственных гражданских служащих РФ, а также к дополнительным выплатам. Денежное содержание госслужащих включает следующие составляющие (ч. 2 ст. 50 Закона № 79-ФЗ): 1) оклад месячного денежного содержания, который состоит из должностного оклада по замещаемой должности и оклада за классный чин; 2) дополнительные выплаты. Единое денежное вознаграждение, в отличие от денежного содержания, состоит (ч. 3 ст. 50 Закона № 79-ФЗ): 1) из должностного оклада; 2) оклада за классный чин; 3) ежемесячных надбавок к должностному окладу за выслугу лет, особые условия службы и за допуск к сведениям, составляющим государственную тайну.
 21. Здесь и далее приведены данные из исследования «Организационные культуры государственной службы», которое было проведено Центром подготовки руководителей цифровой трансформации (ЦПРЦТ) ВШГУ РАНХиГС в декабре 2019 г. В рамках исследования был проведен онлайн-опрос 998 госслужащих федерального и регионального уровней, а также муниципальных служащих; 47 % опрошенных составили сотрудники на руководящих должностях (руководители или заместители руководителей министерств, департаментов и отделов) и 53 % – исполнители (специалисты, ведущие специалисты, эксперты и т.д.). Респонденты опроса были рекрутированы как слушатели программ цифровой трансформации ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС в 2019 г.

Рисунок 1

Отсутствие общего понимания ключевых показателей работы у сотрудников разного уровня должностей: исполнительность vs результативность

- В моем ведомстве специальные навыки и особые личные качества исполнителей важнее, чем скрупулезное соблюдение стандартов и правил работы
- В моем ведомстве соблюдение стандартов и правил работы важнее, чем специальные навыки и личные качества, которыми может обладать исполнитель

%



Источник: Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

Возможность проявить инициативу на госслужбе

- Обычно я стараюсь самостоятельно искать новые задачи по профилю своей деятельности, проявляя инициативу
- Все рабочие задачи, которые стоят передо мной, я получаю от руководства или действую в рамках установленных регламентов
- Затрудняюсь ответить

Исполнитель: специалист,
ведущий/главный специалист,
специалист-эксперт и др.



Источник: Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

Меры: Что необходимо сделать?

Внедрение новых элементов управления кадрами на госслужбе и повышение эффективности существующих механизмов невозможно без изменений в нормативно-правовом поле. Для того чтобы предложенные ниже меры стали возможны и принесли наибольшую пользу, необходимо посредством внесения изменений в законодательство:

- 1) пересмотреть требования к кандидатам на замещение должностей гражданской государственной службы, в первую очередь предоставить самим государственным органам более широкие полномочия по установлению таких требований с учетом их функций и полномочий;
- 2) сократить длительность процедур проверки документов кандидатов;
- 3) оптимизировать функционирование кадровых резервов, в том числе оцифровать прием и хранение документов кандидатов и действующих госслужащих;
- 4) связать программы обучения и повышения квалификации госслужащих с актуальными целями и задачами развития органов исполнительной власти, моделями компетенций госслужащих и запросами общества; добавить механизмы

влияния самих служащих на содержание образовательных программ; упростить механизм принятия решений об обучении и повышении квалификации;

- 5) предоставить более широкие возможности для изменения организационной структуры внутри государственных ведомств – с традиционной на современные горизонтальные структуры;
- 6) предусмотреть точечный либо полный отказ от ограничений, блокирующих формирование эффективных проектных команд;
- 7) пересмотреть систему должностей на госслужбе, для чего потребуется существенная переработка установленных гл. 2 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) категорий и групп должностей, чинов, а также порядка ведения реестров должностей.
- 8) установить возможность создания в государственных органах «проектных офисов», работники которых находятся на срочных контрактах;
- 9) предоставить возможность увольнять сотрудников за низкую эффективность работы (по иным причинам, нежели освобождение от занимаемой должности ввиду несоответствия ей на основании подп. 1 п. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ) даже при отсутствии со стороны сотрудника прямых нарушений, влекущих увольнение;
- 10) пересмотреть механизм формирования заработной платы госслужащих;
- 11) предоставить возможности более свободной организации рабочего пространства и рабочего времени госслужащих.

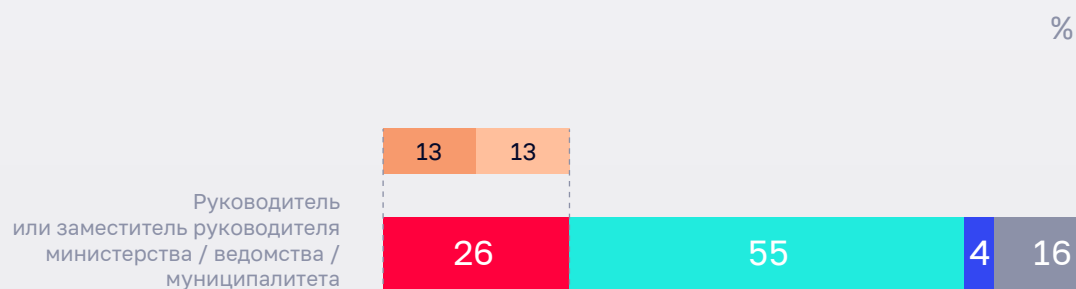
Эта экспертная записка не ставит своей задачей разработку конкретных изменений и поправок в нормативно-правовые акты. Точные формулировки изменений, соответствующих предложенной в записке концепции, требуют детальной проработки и обсуждений со стороны юристов, действующих сотрудников HR-департаментов и департаментов управления кадрами в ведомствах. Тем не менее авторы записки считают, что необходима существенная корректировка Федеральных законов от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указов Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» и от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации», а также их подзаконных актов либо принятие нового закона о государственной гражданской службе.

Одним из вероятных шагов к комплексному решению обозначенных проблем может стать проведение экспериментов в отдельных ФОИВ. Возможность таких экспериментов предусмотрена федеральным законодательством: согласно ст. 66 Закона № 79-ФЗ они могут проводиться в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении в рамках соответствующих программ развития гражданской службы.

Рисунок 3

Отношение к нарушению регламентов и процедур ради повышения эффективности

- Негативно
- Они должны быть наказаны
- Наказывать не нужно
- Позитивно. Достижение целей важнее формального соблюдения всех правил и регламентов
- Мне все равно
- Затрудняюсь ответить



Источник: Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

Шаг 1. Изменение правил формирования оплаты труда и повышение ее уровня

Резюме шага

На госслужбе существует высокая неопределенность и недостаточная прозрачность схемы формирования заработной платы, а ее объем зачастую неконкурентоспособен на рынке. При этом данные проблемы были характерны для госслужбы на протяжении последних 10 лет. Тем не менее до сих пор не существует единой политики оплаты труда и гарантированного уровня заработной платы, соотносимого с предложением на коммерческом рынке труда. Все это приводит к поддержанию существования низкопроизводительных мест с низким удельным финансированием при значительных общих расходах, а также к тому, что на подведомственные учреждения (так называемый квазигосударственный сектор) перекладывается значительная нагрузка по реализации функций ФОИВ. Эти недостатки противоречат образу государственной службы как института, обеспечивающего прозрачность и справедливость.

Увеличение заработной платы служащих и ее привязка к компетенциям и результативности работы в рамках единой системы для всех ФОИВ сделает ее менее зависимой от стажа на госслужбе, а саму госслужбу – более открытой для специалистов извне, тем самым будет обеспечен обмен кадрами между государственным и частным сектором. Увеличение уровня зарплат станет возможным благодаря снижению общей численности сотрудников и за счет сохранения и финансовой поддержки наиболее производительных рабочих мест.

Проблемы	Меры
Неконкурентоспособный уровень оплаты труда на госслужбе ограничивает привлечение и удержание ценных специалистов	Увеличить фиксированную часть заработной платы
Система формирования заработной платы на госслужбе слабо привязана к результативности и эффективности работы	<ol style="list-style-type: none">1. Ввести механизм привязки заработной платы к конечным результатам работы госслужащего за определенный период2. Пересмотреть механизм формирования оплаты труда: фиксированная часть (competency-related pay) – 70 %, премия (performance related pay) – 30 %
Дисбаланс в распределении средств между сотрудниками разных должностей и ведомств	Разработать единую для всех ФОИВ систему оплаты труда и снизить разрыв между зарплатой руководителей и исполнителей, а также между разными ФОИВ

Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

А. Действующая система формирования оплаты труда госслужащих напрямую не связана с результативностью и эффективностью сотрудников и отличается низким уровнем прозрачности.

1. Система оплаты труда, сложившаяся на государственной службе, слабо привязана к оценке результативности и эффективности работников, а также к общественно значимым результатам их труда. Стандартное разделение материального стимулирования на фиксированную часть (плата за компетенции сотрудника, *competency-related pay*), гарантированно ежемесячно выплачиваемую сотруднику за выполнение обычных рабочих обязанностей, и премиальную часть (плата за достижение конкретных зафиксированных результатов, *performance related pay*) в условиях российской госслужбы трудноразлично. Месячный оклад, составляющий около 8 % от общего объема денежного содержания госслужащих (табл. 1), является только формальной точкой отсчета для установления основной суммы выплаты сотруднику. Предусмотренные текущим законодательством надбавки составляют около 28,5 % в общей доле денежного содержания. При этом по сути они являются продолжением фиксированной части (*competency-related pay*), гарантированной сотруднику вне зависимости от его результатов, и поэтому также не играют стимулирующей роли, а только лишь дополняют оклад. Компенсационные выплаты составляют около 2 % и выплачиваются сотруднику без привязки к результатам. Единственная выплата, получение которой может быть увязано с результативностью и эффективностью работника – это премия за выполнение особо важных и сложных заданий. Однако ее доля в общем объеме денежного содержания составляет около 1,4 %, что вряд ли можно считать достаточным объемом для формирования целостной премиальной части (*performance related pay*).

Таблица 1. Структура денежного содержания государственных гражданских служащих в 2020 г. в соответствии с обоснованиями бюджетных ассигнований

Структурные части денежного содержания государственных служащих	Компоненты денежного содержания	Доля в общем объеме денежного содержания	Тип выплаты
Фонд оплаты труда		40,1 %	
Месячный оклад	<ul style="list-style-type: none"> • Должностной оклад. • Оклад за классный чин 	8,2 %	Фиксированная
Надбавки	<ul style="list-style-type: none"> • Надбавка за выслугу лет. • Надбавка за особые условия. • Надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. • Ежемесячное денежное поощрение 	28,5 %	Фиксированная
Компенсационные выплаты	<ul style="list-style-type: none"> • Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи 	2 %	Фиксированная
Премии	<ul style="list-style-type: none"> • Премия за выполнение особо важных и сложных заданий 	1,4 %	Смешанная
Индексация		0,4 %	Фиксированная
Иные выплаты, подлежащие индексации (районные надбавки, повышенное денежное содержание и др.)		14 %	Фиксированная
Иные выплаты, не подлежащие индексации (материальное стимулирование и др.)		45,5 %	Смешанная
Средства, сэкономленные за счет вакантных штатных единиц		? %	Смешанная

Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (Обоснования бюджетных ассигнований (далее – ОБАС) на фонд оплаты труда и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в части работников центрального аппарата федеральных государственных органов 2020 г.)

Кроме входящих в ФОТ выплат и индексации, существенную долю в общем объеме денежного содержания госслужащих составляют так называемые иные выплаты. К иным выплатам, подлежащим индексации²² (около 14 %), относятся различные районные надбавки, повышенное денежное содержание и др. Эти выплаты по характеру также следует причислять к фиксированной части. К иным выплатам, не подлежащим индексации (45,5 %), относятся различные виды материального

22. Письмо Минфина России от 29.07.2013 № 21-03-04/40779 «О внесении изменений в Методические рекомендации по формированию планового реестра расходных обязательств, обоснований бюджетных ассигнований на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

стимулирования, и именно эти выплаты по сути должны были бы являться премиальной частью (performance related pay). Однако на практике, согласно экспертным интервью, взятым при подготовке данной записки, эти выплаты также являются гарантированным госслужащему доходом и воспринимаются и ими, и большинством руководителей ведомств как составляющая часть обязательных ежемесячных выплат, функционал которых – довести ежемесячное денежное содержание сотрудника до приемлемого уровня. Размер таких выплат может различаться от месяца к месяцу (как правило, нарастает к осени и к концу года) и зависит в большей степени от объема переданных Минфином России в бюджет ФОИВ денежных средств, а не от реальных результатов работы сотрудника.

Таким образом, только сравнительно небольшая часть выплат соответствует логике премиальной части (performance related pay) в структуре денежного стимулирования работников. Более того, ФОТ, как правило, распределяется руководителями ведомств, а не линейными руководителями сотрудников, что снижает эффективности этого инструмента вознаграждения за достижение КПЭ. Схожая практика управления бюджетами, предназначенными для оплаты труда, сложилась и относительно средств, возникающих в результате экономии за счет вакантных штатных единиц.

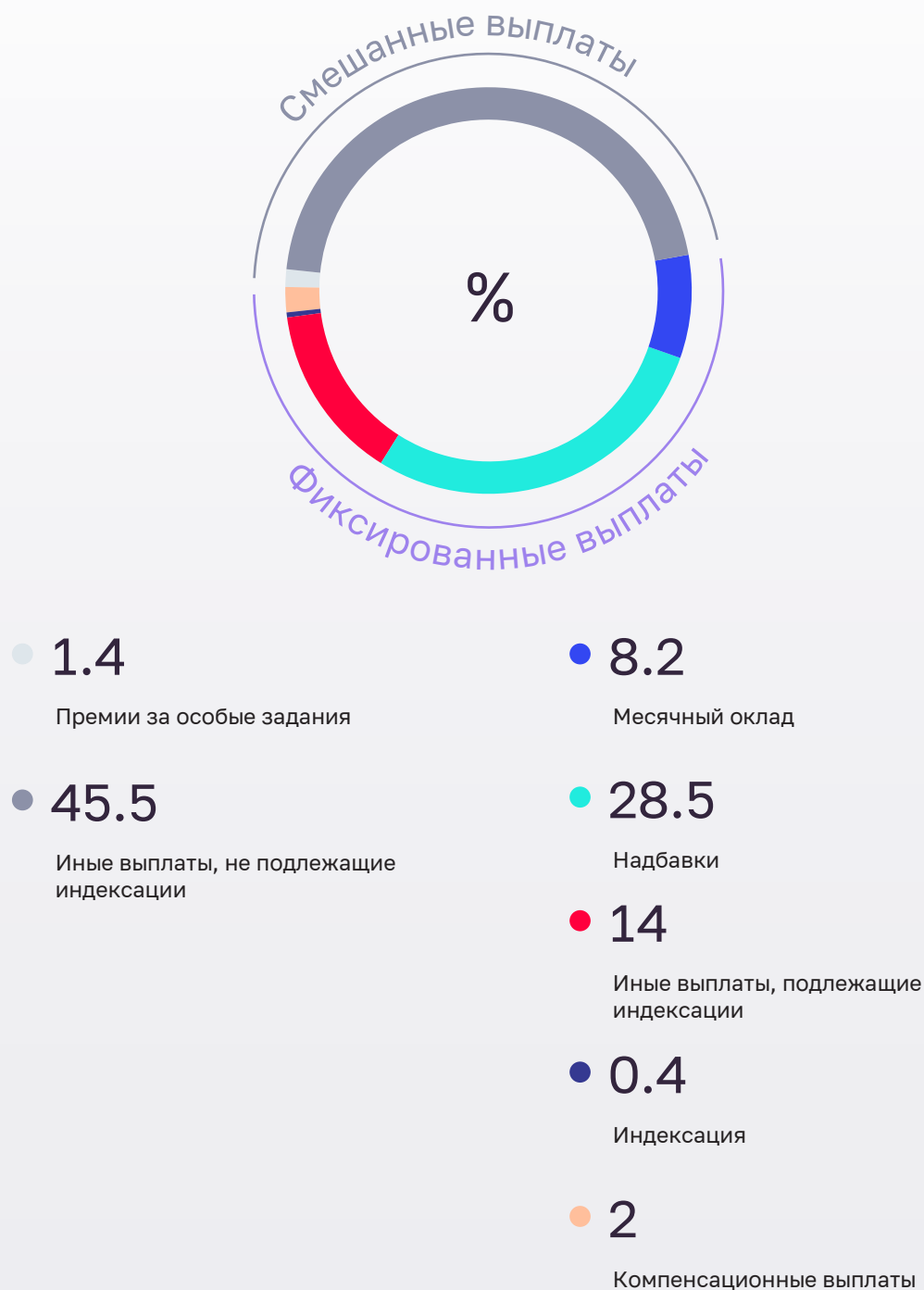
В итоге из всех предусмотренных законодательством компонентов денежного содержания госслужащих на практике ни один не является премиальной частью в чистом виде; все компоненты относятся либо к фиксированной части, либо носят смешанный характер, где большинство также является по сути или воспринимается сотрудниками и руководителями как фиксированная часть ежемесячных выплат (рис. 4). Такая ситуация приводит к фактической невозможности внедрения в ведомстве прозрачного управления по результатам (увязке выплат с достижением конкретных КПЭ). Согласно социологическому опросу госслужащих, проведенному еще в 2012 г.²³, доля выплат, которые в той или иной мере были связаны с результатами трудовой деятельности сотрудника, не превышала 10 % всей суммы денежного содержания госслужащих, что подчеркивает хронический характер данной проблемы.

2. Между разными ведомствами различается соотношение компонентов денежного содержания госслужащих. Доля фонда оплаты труда без учета иных выплат, входящих в денежное содержание, варьируется в 2020 г. от 33,9 % в Минфине России до 48,2 % в Минвостокразвития России (рис. 5). В пределах 31–52 % колеблется доля, приходящаяся на иные выплаты, не подлежащие индексации. Этот разрыв подчеркивает, что объем выплат фиксированного и смешанного характера между ведомствами различается, что также приводит к снижению прозрачности системы организации выплат и, вероятно, создает неравенство между ФОИВ в части перераспределения премиальных выплат, которые могут быть израсходованы на поощрение наиболее эффективных и результативных сотрудников.

23. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Российский чиновник – задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 29.

Рисунок 4

Структура фонда оплаты труда и распределение разных типов выплат гражданским служащим федеральных министерств

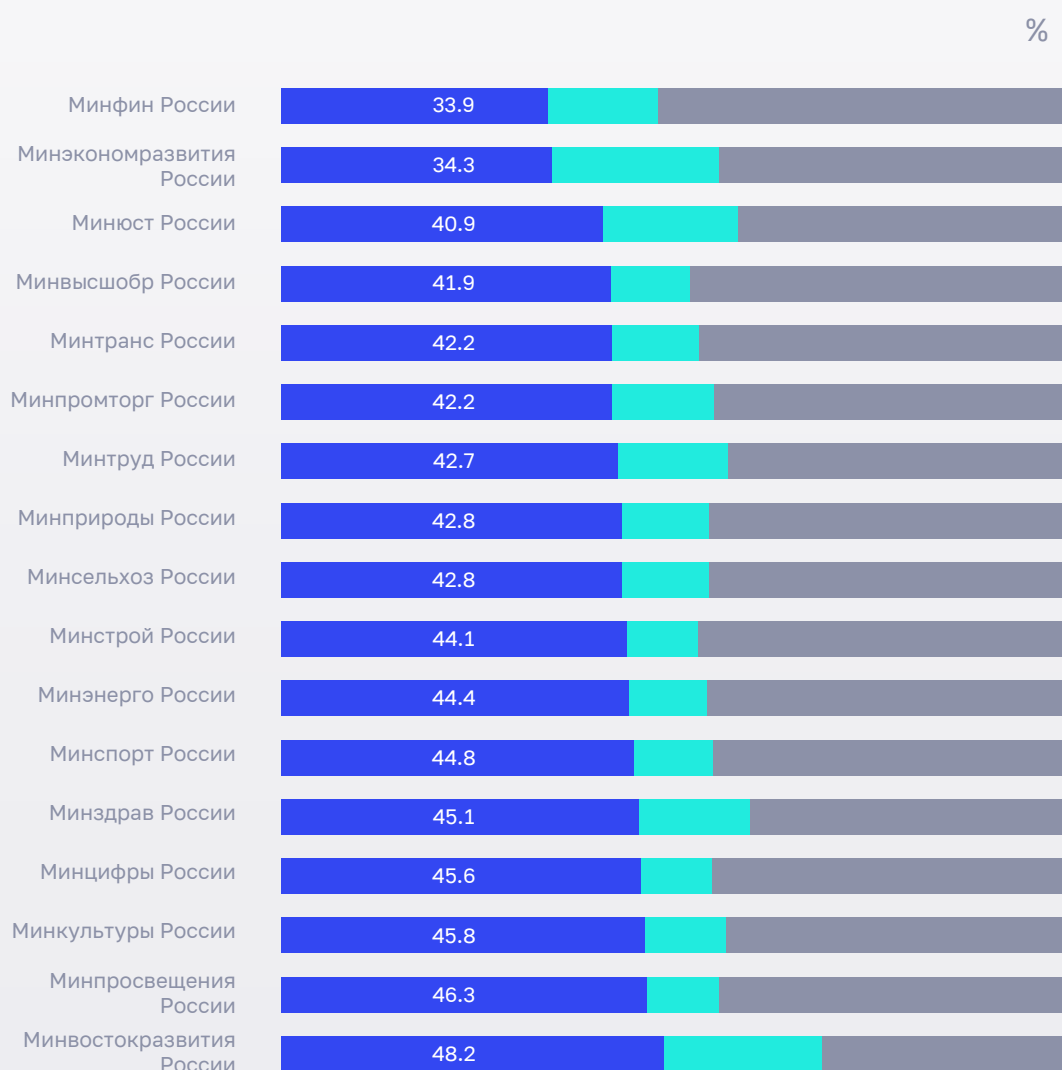


Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (ОБАС на фонд оплаты труда и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в части работников центрального аппарата федеральных государственных органов, 2020 г.)

Рисунок 5

Доля фонда оплаты труда в денежном содержании гражданских служащих федеральных министерств в 2020 г

- ФОТ, за исключением иных выплат, входящих в денежное содержание
- Иные выплаты, подлежащие индексации
- Иные выплаты, не подлежащие индексации



Примечание. Подробнее см. в Приложении 2.

Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (ОБАС на фонд оплаты труда и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в части работников центрального аппарата федеральных государственных органов, 2020 г.)

Б. Неконкурентный уровень оплаты труда госслужащих ограничивает возможности найма и удержания высокоэффективных и высококвалифицированных кадров.

1. Как показывают данные публичных деклараций доходов госслужащих, в большинстве случаев зарплаты госслужащих ниже, чем зарплаты в коммерческом секторе. На рис. 6 приведен среднемесячный медианный декларируемый доход госслужащих центральных аппаратов министерств²⁴ в разрезе различных руководящих должностей – от заместителя министра до заместителя начальника отдела. Полученные значения приведены по сравнению со средней за период начисленной заработной платой работников, относящихся к категории руководителей в коммерческом секторе в Москве («Руководители, Москва» на рис. 6). При этом сравнении важно иметь в виду, что к этой категории, согласно методике Росстата²⁵ относятся руководители не только и не столько крупных компаний, но и среднего и малого бизнеса, что занижает значение по этому показателю (в реальности доходы руководителей в коммерческом секторе, соответствующих по статусу руководителям на госсекторе, будут выше, однако, такие данные в России не собираются). Тем не менее, исходя из сравнения и с этими вероятно заниженными показателями зарплат руководителей в коммерческом секторе, видно, что государственные служащие, занимающие должности заместителя начальника отдела, референта, начальника отдела, как правило, получают заработные платы ниже среднего уровня оплаты труда руководителей в коммерческом секторе в Москве. При этом именно служащие на этих должностях курируют определенные отрасли и сферы госуправления.

24. Данные получены из публичных деклараций доходов государственных гражданских служащих, опубликованных на сайтах ведомств за 2014–2019 гг. Данные обработаны таким образом, чтобы в приведенных значениях учитывались только доходы, связанные с оплатой труда, без других потенциальных источников дохода.

25. Данные приведены согласно сведениям из выборочного обследования по форме № 57-Т «Сведения о заработной плате работников по профессиям и должностям» Росстата. В рамках этого обследования к категории «руководители» относятся работники, занимающие должности руководителей организаций, структурных подразделений и их заместители (директора, начальники управлений, отделов, смен и т.п., заведующие производством, столовой, секцией, складом, прачечной, клубом, общежитием, камерой хранения и др., управляющие, председатели, капитаны, главные бухгалтеры и инженеры, мастера и т.п.). Эти и другие данные Росстата о средней заработной плате работников в разрезе категорий публикуются раз в 2 года; значения за 2014, 2016, 2018 годы соответствуют значениям за прошлый год, все данные приведены в постоянных ценах 2019 года.

Сравнение динамики реального среднемесячного медианного декларируемого дохода госслужащих центральных аппаратов 16 федеральных министерств, занимающих руководящие должности, и руководителей, занимающих аналогичные должности в коммерческом секторе в Москве (2014–2019 гг.)



Источник: Расчеты ЦПУР по данным: Росстат; Сведения о декларируемых доходах государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных министерств РФ // Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР». 2020. URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/150/>

Чтобы получить представление о конкурентоспособности заработных плат государственных служащих в сравнении с коммерческим сектором, желательно проводить сопоставление в разрезе отдельных должностей. Данные официальной статистики о заработных платах с таким уровнем детализации не публикуются. По этой причине в качестве источника информации в записке используются сведения о декларированном годовом доходе отдельных государственных служащих, которые размещаются на официальных сайтах министерств ²⁶. Несмотря на то что при расчете декларированного дохода учитывается не только лишь денежное содержание по основному месту работы, можно считать, что он является хорошей аппроксимацией уровня оплаты труда, поскольку:

1. у государственных служащих имеется ограниченное число способов дополнительного заработка;
2. в случае, когда в сведениях о доходах прямо указана величина дохода из дополнительного источника (например, субсидия на приобретение недвижимости), декларированный доход корректируется на эту величину;
3. нетипичные наблюдения исключаются из анализа (о критериях исключения см. Приложение 2).

Для повышения доступности и качества данных о декларированных доходах государственных служащих необходимо:

1. сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера размещать на сайтах федеральных министерств в машиночитаемом виде (таблица CSV, вложенная структура JSON) по единой форме для всех государственных органов. В данный момент сведения публикуются в виде файлов форматов doc, docx, xlx, xlsx, что затрудняет их автоматический анализ и требует проведения предварительной обработки;
2. наименования должностей указывать в строгом соответствии с реестром должностей федеральной гражданской службы, приводить категорию и группу должности, а также ее код согласно реестру. В данный момент используются произвольные названия должностей, не в полной мере соответствующие реестру ²⁷. По этой причине, например, затруднительно отделить должность «начальник отдела» (код 05-1-2-015) категории «руководители» высшей группы должностей от должности «начальник отдела в департаменте» (код 05-3-2-018) категории «специалисты» главной группы должностей. В записке эти должности анализируются совместно.

Для появления возможностей подробного анализа уровня оплаты труда государственных служащих необходимо публиковать:

1. официальную статистическую информацию о фактической численности и средней заработной плате государственных служащих в разрезе отдельных государственных органов и должностей;
2. информацию о структуре оплаты труда государственных служащих (оклад, материальное стимулирование и т.п.) в разрезе отдельных государственных органов и должностей.

26. Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

27. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

2. Рост заработной платы на госслужбе также не соответствует рыночным темпам. В 2018 г. среднемесячная заработная плата выросла в большинстве министерств по отношению к 2017 г. (рис. 7), однако при корректировке на инфляцию рост реальных заработных плат был характерен только для семи министерств²⁸.

В. Низкий уровень оплаты труда на стартовых позициях ограничивает приток молодых кадров в госорганы и их удержание в системе госуправления.

1. Низкие зарплаты на стартовых позициях госслужбы и большой разрыв в зарплатах между руководящими и исполнительскими позициями ограничивают привлечение начинающих перспективных специалистов. Модельные расчеты среднемесячного фонда оплаты труда, приходящегося на одного государственного служащего федерального министерства в 2020 г. (рис. 8), показывают, что госслужащие, занимающие низшие должности, могут рассчитывать на 20–30 тыс. руб. в месяц (без учета иных выплат, входящих в денежное содержание²⁹) при среднем фонде оплаты труда по всем должностям равном 46 тыс. руб.
2. Ситуация с притоком молодых специалистов на госслужбу ухудшается с течением времени. С 2009 г. доля сотрудников младше 30 лет в ФОИВ снизилась с 26,9 % до 19,1 % в 2019 г. (рис. 9).

Кроме того, между самими ведомствами существует значительная дифференциация по доле молодых специалистов в общем числе сотрудников. Так, в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ госслужащих до 30 лет в 2019 г. было больше, чем представителей других возрастных групп по отдельности – 37,7 %, а в Министерстве здравоохранения РФ и Министерстве спорта РФ – только 14 % (рис. 10).

3. С трудом привлеченных на госслужбу молодых сотрудников не получается удержать в системе госуправления. Молодые специалисты, если выбирают трудоустройство в госорганы, в дальнейшем используют его в качестве трамплина для карьеры, но не рассматривают для себя госсектор в долгосрочной перспективе. По данным исследований, только 40 % госслужащих остаются на службе дольше, чем на три года,

28. Рост реальных доходов в 2018 г. относительно уровня 2017 г. наблюдается в Минтруде России, Минспорте России, Минюсте России, Минцифры России, Минпромторге России, Минсельхозе России, Минстрое России. Следует учитывать, что рост был ограничен среди прочего вследствие вступления в силу Федерального закона от 19.12.2016 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Следует отметить, что прямое сопоставление средних уровней оплаты труда в разных министерствах без учета их структуры может носить только справочный характер.

29. Иные выплаты, входящие в денежное содержание, распределяются пропорционально основной части фонда оплаты труда, поэтому даже если нет их точного значения, можно получить представление о том, как варьируется денежное содержание федерального гражданского служащего в зависимости от уровня занимаемой им должности.

а текучесть кадров среди сотрудников моложе 30 лет составляет от 7 до 19 % в год в различных госорганах³⁰. В то же время в бизнесе нормальным считается уровень текучести не более 10 %³¹.

Г. Низкий уровень оплаты труда на неруководящих должностях приводит к искусственно завышенному числу руководителей на госслужбе.

Соотношение численности госслужащих категорий «руководители» и «исполнители» не соответствует рациональному уровню: при целевом соотношении не менее 2,5 исполнителя на 1 руководителя³² текущий уровень в среднем по ФОИВ составляет 1,51 чел. при расчете по классификации, учитывающей все позиции, которые имеют подчиненных, в качестве руководящих должностей³³ (рис. 11).

При этом наблюдается существенный дисбаланс в соотношении руководители/исполнители между разными ведомствами: на середину 2019 г. уровень неруководящих позиций на одного руководителя в Минфине России и Минэкономразвития России составлял 11,5 и 8 чел. соответственно, а в Минкомсвязи России и Минюсте России – только 2,8 и 3,5 чел. соответственно (даже по классификации, предусматривающей включение в число исполнителей таких позиций, как начальник отдела³⁴). При оценке соотношения по более комплексной классификации³⁵ явный дисбаланс между ведомствами теряет свой эффект, но ни один из ФОИВ не достигает целевого уровня не менее 2,5 исполнителя на 1 руководителя³⁶ (рис. 12).

-
30. Смертина П. Почему молодежь больше не рвется на госслужбу // Ведомости. 2019. 2 июля. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2019/07/02/805537-pochemu-molodezh>
31. В 2017 г. средняя текучесть кадров в мире составила 10,9 %, а в секторе госуправления, образования и некоммерческих организациях – 11,2 %. Booz M. These 3 Industries Have the Highest Talent Turnover Rates // LinkedIn Talent Blog. 2018. 15 March. URL: <https://business.linkedin.com/talent-solutions/blog/trends-and-research/2018/the-3-industries-with-the-highest-turnover-rates#:~:text=Insight%20%231%3A%20our%20analysis%20finds,left%20a%20company%20in%202017>
32. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 102.
33. Подход, предполагающий расширенную трактовку понятия «руководящая должность», представлен в работе: Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 104. Авторы относят к руководящим заместителей министра, директоров департамента, заместителей директоров департамента, начальников отдела в департаменте, заместителей начальников отдела в департаменте, а также соответствующие позиции в федеральных агентствах и службах. Должности категории «помощники (советники)» исключены из анализа. Подробнее см. Приложение 1.
34. В классификации 1 все должности категории «руководители» отнесены к руководящим, должности категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» – к неруководящим. Категория «помощники (советники)» исключена из анализа. Подробнее см. Приложение 2.
35. В классификации 2 используется расширенная трактовка понятия «руководящая должность», предполагающая отнесение к руководящим заместителей министра, директоров департамента, заместителей директоров департамента, начальников отдела в департаменте, заместителей начальников отдела в департаменте, а также соответствующих позиций в федеральных агентствах и службах. Должности категории «помощники (советники)» исключены из анализа. Подробнее см. Приложение 1.
36. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 102.

Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих федеральных министерств в 2017 и 2018 гг.

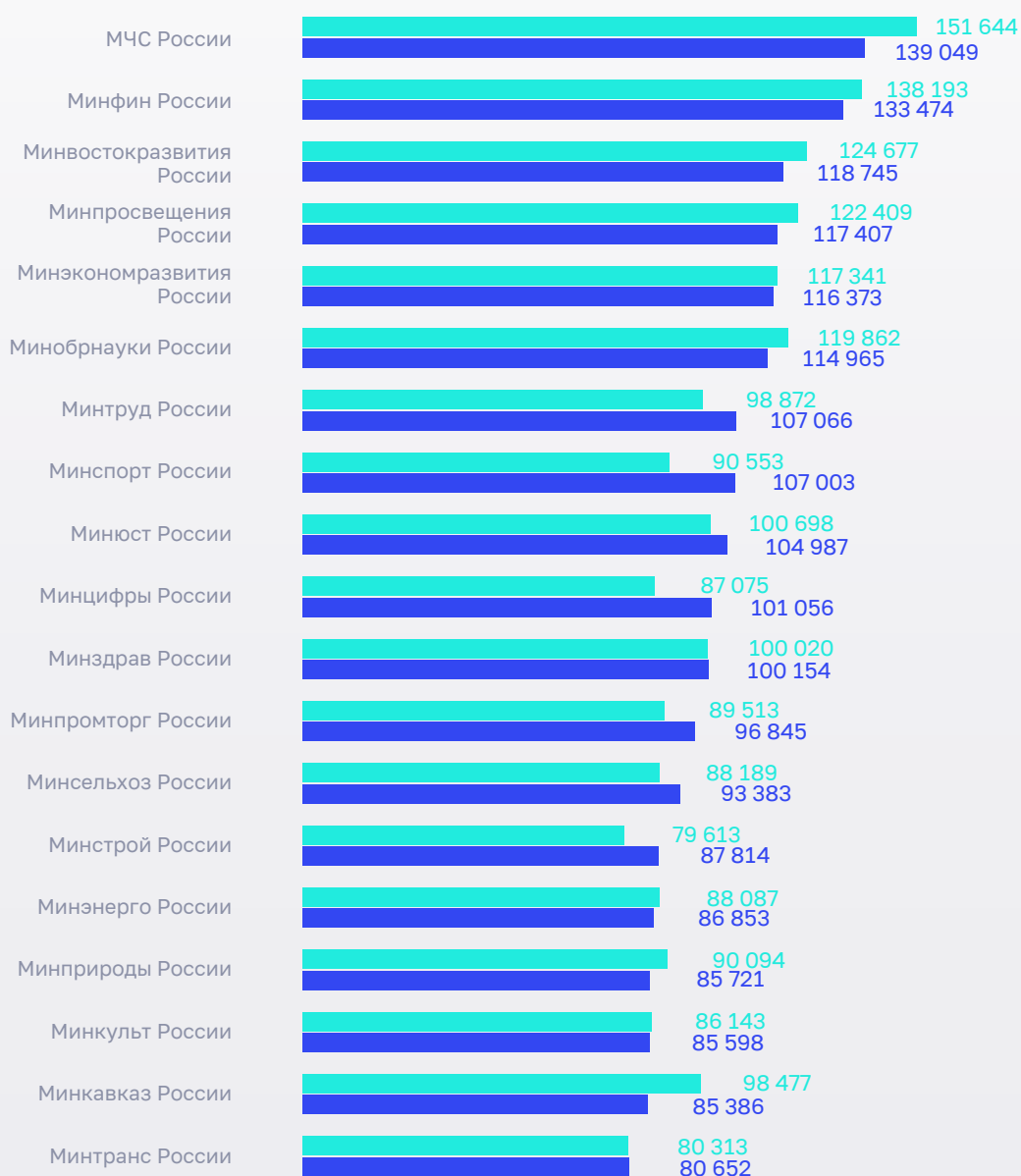


2017 г.



2018 г.

в постоянных ценах 2017 года, руб.



Источник: Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств) за 2018 год // Росстат. URL: https://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/IssWWW.exe/Stg/trud/plat1-18.htm

Модельные расчеты фонда оплаты труда (без учета иных выплат, входящих в денежное содержание), приходящегося на одного федерального гражданского служащего в месяц в 2020 г., для 17 федеральных министерств в разрезе должностей



Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (ОБАС на фонд оплаты труда и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в части работников центрального аппарата федеральных государственных органов, 2020 г.) и Сведения о декларированных доходах государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных министерств РФ // Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2020.
URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/150/>

Рисунок 9

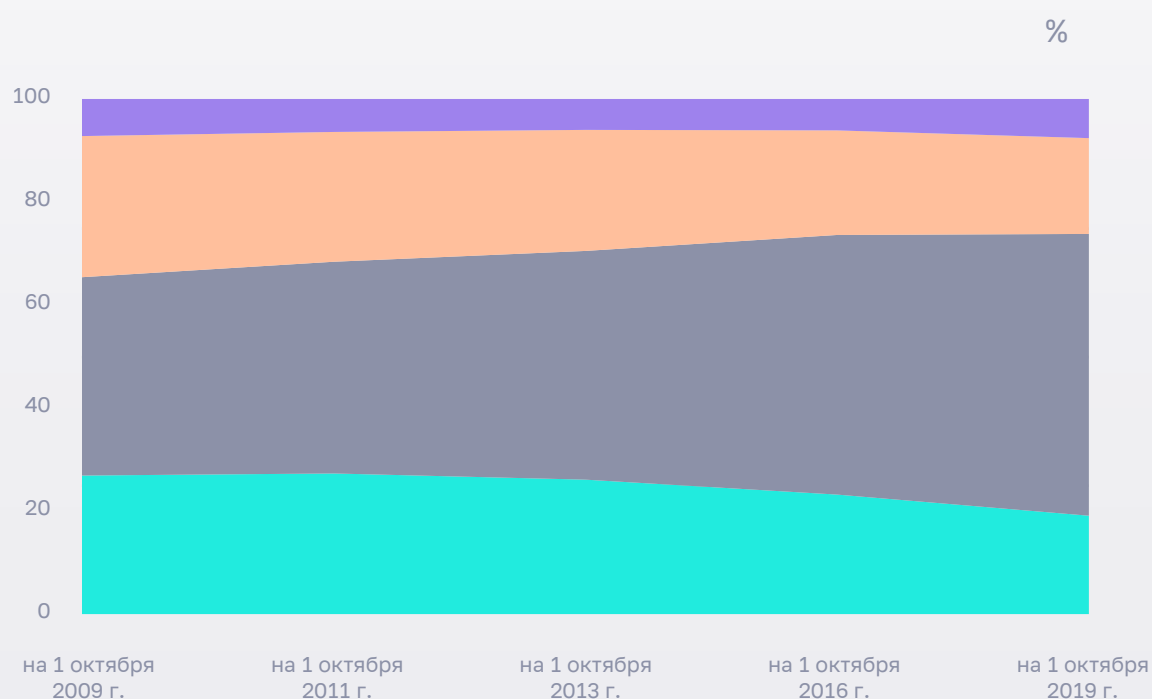
Возрастной состав кадров ФОИВ (на федеральном уровне) в 2009–2019 гг.

до 30 лет

50-59 лет

30-49 лет

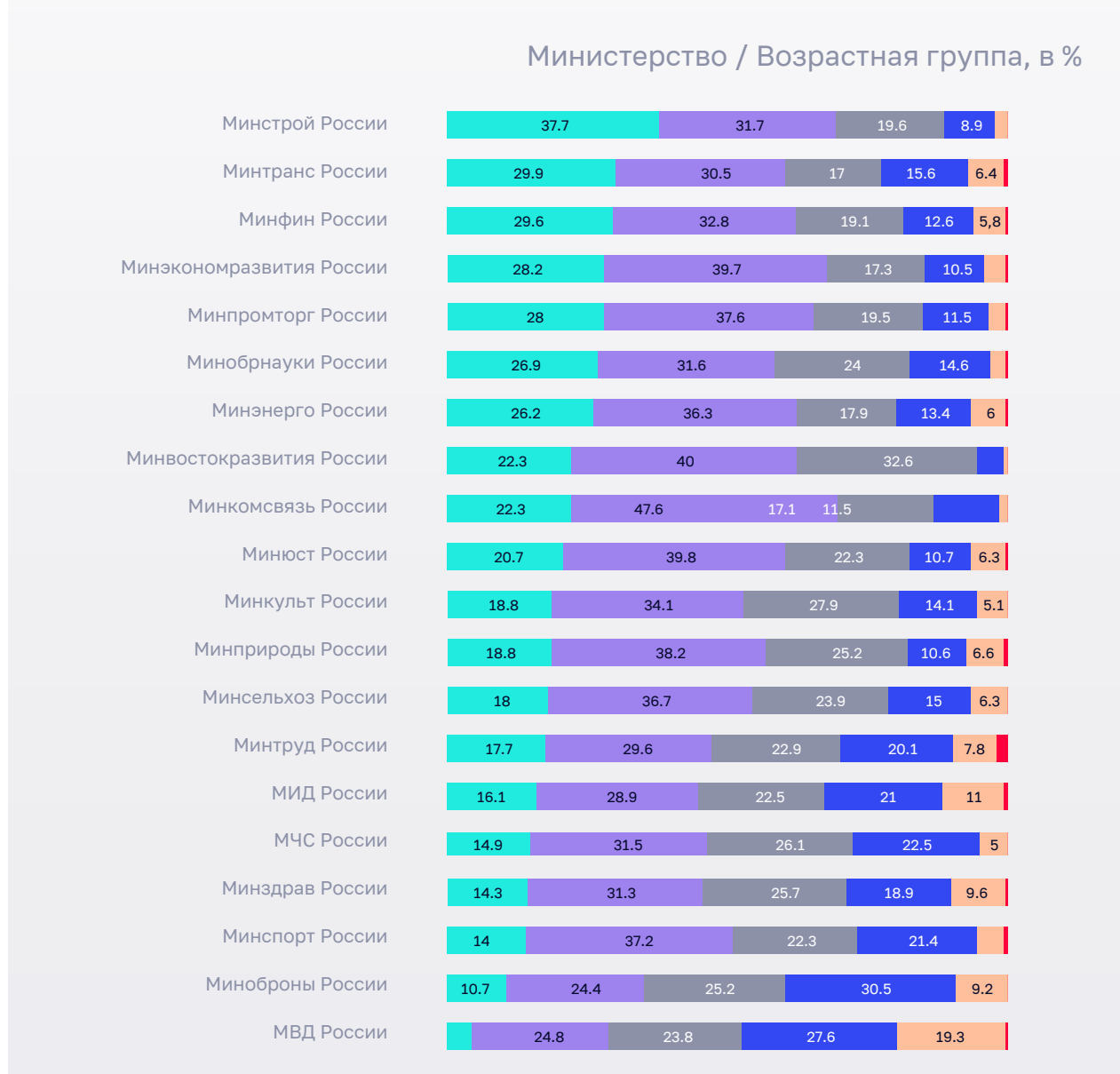
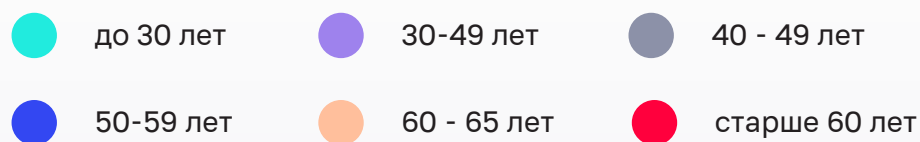
старше 60 лет



Источник: Расчеты ЦПУР по данным Росстата (бюллетени «Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы по полу, возрасту, стажу работы, образованию» за 2009, 2011, 2013, 2016, 2019 гг.)

Рисунок 10

Состав кадров федеральной государственной гражданской службы в министерствах по возрастным группам (по состоянию на 1 октября 2019 г.)



Примечание. Методологию расчета см. в Приложении 1.

Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (ОБАС 2014-2019 гг.)

Рисунок 11

Динамика соотношения численности государственных гражданских служащих ФОИВ, занимающих руководящие и неруководящие должности, в 2013–2019 гг.
(в соответствии с двумя типами классификации)



Примечание. Методологию расчета см. в Приложении 1.

Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (ОБАС 2014–2019 гг.)

Соотношение численности госслужащих федеральных министерств, занимающих руководящие и неруководящие должности, в 2019 г. (в соответствии с двумя типами классификации)



Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (ОБАС 2014–2020 гг.)

Д. Разница между уровнями оплаты в разных госорганах ведет к перетоку кадров к более «богатым» ведомствам.

Неравенство зарплат в разных ведомствах одного уровня приводит к концентрации ценных специалистов в тех органах власти, которые могут предложить более высокую оплату труда, и к систематическому дефициту квалифицированных кадров, а также к постоянной текучке кадров в остальных.

Анализ данных о декларированных годовых доходах государственных служащих позволяет выявить различия в уровнях оплаты труда между разными министерствами. На рис. 13 построено распределение среднемесячных доходов для начальников отделов³⁷ 13 федеральных министерств в 2019 г. В анализ включались те министерства, для которых доступны данные о декларированных доходах не менее чем 30 начальников отдела. Поскольку у государственных служащих имеется не так много возможностей дополнительного легального заработка, можно считать, что центральные части распределений на графиках хорошо описывают распределение заработных плат. Видно, что доходы (а значит, скорее всего, и заработные платы) имеют достаточно большой разброс как внутри самих министерств, так и между министерствами. Наибольший заработок доступен начальникам отдела Минфина России, также более высокие заработные платы получали начальники отдела в Минэкономразвития России и Минцифры России. Так, в 2018 г. среднемесячная начисленная заработная плата в федеральных министерствах варьировалась от 84 тыс. рублей в Минтрансе России до 145 тыс. рублей в МЧС России, а меньше всего денежное вознаграждение у сотрудников такой же должности в Минэнерго России (рис. 13).

Е. Изолированность государственной службы от других секторов экономики и установка на консервацию кадров.

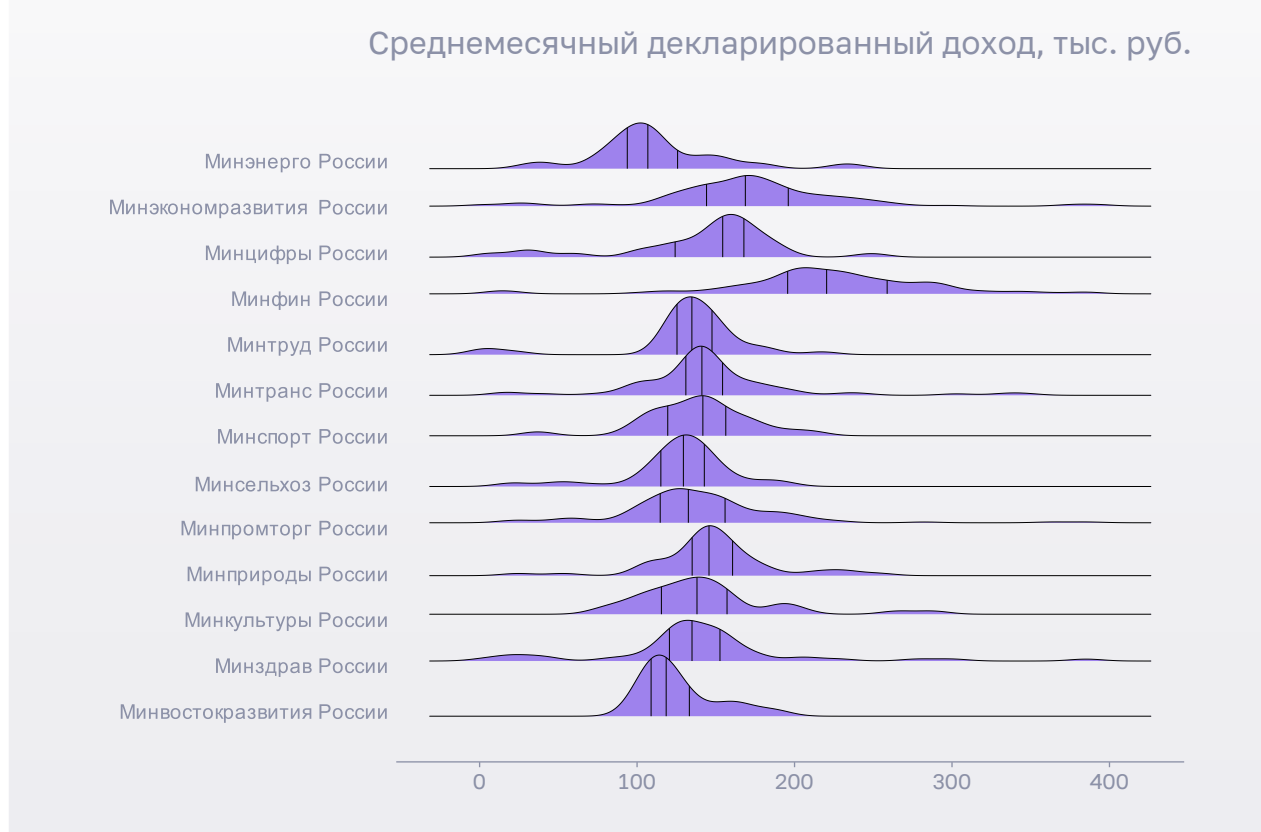
1. Государственный сектор остается достаточно изолированным от частного и некоммерческого сектора. Существующая система мотивации кадров приводит к пребыванию на должностях сотрудников, ориентированных, прежде всего, на сохранение наработанных за выслугу лет привилегий. Ситуация усугубляется постепенным устареванием навыков госслужащих и, как следствие, отставанием компетенций сотрудников госслужбы от соискателей на свободном рынке труда. По мнению госслужащих, прошедших курсы ВШГУ РАНХиГС, продолжительное нахождение на госслужбе скорее негативно влияет на вероятность временного или постоянного перехода в частную компанию в связи с возникновением сомнений

37. В сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, публикуемых на официальных сайтах федеральных министерств, часто используются произвольные формулировки названий должностей. По этой причине, например, затруднительно отделить должность «начальник отдела» (код 05-1-2-015) категории «руководители» высшей группы должностей от должности «начальник отдела в департаменте» (код 05-3-2-018) категории «специалисты» главной группы должностей. В данном случае рассматриваются обе должности.

в своей конкурентоспособности за пределами системы госуправления (рис. 14). Как результат, обмен кадрами между государственным и негосударственным секторами сильно затруднен.

Рисунок 13

Среднемесячный декларируемый доход для должности «начальник отдела» в 2019 г. в разрезе федеральных министерств



Источник: Сведения о декларируемых доходах государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных министерств РФ // Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2020.

URL: <http://data-in.ru/data-catalog/datasets/150/>

2. В данный момент госслужба является привлекательным местом работы только в долгосрочной перспективе. С учетом закономерности распределения зарплат (рис. 8), надбавки за выслугу лет, социального пакета и пенсии оказывается, что высококвалифицированным специалистам невыгодно переходить на государственную службу из коммерческого сектора, так как без предыдущего стажа госслужбы получить соразмерную с рынком и другими госслужащими заработную плату затруднительно. Кроме того, государственная служба

непривлекательна для тех, кто рассматривает для себя работу на госслужбе в рамках участия в определенном проекте в течение ограниченного периода (подробнее см. шаг 7).

Рисунок 14

Доля респондентов, позитивно оценивших полезность приобретаемых на госслужбе навыков, среди госслужащих со стажем работы до 2 и более 10 лет

На госслужбе можно приобрести навыки, которые будут цениться за ее пределами

%



Источник: Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

Меры: Что необходимо сделать?

А. Связать объем оплаты труда с достигнутыми результатами работы и уровнем компетентности сотрудника.

В рамках реформирования системы оплаты труда необходимо пересмотреть правила ее формирования, согласно которым фиксированная часть зарплаты (competency-related pay) должна составлять примерно 70 %, а премиальная часть (performance-related pay) – 30 % всего денежного содержания. При этом премиальная часть должна напрямую зависеть от результатов деятельности госслужащих и достижения ими поставленных КПЭ. Распоряжение этой частью должно быть организовано на уровне линейного руководителя сотрудника или находится в совместном ведении линейного руководителя и руководителя ведомства (рис. 15).

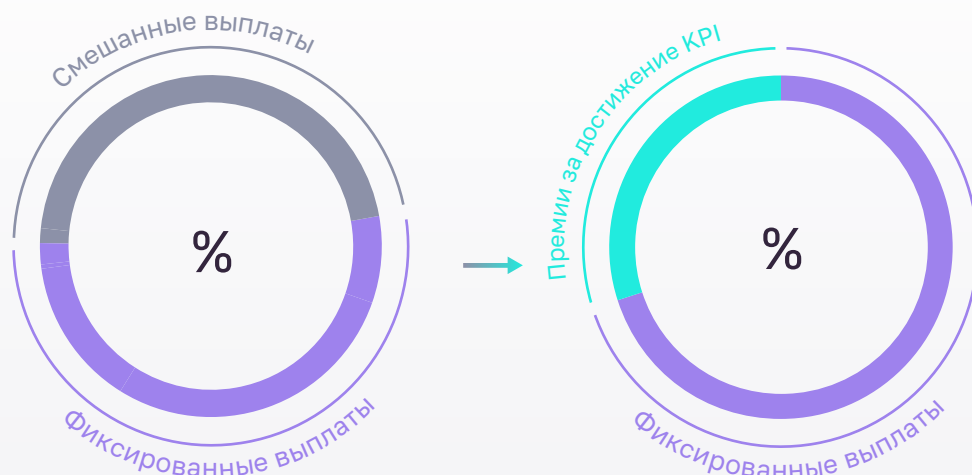
Кроме связи с достигнутыми результатами работы уровень базовой оплаты труда должен зависеть от компетентности сотрудника и сложности выполняемых функций.

Выравнивание зарплат и приведение их в соответствии с грейдами (см. шаг 6) позволит привязать оплату труда к требованиям, полномочиям и ответственности каждой должности. Это не только повысит прозрачность и справедливость распределения

должностей и оплаты труда, но и сделает возможным сравнение должностей между собой как в государственном, так и в частном секторе. В итоге реализация этих мер сделает возможным использование полноценного управления эффективностью на госслужбе.

Рисунок 15

Целевая модель оплаты труда госслужащего



Смешанные выплаты

- **1.4**
Премии за особые задания
- **45.5**
Иные выплаты, не подлежащие индексации

Фиксированные выплаты

- **8.2**
Месячный оклад
- **28.5**
Надбавки
- **14**
Иные выплаты, подлежащие индексации
- **0.4**
Индексация
- **2**
Компенсационные выплаты

- **70**
Фиксированные выплаты
- **30**
Премии за достижение KPI

Источник: ЦПТУР

Практика внедрения системы управления по целям (результатам)

В Счетной палате РФ с 2019 года внедрена система управления по целям, которая позволила оценивать результативность работы сотрудников, выстраивать систему предоставления регулярной обратной связи и планирования развития.

На первом этапе внедрение проходило в направлениях деятельности Счетной палаты. Была проведена оценка по компетенциям, разработаны порядок проведения калибровочных встреч, алгоритм предоставления обратной связи и правила составления индивидуальных карт целей и планов развития. По итогам оценки руководители провели диалоги по целям с сотрудниками, предоставили обратную связь и сформулировали цели на будущий квартал.

Для эффективного внедрения новой системы Департамент по развитию человеческого капитала (ДРЧК):

- разработал дорожную карту внедрения проекта АБВГД2.0, который был принят на Коллегии Счетной палаты;
- провел для руководителей и сотрудников цикл обучения правилам предоставления обратной связи и диалогов по целям, порядку разработки индивидуальных карт и планов развития;
- сформировал и адаптировал под специфику работы Счетной палаты РФ шаблоны документов, методические рекомендации, чек-листы, видео-инструкции;
- создал базу знаний, которая помогла сотрудникам и руководителям оперативно находить ответы на возникающие вопросы в процессе работы над картами целей и индивидуальными планами развития.

В период проведения встреч с сотрудниками и разработки индивидуальных карт целей ДРЧК оказывали консультативную помощь и участвовали во встречах между руководителями и работниками. Это позволило наиболее эффективно и правильно внедрить новый инструмент, развить навыки предоставления обратной связи у руководителей и выстроить прозрачные правила взаимодействия. По итогам первого квартала применения индивидуальных карт целей повысилось качество планирования приоритетных задач и результативность сотрудников.

На следующем этапе был произведен анализ размера выплачиваемой премии и принято решение о распределении 30 % премии в зависимости от результативности сотрудника. Руководитель на ежеквартальной встрече с сотрудником, предоставляя обратную связь по результатам работы, должен выставить оценку результативности по шкале АБВГД и обозначить размер премии сотруднику, а также предоставить обоснование своего решения.

С 2021 года оценка по компетенциям и управление по целям внедрены во всех подразделениях Счетной палаты РФ. Все сотрудники, начиная с директора департамента, проводят ежеквартальные встречи с непосредственным руководителем. На встречах они обсуждают результаты работы за прошедший период и планируют цели на будущий, получают обратную связь по развитию компетенций, указанных в индивидуальном плане. Автоматизация процедуры оценки и планирования целей выстроена в HR-платформе, где у каждого сотрудника есть личный кабинет, руководитель и ДРЧК могут оперативно получать необходимую информацию и проводить анализ результатов, при необходимости вносить изменения в процесс. Это позволяет формировать общую картину данных и принимать обоснованные управленческие решения.

Б. Повысить базовый уровень заработной платы для всех госслужащих за счет оптимизации ресурсов и высвобождения денежных средств.

В рамках задачи повышения уровня оплаты труда госслужащих целесообразно провести централизацию стандартизированных (госуслуги и др.) и вспомогательных (кадры, бухгалтерия, документооборот и др.) функций путем создания единых центров обслуживания для высвобождения денежных средств, затрачиваемых на содержание аналогичных организационных единиц внутри ФОИВ.

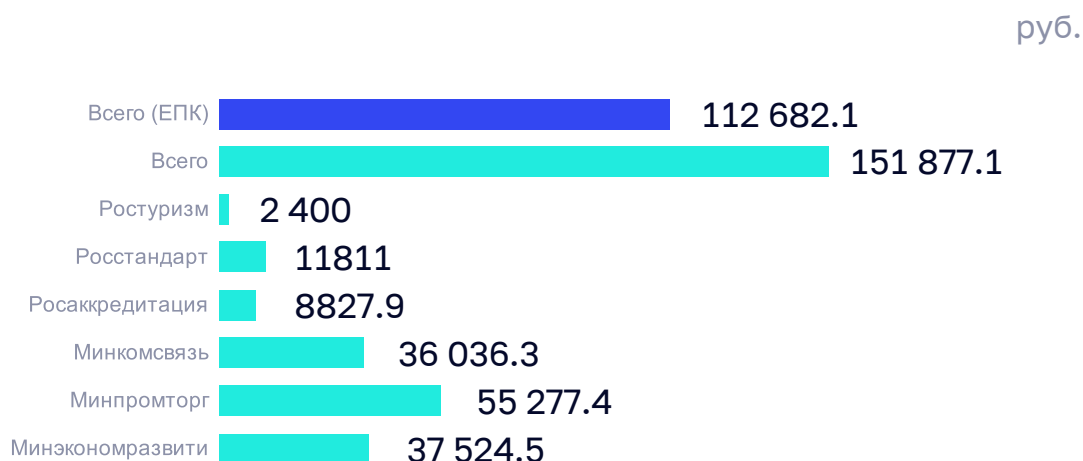
Оптимизация расходов за счет централизации: пример Единого правительственного комплекса (ЕПК)

За первый год работы Единого правительственного комплекса централизация функций принесла большую экономию в ресурсах: затраты на охрану и пропускной режим сократились на 40 млн руб. в год, на содержание и эксплуатацию зданий – более чем на 300 млн руб. в год (рис. 16). Это стало возможным благодаря размещению нескольких ведомств в одном здании, ускоренному переходу к безбумажному документообороту, доступу сотрудников всех ведомств к качественному оборудованию для видео-конференц-связи. В результате объем расходов на печать внутри госорганов, которые переместились в комплекс, сократился в два раза, число дистанционных совещаний увеличилось в 3,5 раза, а число командировок сотрудников в регионы снизилось.

Рисунок 16

Финансовые результаты создания Единого правительственного комплекса (2020 г.)

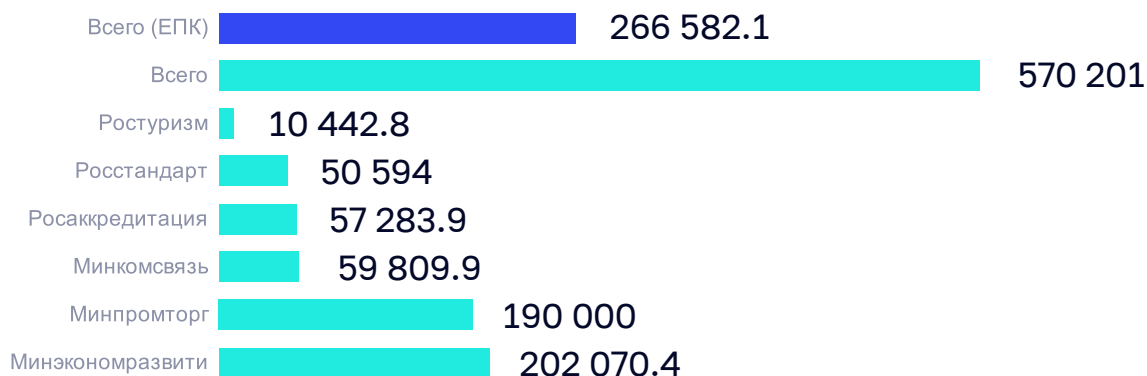
Охрана и пропускной режим



Экономия ~40 млн. рублей в год

Содержание и эксплуатация здания

руб.



Экономия ~300 млн. рублей в год

Источник: Шубина Д.О., Барышникова А.В., Рудь Д.С. Оценка эффекта переезда российских государственных ведомств в Единый правительственный комплекс. М.: ЦПУР, 2020. 120 с.

Оптимизация численности госслужащих и денежных ресурсов за счет автоматизации рутинного труда, централизации части функций государственных органов, переноса обеспечивающих функций на аутсорсинг и сокращения дублирования исполнения государственных функций сделает возможным повышение общего уровня заработной платы госслужащих. Например, в результате централизации и цифровизации бухгалтерского учета Федеральному казначейству удалось за первый период изменений оптимизировать работу 655 госслужащих – это составляет 21 % от общего первоначального числа сотрудников госслужбы, занимавшихся ведением учета и составлением отчетности до начала преобразований³⁸.

Изменение системы оплаты труда должно сопровождаться отказом от применения положений о новой структуре оклада и премий к лицам, находящимся на пенсии. Уровень пенсий государственных служащих не должен ни ухудшиться, ни существенно вырасти.

38. Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 г. в Федеральном казначействе. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/СПРФ.pdf>

В. Разработать единую для всех ФОИВ систему оплаты труда.

При рассмотрении госслужбы как единой системы, а государства как общего работодателя для всех госслужащих вне зависимости от того, в каком органе исполнительной власти они трудоустроены, необходимо обеспечить равное денежное вознаграждение госслужащим на одной должности во всех ФОИВ.

В 2018 г. в 19 федеральных министерствах численность государственных служащих составила 10 147 человек³⁹. С учетом данных о среднемесячной заработной плате и численности на конец года, объем средств, направляемых на финансирование заработной платы, можно оценить в 13,74 млрд руб. в год (без учета страховых взносов). На рис. 17 показана взаимосвязь целевого уровня среднемесячной заработной платы и дополнительных расходов в год, необходимых для доведения зарплат до этого уровня (без учета страховых взносов). Например, для доведения среднемесячной заработной платы во всех рассматриваемых федеральных министерствах до уровня Минэкономразвития России 2018 г. (около 121 тыс. руб.) может понадобиться чуть меньше 1 млрд руб. в год⁴⁰. Четыре министерства могут выступать в качестве доноров для финансирования роста среднемесячных зарплат: МЧС России, Минфин России, Минвостокразвития России, Минпросвещения России.

Кроме разработки единой для всех ФОИВ системы оплаты труда необходимо также обеспечить сбалансированность повышения заработной платы в зависимости от карьерного роста госслужащего, снизить разрыв между зарплатой руководителей и исполнителей. Эта мера позволит привлекать и удерживать на госслужбе талантливых молодых специалистов и наиболее ценных опытных работников.

39. Данные Росстата за 2018 г. о среднемесячной начисленной заработной плате и численности государственных служащих на конец года.

40. Данные расчеты являются предварительными. При более полном анализе должна рассматриваться оптимизация функций, выполняемых государственными органами, а также должны учитываться альтернативные источники оптимизации расходов, позволяющие профинансировать увеличение уровня оплаты труда государственных служащих. Расчеты целесообразно основывать на данных о фактическом уровне оплаты труда в 2020 г. не только в разрезе отдельных органов государственной власти, но и в разрезе отдельных должностей в этих органах.

Рисунок 17

Модельный расчет объемов дополнительных расходов, необходимых для доведения уровня оплаты труда до целевого



Примечание. Методологию расчета см. в Приложении 3.

Источник: ЦПУР

Шаг 2. Внедрение современных технологий управления персоналом на госслужбе

Резюме шага

Устаревшие инструменты отбора кандидатов, неэффективная система обучения и отсутствие прозрачных инструментов карьерного развития при преобладании патронажной системы затрудняют развитие потенциала сотрудников.

А при недостатке мотивации, квалификации и профессионализма кадрового состава на госслужбе невозможно интенсивное развитие и достижение целевых изменений, проводимых в системе госуправления.

Построение работы с кадрами как целостной взаимосвязанной системы возможно при обновлении кадровой политики и методологии работы с сотрудниками на госслужбе в рамках полного HR-цикла, создания централизованной службы работы с кадрами и привлечения высококвалифицированных HR-специалистов, применяющих современные HR-инструменты.

Проблемы	Меры
Формальный характер работы отдела кадров большинства госорганов	Привлечь компетентных HR-специалистов
Ограниченные возможности качественного рекрутинга и развития кадров	Создать полный HR-цикл по работе с кадрами на госслужбе и внедрить другие современные HR-инструменты
Нестабильность кадров и негативный отбор	
Неэффективная система обучения госслужащих	
Непрозрачный карьерный рост	

Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

А. Возможности качественного развития и рекрутинга на государственной службе ограничены, что приводит к негативной селекции кадров.

1. Кадровые резервы и резервы управленческих кадров существуют параллельно и никак не связаны между собой. Нет единства в подходах и технологиях формирования резервов, не налажена горизонтальная коммуникация ФОИВ по кадровым вопросам, что снижает эффективность работы с кадрами. Нет единой базы данных по перспективным кандидатам, содержащей сопоставимые сведения об участниках разных резервов для принятия кадровых решений.

2. Механизм отбора на государственную службу только декларативно является конкурсным, в действительности он работает не очень эффективно. Действующая процедура конкурсного отбора слишком затянута по времени и не соответствует актуальным задачам отбора кандидатов, так как селекция осуществляется на базе оценки формальных критериев без тщательной проверки реального уровня компетентности кандидата⁴¹. Несмотря на это, ряду региональных органов власти (например, правительству Москвы и др.) удалось создать систему открытого конкурса на отдельные должности исходя из компетенций, профессионального опыта и портфолио заявителей, что говорит о принципиальной возможности организации более открытого и конкурентного отбора кандидатов.
3. Некоторые требования к кандидатам и ограничения, заложенные в законодательстве⁴², значительно затрудняют привлечение нескольких категорий специалистов. С одной стороны, требования к обязательному наличию стажа делают невозможным наем компетентных выпускников вузов на должности кроме начальных, уровень оплаты которых не может привлечь молодых конкурентоспособных соискателей. С другой стороны, запрет государственному гражданскому служащему заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом делает невозможным рекрутинг на госслужбу особо ценных своим опытом и экспертизой сотрудников, которые участвуют в управлении коммерческими предприятиями и для которых невозможно компенсировать невысокий в сравнении с рынком уровень оплаты труда при условии их эксклюзивной работы на госслужбе.

Б. Существующая система повышения квалификации и обучения госслужащих недостаточно результативна, слабо связана с дальнейшим карьерным ростом внутри госслужбы, а получаемые в ходе работы навыки почти неприменимы за пределами госсектора.

1. В российской практике нет единой утвержденной модели развития компетенций государственных служащих, которая охватывала бы сразу несколько уровней государственной службы. Несмотря на то что конкретные модели разрабатываются как на территориальном, так и на ведомственном уровнях, можно встретить разнообразные классификации компетенций. Чаще акцент в организациях делается исключительно на психологической диагностике, которая является лишь частью компетентностного подхода⁴³.

41. Иванова М.В. Совершенствование отбора кадров на государственной службе на основе принципов профессиональной меритократии // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2018. № 2. С. 65–77.

42. Закон № 79-ФЗ.

43. Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 123.

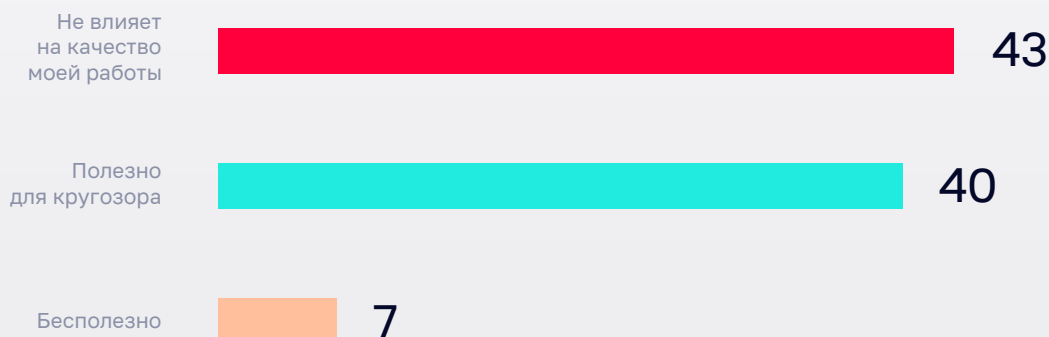
2. Действующие механизмы обучения государственных служащих скорее негативно влияют на подбор, мотивацию и квалификацию кадрового состава, отнимая большое количество времени и других ресурсов у всех участников без ощутимого развития их профессиональных компетенций. Так, по результатам проведенного в 2019 г. опроса госслужащих, прошедших курсы ВШГУ РАНХиГС, 43 % из них полагают, что прохождение аттестации и сдача квалификационного экзамена не влияют на уровень профессионализма и качество выполняемой работы (рис. 18). Почти половина (40 %) респондентов назвали пройденные ими образовательные программы полезными для расширения кругозора или информирования о последних тенденциях и современном опыте в определенной области, но не для формирования необходимых компетенций. 7 % считают, что программы оказались для них бесполезными и они впустую потратили свое время.

Рисунок 18

Оценка полезности пройденных образовательных программ по повышению квалификации

Как вы оцениваете полезность повышения квалификации?

% опрошенных среди госслужащих



Источник: Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

3. Действующие сотрудники госслужбы ощущают постоянное устаревание своих навыков и компетенций. Например, только 15 % опрошенных госслужащих, прошедших курсы ВШГУ РАНХиГС, считают, что госслужба дает возможность получить опыт, который будет котироваться за ее пределами⁴⁴. Среди тех, кто занимает должность в госсекторе менее двух лет, только один из четырех человек (25 %) уверен в полезности

44. Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019.

приобретаемого им опыта. 90 % сотрудников, работающих в государственном секторе более 10 лет, считают, что их профессиональные навыки не найдут применения вне госслужбы. Это может означать, что большинство работников не чувствуют, что соответствуют по компетенциям и знаниям своим коллегам из коммерческого сектора.

4. Для государственных служащих остается актуальной проблема непредсказуемости их карьерного роста. Так, 52 % госслужащих, прошедших курсы ВШГУ РАНХиГС, рассматривают возможность уйти с госслужбы⁴⁵. Еще более показательным, что только менее 30 % таких госслужащих хотели бы, чтобы их дети работали в госсекторе (рис. 19). Установки на уход или продолжение госслужбы никак не связаны с должностными позициями – и руководители, и подчиненные дают приблизительно одинаковые ответы.

Рисунок 19

Готовность покинуть госслужбу

Рассматриваете ли вы возможность уйти с госслужбы?

% опрошенных среди госслужащих



Источник: Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

45. По данным исследования Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС, проведенного в 2019 г. Стоит отметить, что доля госслужащих, рассматривающих уход с госслужбы как вероятное развитие событий, устойчива: в 2012 г. она составляла 47 %. См.: Клименко А.В., Клиш Н.Н. Российский чиновник – задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 24.

В. Работа кадровых служб большинства госорганов носит формальный характер.

1. Кадровые службы большинства государственных органов не могут реализовывать современные кадровые подходы, так как не имеют необходимых для этого навыков и знаний. Зачастую работа с кадрами носит формальный характер и ограничивается лишь выполнением требований законодательства.
2. Кадровые решения ведомств, как правило, требуют личного участия руководителя в отборе персонала. Большинство кадровых технологий и сервисов, привычных для бизнес-структур, на госслужбе применяются редко или не применяются совсем (подбор, оценка и др.). В случае внедрения кадровые технологии используются ограниченно: решают частную задачу, нацелены на одну группу персонала в рамках одного кадрового процесса (например, только подбор или только управление резервом). Необходимые изменения в других процессах остаются за рамками проектов внедрения кадровых практик (за исключением крупных госкомпаний).
3. Отсутствует квалифицированный «заказ» от руководителей на внедрение современных подходов кадрового обеспечения. Руководители часто не владеют знаниями и навыками для формирования «заказа» кадровым службам на изменения, не могут выявить и сформулировать потребности в вопросах, связанных с наймом, оценкой, продвижением, стимулированием работников и иными вопросами работы с кадрами. Кроме того, большинство руководителей не обладают навыками создания программ индивидуального развития своих подчиненных и передачи регулярной и корректной обратной связи касательно ожиданий и оценки профессионального роста сотрудников.

Меры: Что необходимо сделать?

А. Привлечь современных HR-специалистов и внедрить полный HR-цикл в работу с кадрами на госслужбе.

Повышение заработной платы на госслужбе сделает возможным привлечение компетентных HR-специалистов, за которым должно последовать ощутимое обновление кадровых служб ФОИВ. Важным шагом станет оценка уже работающих кадровых сотрудников, отбор наиболее компетентных и перспективных и их дальнейшее обучение современным методикам работы с кадрами. Эти изменения необходимо провести на всех уровнях должностей в ФОИВ, включая руководителей кадровых подразделений.

Задачей HR-специалистов нового типа станет внедрение современных HR-технологий, которые подразумевают прежде всего создание системы полного HR-цикла при работе с кадрами на госслужбе. Полный HR-цикл включает в себя:

- кадровое планирование;
- привлечение, поиск, подбор и адаптацию работников;

- оценку личностно-профессиональных, в том числе управленческих, качеств;
- обучение и развитие сотрудников;
- измерение результата и управление эффективностью деятельности;
- материальную и нематериальную мотивацию;
- работу с кадровым резервом;
- управление карьерой;
- увольнение и работу с бывшими сотрудниками;
- работу с организационной культурой.

Для поддержания изменений госслужбы в соответствии с изложенной в этом документе концепцией при внедрении полного HR-цикла необходимо добиваться того, чтобы каждый его элемент был связан с соответствующей задачей трансформации кадровой политики (табл. 2).

Таблица 2. Задачи трансформации кадровой политики на госслужбе и соответствующие элементы HR-цикла

Задача трансформации кадровой политики на госслужбе	Релевантный элемент HR-цикла	Составляющие компоненты
Обеспечение стабильности и позитивного отбора кадров на госслужбе	Кадровое планирование	<p>Определение необходимых требований к кадрам:</p> <ul style="list-style-type: none"> • актуализация стратегических целей государственного органа; их декомпозиция до уровня отдельных структурных единиц, определение ответственности за достижение целей; • определение необходимости для достижения каждой декомпозированной цели конкретного личностно-профессионального качества (компетенции) из расширенного (общего) набора (20–25 компетенций); • обобщение модели личностно-профессиональных качеств (компетенций) по схожим требованиям к должностям структурных подразделений, по управленческим уровням и т.д.; • по итогам соотнесения вклада должности в достижение всех целей определение набора личностно-профессиональных качеств (компетенций) и необходимой степени их выраженности; • формирование целевого набора личностно-профессиональных качеств (компетенций) и их профиля для каждой должности (5–9 компетенций)

Задача трансформации кадровой политики на госслужбе	Релевантный элемент HR-цикла	Составляющие компоненты
	Привлечение, подбор и адаптация сотрудников	<p>Построение системы привлечения и подбора сотрудников на принципах конкуренции на рынке труда и усиление процесса адаптации. Для этого необходимы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • активная работа кадровых служб с рынком труда, включая обращение к кандидатам, не находящимся в настоящий момент в поиске работы; • ориентация на запросы будущих непосредственных руководителей, усиление роли руководителей в принятии решений о найме; • отказ от формальных конкурсных процедур, принятие финального решения непосредственным руководителем с использованием современных методов оценки кандидатов; • использование комиссий только для принятия сложных решений, в частности в рамках: • формирования резерва и «пула талантов»; • разрешения конфликтных ситуаций при подборе; • обязательное использование современных методов оценки кандидатов при привлечении и подборе сотрудников, выбор этих методов в зависимости от уровня и специфики должности (интервью, тестирование знаний и умений, написание эссе, решение кейсов, сбор рекомендаций, компьютерные симуляторы, ассесмент-центры и иные комплексные оценочные технологии); • оценка процесса адаптации сотрудников на новом месте работы по показателям, определяемым исходя из рабочих задач
	Оценка личностно-профессиональных, в том числе управленческих, качеств	<p>Внедрение в работу с кадрами современных методов оценки: ассесмент-центра, оценки ресурсов, анализа достижений и результативности деятельности и аналогичных методов. Для разработки и контроля методической корректности использования оценочных инструментов привлекаются специалисты из системы государственного управления или эксперты внешних учреждений. Оценка проводится по следующим направлениям:</p> <ul style="list-style-type: none"> • уровень текущей готовности к замещению той или иной должности, группы должностей (при аттестации, зачислении в резерв, при выборе одного из нескольких кандидатов для назначения на вакантную должность); • потенциал, в том числе и управленческий, с точки зрения возможности развития личностно-профессиональных качеств (при формировании резерва, подготовке программ обучения и развития). • Также необходимо: • для каждого случая использования оценочных процедур определить статус результатов оценки в принятии финального решения (рекомендательный/обязательный); • произвести информирование сотрудников об ожиданиях от их профессиональных знаний и навыков, личностно-профессиональных качеств применительно к текущей и возможным будущим должностям

Задача трансформации кадровой политики на госслужбе	Релевантный элемент HR-цикла	Составляющие компоненты
Создание комплексной системы повышения квалификации и обучения госслужащих, отвечающих современным запросам	Обучение и развитие	<p>Внедрение регулярно повторяющейся процедуры создания, выполнения и оценки результатов ежегодных индивидуальных планов развития внутри целостного кадрового цикла. Для этого необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разработать методологические материалы для обеспечения функционирования ежегодного цикла обучения на основе создания, выполнения и оценки результатов ежегодных индивидуальных планов развития; • обучить руководителей и сотрудников кадровых служб методологии создания, контроля и оценки результатов ежегодных индивидуальных планов развития, а также взаимодействия с сотрудниками в рамках этого процесса; • ввести дифференцированный подход к обучению в зависимости от управленческого уровня обучаемых; для руководителей довести долю обучения управленческим навыкам в общем объеме обучения как минимум до 20 %; • стимулировать самостоятельное развитие за счет включения оценки прогресса в обучении в процедуры отбора в кадровые резервы и «пул талантов», продвижение, нематериальную мотивацию и т.п.; • установить прогресс в обучении как один из показателей эффективности сотрудника и его руководителя; • в рамках новой системы профессионального развития госслужащих надо предусмотреть: <ul style="list-style-type: none"> - наиболее важные тренинги по базовым компетенциям, ценностям, которые проводились бы для всех (централизованное решение); тренинги для подразделений (узкопрофессиональные или любые другие), которые назначал бы его начальник исходя из имеющегося бюджета (в том числе за счет перераспределения средств). Включение в индивидуальные планы развития госслужащего наиболее интересных ему проектов, индустрий, функций, регионов, тренингов; - внедрение принципа «обучение – преимущество государственной карьеры». Образование в рамках госслужбы должно быть постоянным эксклюзивным, давать возможность личностного роста, расширять сегмент практического знания до уровня, достижимого только на госслужбе; - возможность для госслужащего самостоятельно выбирать направление профессионального развития: программы ротации, задачи, проекты, переход в другую команду (к другому начальнику/коллегам); - создание ведомственного и межведомственного акселераторов полезных инициатив

Задача трансформации кадровой политики на госслужбе	Релевантный элемент HR-цикла	Составляющие компоненты
Создание эффективной системы управления карьерой госслужащих	Управление эффективностью	<p>Переход к регулярному измерению эффективности сотрудников по единой унифицированной технологии, контролируемой специалистами кадровых служб. Для этого необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • для всех уровней управления внедрить процедуры измерения эффективности, разработать внутренние нормативные документы на основе единых стандартов, формы и иные методические материалы; • ввести систематическое обучение руководителей процедуре проведения измерения эффективности работы своих подчиненных; • обеспечить систематический сбор, обобщение и анализ данных о результатах измерения эффективности работы на уровне страны, отрасли, региона, а также на уровне непосредственно государственного органа в целях регулярной актуализации информации об эффективности в госуправлении и актуализации подходов и методов оценки эффективности
	Управление мотивацией и льготами	<p>Построение конкурентоспособной на рынке труда системы, состоящей из базовой зарплаты и премирования по результатам, сокращение льгот, не связанных непосредственно со спецификой деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> • формирование прозрачной системы оплаты труда, где оклад будет основной частью вознаграждения; • актуализация всей сетки должностных окладов посредством грейдинга и оценки должностей, выстраивание системы оплаты труда в зависимости от сложности и ответственности работы; • введение системы премирования, привязанной к эффективности деятельности, повышение объективности и прозрачности измерения эффективности (финансовые и нефинансовые метрики, анкетирование «клиентов» (пользователей результатов), заказчиков и т.д.); • установление доли премии в доходах сотрудников в зависимости от уровней должностей; • обеспечение возможности получения дополнительных премий при условии успешного участия в проектной деятельности; • увязывание системы классных чинов с получением дополнительного материального вознаграждения; • разработка системы нематериальной мотивации госслужащих, учитывающей: • публичность работы государственных служащих; • значимость этой работы для общества; • особенности организационной культуры в органах государственной власти

Задача трансформации кадровой политики на госслужбе	Релевантный элемент HR-цикла	Составляющие компоненты
Создание эффективной системы управления карьерой госслужащих	Работа с резервами управленческих кадров и «пулом талантов»	<p>Построение многоуровневой системы резервов управленческих кадров, где используются единые подходы и технологии. Для этого необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • сформировать единую систему критериев подбора в резервы управленческих кадров, адаптированную для разных уровней резервов, обеспечить получение сопоставимых результатов оценки личностно-профессиональных качеств и управленческого потенциала кандидатов на основе применения общей методологии оценки, уже используемой в настоящее время при работе с президентским резервом и высшим резервом управленческих кадров; • организовать широкое информирование как целевых групп в обществе, так и сотрудников государственных органов о возможностях включения в резервы управленческих кадров и «пул талантов», существующих карьерных лифтах, ввести активную PR-поддержку процесса формирования резервов всех уровней; • определить потребность в целевых должностях (группах должностей) для включения в резервы управленческих кадров всех уровней достаточного количества лиц; • представить резервы управленческих кадров как сообщество профессиональных управленцев, вовлеченных в решение значимых для государства задач, проработать реальные механизмы привлечения резервистов к решению актуальных управленческих и иных задач, по сложности и уровню ответственности превосходящих задачи, решаемые в рамках занимаемых должностей; • определить персональную ответственность руководителей, принимающих кадровые решения, за качество работы с резервом и «пулом талантов»
	Управление карьерой	<p>Обеспечение построения карьеры в системе государственного управления на основании:</p> <ul style="list-style-type: none"> • измерения эффективности деятельности сотрудника при выполнении непосредственных обязанностей; • анализа эффективности участия в проектах; • формализованной оценки личностно-профессиональных качеств, позволяющих занимать более высокие позиции (оценка потенциала); • соответствия поведения сотрудника этическим стандартам (разработка стандартов в случае их отсутствия). <p>Для достижения целей необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разработать процедуры оценки потенциала, включая ее методы и технологии; • синхронизировать процессы управления карьерой, измерения эффективности, работы с кадровым резервом, обучения и развития сотрудников с учетом отраслевой, региональной и иной специфики (если применимо); • провести широкое информирование сотрудников и граждан о возможностях попадания в кадровые резервы (резервы управленческих кадров), карьерного роста и условиях, необходимых для этого

Задача трансформации кадровой политики на госслужбе	Релевантный элемент HR-цикла	Составляющие компоненты
	Увольнение и работа с бывшими сотрудниками	<p>Постоянный контроль результатов работы для того, чтобы сотрудники, демонстрирующие устойчиво негативные результаты и не показывающие динамики в исправлении недостатков, своевременно покидали государственные органы. Для этого необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разработать проекты изменений и нормативов, регламентирующих процедуры всех типов увольнения, в том числе основания увольнения: • за неэффективность (что является необходимыми и достаточными условиями, сколько времени предоставляется на исправление недостатков и т.д.); • за несоответствие этическим стандартам (в каком случае эта мера применяется, как проводится оценка и т.д.); • Разработать процедуры и форматы работы с бывшими сотрудниками: • организовать регулярный мониторинг причин увольнения ценных сотрудников, обобщать и анализировать эти данные в общем, а также в отраслевом, региональном разрезах и т.д.; • ввести единый реестр (по аналогии с реестром резерва) ценных сотрудников, покинувших систему государственного управления; • обеспечить привлечение на регулярной основе в качестве экспертов, наставников, для PR-мероприятий и т.п. ценных сотрудников, покинувших систему государственного управления, разработать для этих случаев систему материальной и нематериальной мотивации
Поддержание трансформационных процессов на госслужбе	Управление организационной культурой	<p>Внедрение подходов ценностно-ориентированного управления в конкретные управленческие инструменты, которые позволят постоянно и целенаправленно влиять на рабочее поведение сотрудников государственных органов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • использование инструментов регулярного мониторинга для понимания факторов вовлеченности служащих, оценки того, насколько эти факторы соответствуют целям работы государственных органов; • постоянная работа с морально-психологическим состоянием сотрудников; • деятельность по изменению организационной культуры на основе обратной связи от граждан и общественных организаций

Источник: Разработка ЦПУР на основе концепции кадрового обеспечения системы государственного управления РАНХиГС

Практика внедрения отдельных инструментов управления персоналом

Правительством РФ и Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ с 2020 года проводится работа по выстраиванию системы отбора, развития и оценки эффективности специалистов в сфере цифровой трансформации сектора государственного управления.

На первом этапе был внедрен многоступенчатый подход к назначению заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, ответственных за цифровую трансформацию (далее – РЦТ ФОИВ). Так, для исполнения поручения председателя Правительства РФ М.В. Мишустина от 01.02.2020 № ММ-П10-502 Минцифрой России совместно с Центром подготовки руководителей и команд цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС определены требования к кандидатам на должность заместителя руководителя ФОИВ, ответственного за цифровую трансформацию и разработаны методические рекомендации по проведению оценки их компетенций. Документом установлена модель компетенций участников команды цифровой трансформации, а также компетентностный профиль РЦТ ФОИВ. Модель компетенций включает шесть профессиональных и шесть личностных компетенций, высокий уровень проявления которых может свидетельствовать о профессионализме и соответствии кандидата будущей должности.

Каждый кандидат перед принятием решения о его назначении:

- проходит дистанционную оценку компетенций с использованием валидного инструментария (профессиональные тесты, личностные и ситуационные опросники, кейсы);
- подтверждает результаты дистанционной оценки на этапе глубинного интервью (около трех часов беседы с профессиональным ассессором);
- проходит собеседование у министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, в ходе которого, помимо прочего, устанавливаются ключевые показатели эффективности будущей деятельности с конкретными результатами и сроками их достижения.

Все процедуры отбора, включая оценку компетенций, в период с 01.02.2020 по 25.03.2021 прошли 95 кандидатов. Такая система назначения позволяет повысить объективность отбора, реально оценить профессиональные возможности и опыт, спрогнозировать и определить требования к эффективности. Действуя в рамках только существующего нормативно-правового поля в сфере государственной гражданской службы и стандартных процедур отбора, невозможно было бы достичь такой глубокой всесторонней оценки компетенций, а также участия в назначении на высшие руководящие посты профильного министра.

На следующем этапе в декабре 2020 года проведена оценка эффективности деятельности РЦТ ФОИВ по первым результатам работы. Для этого в рамках исполнения поручения заместителя председателя Правительства РФ Д.Н. Чернышенко от 10.08.2020 № ДЧ-П10-9098 Минцифры России и ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС провели:

- оценку личностных компетенций 62 назначенных РЦТ ФОИВ с использованием метода «360 градусов», в которой приняли участие 312 человек их делового окружения – непосредственный руководитель, коллеги и подчиненные.
- рейтингование РЦТ ФОИВ по ключевым показателям: исполнение бюджетных обязательств по реализации задач цифровой трансформации, достижение установленных показателей эффективности, а также сроки и качество выполнения поручений Правительства РФ.

Принимая во внимание результаты оценки деятельности РЦТ ФОИВ, заместитель председателя Правительства РФ Д.Н. Чернышенко отметил, что кадровая ротация по итогам первого года работы составит более 15 % – из 62 руководителей цифровой трансформации 10 будут заменены⁴⁶. Ротация РЦТ ФОИВ позволяет оперативно реагировать на возникающие проблемы в ходе цифровой трансформации органов власти, искать нестандартные пути решения задач. Возрастает роль и потребность в компетентных специалистах, способных такие задачи решать, повышается ориентация на результат, а не на процесс. Достичь такого эффекта только за счет стандартной практики аттестации государственных гражданских служащих было бы невозможно.

Системный подход и внимание к организации подбора и оценки РЦТ ФОИВ планируется транслировать по отраслевому принципу на РЦТ органов исполнительной власти субъектов РФ, а также на других участников команд цифровой трансформации федерального и регионального уровней. В этих целях:

- разработаны профессиональные квалификационные требования для новой области профессиональной служебной деятельности «Цифровая трансформация и развитие государственного управления» (поручение заместителя председателя Правительства РФ Д.Н. Чернышенко от 02.09.2020 № ДЧ-П10-10376);
- подготовлен план мероприятий («дорожная карта») по обеспечению подбора управленческих кадров субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (поручение заместителя председателя Правительства РФ Д.Н. Чернышенко от 21.09.2020 № ДЧ-П10-11398);
- сформулированы методические рекомендации по организации оценки личностных и профессиональных компетенций управленческих кадров, обеспечивающих цифровую трансформацию в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- организовано проведение оценки РЦТ органов исполнительной власти субъектов РФ (на 25.03.2021 оценено 182 РЦТ из 7 субъектов РФ).

Источник: Практика внедрения отдельных инструментов управления персоналом на примере руководителей цифровой трансформации в ФОИВ /М.С. Шклярук, Н.С. Гаркуша, М.: РАНХиГС, 2021.

46. Руководителей цифровой трансформации заменят за неэффективность. URL: <https://ria.ru/20210126/transformatsiya-1594582216.html>

Шаг 3. Создание Сопровождающего офиса по внедрению единых принципов для формирования комплексной HR-политики на госслужбе

Резюме шага

Отсутствие однонаправленной кадровой политики затрудняет развитие госслужбы как единой области профессиональной деятельности, что негативно сказывается на ее статусе и внутренней профессиональной культуре. Удовлетворение запросов всех бенефициаров деятельности госорганов требует общих правил организации кадровой политики, невозможных без единого офиса.

Появление единого офиса, формулирующего запросы к госслужащим на основе запросов гражданского общества и руководящих органов, позволит повысить уровень доверия общества к госслужащим и гармонизировать ожидания разных бенефициаров их деятельности. Этот офис целесообразно наделить полномочиями по формированию моделей компетенций и требований к государственным служащим на основе баланса ожиданий и требований граждан РФ и руководителей органов власти, а также на основе стратегических задач и трендов развития рынка труда. При этом текущие центры определения кадровой политики (Минтруд России, Администрация Президента, Аппарат Правительства) сохраняют роль кадрового центра, но должны быть освобождены от полномочий установления требований к гражданским служащим, кроме антикоррупционных.

Проблемы	Меры
HR-политика не входит в стратегический контур государственного управления, и, как следствие, кадровая политика на госслужбе слабо скоординирована и недостаточно эффективна	<ol style="list-style-type: none">1. Создать Сопровождающий офис по внедрению единых принципов для формирования HR-политики на госслужбе, ее приоритетов и ключевых направлений2. Распространить единые принципы работы с кадрами через управление HR-подразделениями в ФОИВ
Низкий уровень общественного доверия к сотрудникам органов государственной власти	<ol style="list-style-type: none">1. Разработать единые требования к качествам, установкам и навыкам госслужащих с опорой на запросы общества и системы госуправления.2. Внедрить в оценку деятельности госслужащих, в том числе в KPI, показатели удовлетворенности населения
Противоречие между общественным запросом к государственной службе и иерархической системой подотчетности служащих высшему руководству	
Сложившаяся в государственных структурах организационная культура порождает сопротивление изменениям, консервацию малоэффективных моделей работы и воспроизводство устаревших практик	Разработать и распространить единые принципы эффективной работы с организационной культурой

Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

А. Низкий уровень общественного доверия к сотрудникам органов государственной власти.

Больше половины (54 %) россиян не доверяют государственным органам (рис. 20). При этом ниже всего уровень доверия к чиновникам у людей от 15 до 29 лет (43 %) – наиболее активной электоральной группы в долгосрочном периоде, и граждан 30–49 лет (38 %) – самых активных избирателей в настоящий момент (рис. 21). По результатам опроса, проведенного в конце 2020 г., 66 % россиян относятся к госслужащим негативно⁴⁷.

Б. Стратегический контур управления на государственной службе не включает HR-политику как важный элемент системы. Как следствие, работа с кадрами на госслужбе слабо связана с другими рабочими процессами.

1. В России наблюдается несколько центров принятия решений относительно кадровой политики и развития госслужбы как института. Методологические вопросы и вопросы использования HR-технологий слабо централизованы, что ограничивает возможности для реализации единой модели госслужбы, заложенной в Законе № 79-ФЗ.
2. Подбор, обучение и сопровождение кадров часто недостаточно согласованны со стратегическими целями и ключевыми показателями результативности и эффективности работы государственных ведомств⁴⁸. Кадровая политика носит реактивный характер и постоянно отстает от существующих вызовов. Стратегии, программы и проекты не всегда содержат вопросы работы с кадрами. Кадровые решения принимаются как ответ на обостряющиеся проблемы или под давлением сверху. Привычные и устоявшиеся решения практически никак не способны изменить ситуацию. Отсутствует функция перспективного планирования кадровой политики⁴⁹.
3. Отсутствует единый методологический подход к кадровым процессам и их типовым формам, минимально необходимым для внедрения и применения цифровых сервисов. В целом уровень внедрения цифровых сервисов в сфере управления кадровым составом остается низким. Применяемые в кадровых вопросах информационно-коммуникационные технологии не соответствуют реалиям цифровой экономики.

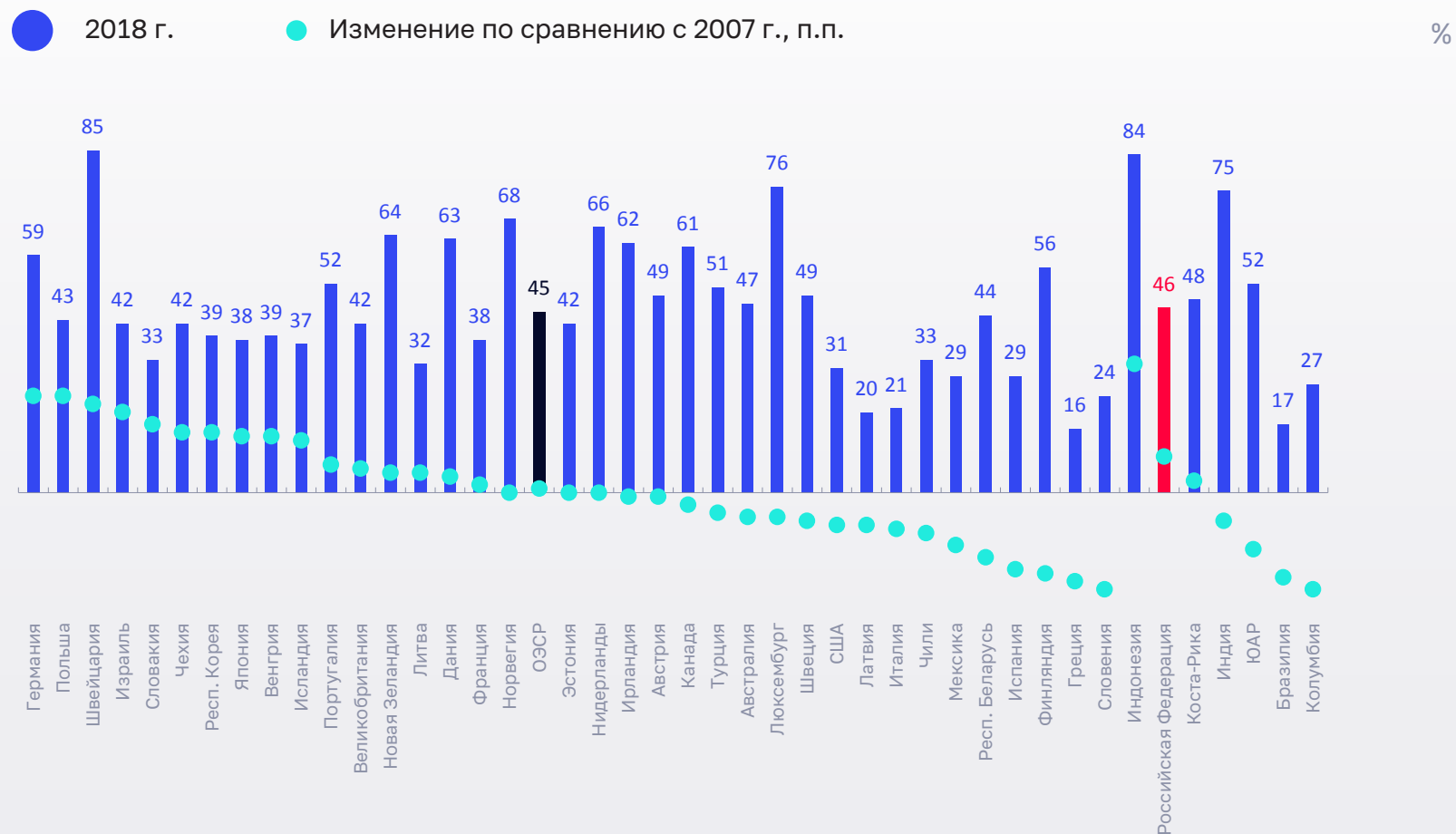
47. Чиновники и государственные служащие // Доминанты. 2020. № 48. URL: <https://media.fom.ru/fom-bd/d48chn2020.pdf>

48. Аржанухин С.В., Зерчанинова Т.Е. Организационные патологии управления кадровым резервом на государственной гражданской службе // Вопросы управления. 2012. № 1. URL: <http://journal-management.com/issue/2012/01/13>

49. Добролюбова Е. Стратегическое управление персоналом государственной службы // Государственная служба. 2015. № 2. С. 58–62.

Рисунок 20

Уровень доверия граждан к органам государственной власти в странах ОЭСР в 2018 г. и изменение с 2007 г

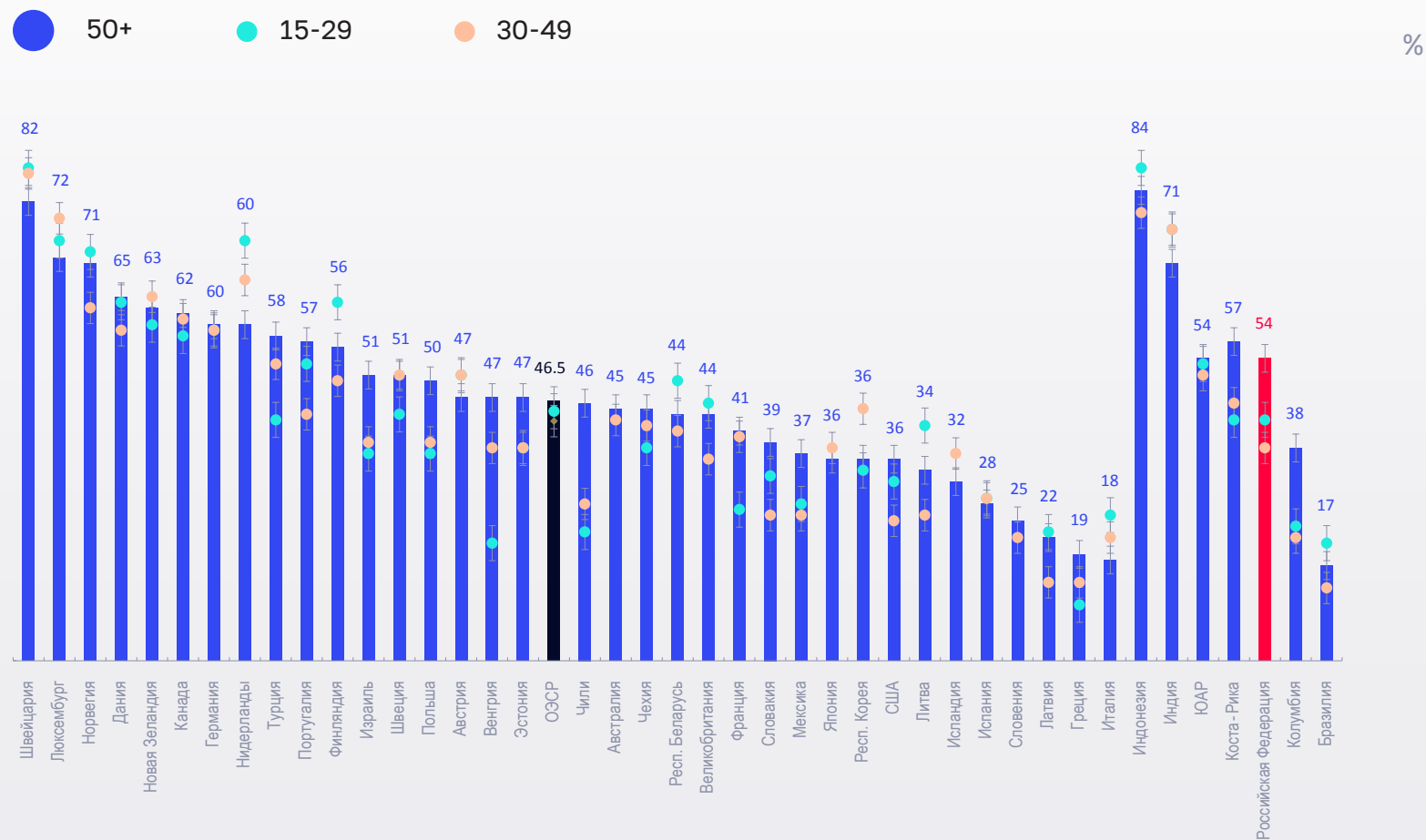


Примечание. Россия отмечена оранжевым цветом.

Источник: Government at a Glance 2019 // OECD. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

Рисунок 21

Уровень доверия граждан к органам государственной власти в странах ОЭСР по разным возрастным группам в 2018 г



Примечание. Россия отмечена оранжевым цветом.

Источник: Government at a Glance 2019 // OECD. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

В. Противоречие между общественным запросом к государственной службе и иерархической системой подотчетности служащих высшему руководству.

Для граждан как для потребителей государственных услуг важнее всего отношение сотрудников госорганов к нуждам и интересам населения, способность удовлетворять и защищать их («забота о народе»), неподкупность, стабильность, законность и справедливость (рис. 22). Компетентность и эффективность чиновников для граждан отходят на второй план.

Система государственного управления, в которой работают госслужащие, формирует свой собственный запрос на то, каким должен быть современный российский госслужащий: для руководителей ценнее всего управленческие навыки и коммуникативные способности сотрудника⁵⁰. Для вышестоящих органов власти безусловной ценностью является неукоснительное следование госслужащего законодательству и указаниям руководства⁵¹. Более того, система подотчетности государственных служащих выстроена иерархическим образом, так что результативность их работы оценивается вышестоящими органами, а у общества нет реальных рычагов влияния. Соответственно, такая система подталкивает государственных служащих ориентироваться прежде всего на интересы руководства, а такие характеристики, как лояльность и исполнительность становятся важнее содержательных компетенций и ориентации на соблюдение общественных интересов.

В результате госслужащие сталкиваются с противоречащими друг другу ценностными установками: с одной стороны, общество требует от них приоритизировать удовлетворение и защиту интересов граждан, а с другой – руководящие лица ожидают, что в своих действиях чиновник будет ориентироваться прежде всего на текущие ценности и запросы системы госуправления (табл. 3).

Таблица 3. Система запросов к целевым качествам госслужащего

Источник запроса	Установки и ценности	Навыки и способности
Общество	Забота о гражданах, неподкупность, соблюдение законов и справедливость	Компетентность, грамотность
Система госуправления	Лояльность к вышестоящему руководству, неукоснительное следование юридическим актам	Управленческие навыки и коммуникативные способности

Источник: Исследовательская группа ЦИРКОН, 2021 г.

50. Разработка модельного профиля «Государственный менеджер высшего и среднего звена в соответствии с требованиями современного общества»: отчет о реализации проекта. М.: ЦИРКОН, 2019.

51. Новые политические элиты: источники и каналы формирования: аналитический отчет по результатам исследования. М.: ЦИРКОН, 2017.

Представления россиян о наиболее важных качествах идеальной власти, доля упоминаний

Посмотрите, пожалуйста, на следующий список характеристик (качеств) и выберите три из них, которые наиболее важны для того, чтобы можно было признать власть «идеальной» или «высококачественной»?

Закрытый вопрос, не более трех ответов



Источник: Качества власти: восприятие и представления населения: аналитический отчет по результатам всероссийского опроса населения. М.: ЦИРКОН, 2014.

Г. Сложившаяся в государственных органах организационная культура порождает сопротивление изменениям, консервацию малоэффективных моделей работы и воспроизводство устаревших практик.

Текущая среда российской государственной службы обладает следующими ключевыми особенностями:

- ориентация на процедуру/регламент, а не на результат – в рамках установленных регламентов без инициативы действуют более половины госслужащих, а среди исполнителей (специалистов, ведущих специалистов, экспертов и т.д.) их доля достигает 60 %;
- избегание ответственности, отсутствие права на ошибку;
- жесткая иерархичность отношений;
- ориентация на стабильность, избегание неопределенности;
- недоверие коллегам;
- высокая сопротивляемость переменам.

Организационная среда с жесткими иерархическими структурами, невозможностью проявить инициативу для рядовых сотрудников и страхом наказания за совершенную ошибку относится к «красному» уровню развития организации – культуре силы (рис. 23). Организации, для которых соблюдение правил важнее непосредственного результата, причисляют к «синему» уровню – культуре правил, а те, где за нарушение регламентов руководители готовы наказывать исполнителей, – к «фиолетовой» культуре принадлежности (другое название – культура запрета). На данный момент, по данным глубинных интервью⁵², это наиболее распространенные типы организационных культур в госуправлении. При этом «красные», «синие» и «фиолетовые» организации отличаются высокой ригидностью к изменениям, заикленностью на соблюдении внутренних правил вместо достижения результата, слабой управленческой культурой и неспособностью создавать инновационные решения⁵³. Более того, культура правил, распространенная в госорганах, также обладает своеобразными оттенками и паттернами поведения. Она не столько соответствует классическому пониманию культуры правил, свойственной, к примеру, представителям крупных корпораций (Тойота, Майкрософт, Форд и другие лидеры так называемого бережливого производства), сколько является замаскированной под правила культурой силы. Ее представители считают, что правила неэффективны, и следование им – это прикрытие волевых управленческих решений.

52. Исследования Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС, 2019. В рамках исследования было проведено 26 глубинных интервью с государственными служащими из них: 5 интервью с госслужащими федерального уровня, 17 – с госслужащими регионального уровня и 4 – с представителями органов местного самоуправления.

53. Путешествие по спирали 2.0 / М.Розин, М.: ЭКОПСИ Консалтинг, 2020

Модель спиральной динамики



Источник: Трансформация организационной культуры. Подход ЭКОПСИ. М.: ЭКОПСИ консалтинг, 2020

Однако среди госслужащих существуют иные организационные культуры, которые задают другие ценности, типы взаимодействий и практик. Ввиду тотальной распространенности культуры силы, иные типы отношений образуют замкнутые анклавы. Анклавы – признак новых видов организационных культур, возникающих в среде госуправления. Такими «культурными анклавами» являются:

культура успеха (результата): ценятся успех, результативность, персональная эффективность, личные амбиции, а эффективность и участие в крупных проектах гарантируют успех внутри либо вовне госслужбы;

культура согласия выстраивается вокруг общих идеалов (например, повышения качества государственного управления), основывается на горизонтальных отношениях и предполагает совместную работу по достижению общей цели.

Успешность трансформации организационной среды госуправления зависит от успешности распространения этих двух культур. Сейчас же российские госслужащие работают в условиях, которые ограничивают способности системы учитывать интересы гражданского общества, создавать эффективные модели работы и инновационные решения, необходимые для достижения амбициозных целей национального развития. Распространять образ госслужащего как служителя общества и эффективного менеджера невозможно без преобразования организационной культуры, которая во многом зависит от существующих правил работы, регламентируемых действующим законодательством.

Меры: Что необходимо сделать?

А. Создать в качестве полноценного элемента стратегического контура системы госуправления Сопровождающий офис по внедрению единых принципов комплексной HR-политики на госслужбе.

Сопровождающий офис по внедрению комплексной HR-политики на госслужбе должен работать по принципу HR-платформы, дополняя уже существующий функционал кадровых служб. Офис должен взять на себя новые и на данный момент отсутствующие в сложившейся системе функции формирования и поддержания единой методологии, норм и стандартов работы с человеческим капиталом на госслужбе. Это станет фундаментом для развития кадровой политики в отдельных государственных органах, создания системы поддержки талантливых сотрудников и внедрения инструментов управления культурой в госорганах (рис. 24).

На практике идея создания сопровождающего офиса может быть реализована в двух сценариях.

Первый сценарий предполагает выполнение офисом функции единого методологического центра, уполномоченного разрабатывать и утверждать единый набор инструментов по управлению кадрами, включая системы обучения и повышения квалификации, коммуникации с сотрудниками и получения обратной связи, работы с вузами, наставничества и преемников, ротации, стажировок и кадрового резерва и их дальнейшее распространение внутри кадровых служб ФОИВ. Кроме этого, единый методологический центр должен иметь возможности проводить сертификацию центров обучения и повышения квалификаций, в которых обучаются госслужащие всех уровней.

Новый функционал Сопровождающего офиса по внедрению единых стандартов и поддержке имплементации реформы



Источник: Трансформация системы государственного управления. М.: ЦСР, 2019

Второй сценарий – создание кадрового офиса в качестве межведомственного проектного офиса, который бы совмещал в себе функции центра компетенций и института внедрения, поддержки и контроля качества работы кадровых служб ФОИВ. Такой офис будет уполномочен не только рекомендовать применение единой методологии и проводить обучение сотрудников кадровых служб, но и участвовать в разработке конкретных кадровых программ и инструментов внутри ФОИВ, сопровождать их имплементацию и проводить всестороннюю оценку качества работы кадровых служб. Такое решение обеспечит сотрудников кадрового офиса полномочиями для комплексной работы с ФОИВ и будет гарантировать наличие единого центра принятия кадровых решений, который был бы ответственен за качественное развитие кадров на российской госслужбе.

Работа по централизации и методическому сопровождению кадровой политики (в любом из указанных выше сценариев имплементации Сопровождающего офиса) должна вести к созданию единой ИТ-платформы для реализации централизованного управления кадрами полного цикла. Эта платформа может объединять такие сервисы, как реестр единых методологических правил и стандартов, реестр профилей, открытых вакансий, соискателей и действительных служащих, обучающие материалы, а также все инструменты, необходимые для работы в рамках единого цикла управления персоналом.⁵⁴

Внедрение и поддержание единой кадровой политики должно происходить благодаря отбору и обучению сотрудников HR-подразделений ФОИВ и распространению среди них современных инструментов работы с кадрами.

Кроме того, Сопровождающий офис должен организовать двустороннее взаимодействие с HR-подразделениями внутри ФОИВ по кадровым вопросам для обеспечения актуальных потребностей системы государственного управления. При этом задачи по операционализации работы с кадрами и поддержке кадровых решений для руководителей ФОИВ остаются в сфере ответственности кадровых служб при госорганах (табл. 4).

54. Единые ИТ-платформы централизованного управления полным кадровым циклом успешно применяют в практике такие компании, как Mail.ru Group, Росатом, Ростелеком, РЖД, Сбербанк и др.

Таблица 4. Соотношение функций Сопровождающего офиса и HR-служб ведомств

Сопровождающий офис	HR-службы министерств и ведомств
<ul style="list-style-type: none"> • Формулирование государственной политики, норм, стандартов госслужбы для полного цикла управления кадрами. • Разработка и поддержка внедрения для всех ведомств единых инструментов по управлению кадрами, включая: <ul style="list-style-type: none"> - работу с вузами, агентство для поиска кандидатов; - профили компетенций и личностных характеристик; - институты наставничества и преемников; - программы ротации, стажировок, кадрового резерва; - систему оценки, обратной связи, мотивации. • Взаимодействие и поддержка HR-служб ведомств в части цикла управления кадрами. • Разработка и внедрение единой системы обучения для государственных служащих (персонификация). • Создание и масштабирование для всех органов государственного управления в целях автоматизации полного цикла управления кадрами единой ИТ-платформы, подразумевающей: <ul style="list-style-type: none"> - единый реестр вакансий и служащих; - автоматизацию HR-процессов (подбор, карьера, мотивация); - электронный документооборот (транзакционные функции); - управление эффективностью и развитием 	<ul style="list-style-type: none"> • Операционализация полного цикла управления кадрами в соответствии с разработанными Сопровождающим офисом стандартами: <ul style="list-style-type: none"> - процессов подбора, найма, адаптации; - развития кадрового ресурса; - организации обучения; - процессов оценки и продвижения. • Помощь руководителям ведомств в управлении кадрами для достижения целей ведомства. • Возможность проконсультироваться с Сопровождающим офисом: <ul style="list-style-type: none"> - о соответствии единой госполитике, нормам и стандартам в управлении кадрами; - о внедрении инструментов; - об интеграции с ИТ-платформой

Источник: Трансформация системы государственного управления. М.: ЦСР, 2019

Б. Разработать базовые требования для госслужащих.

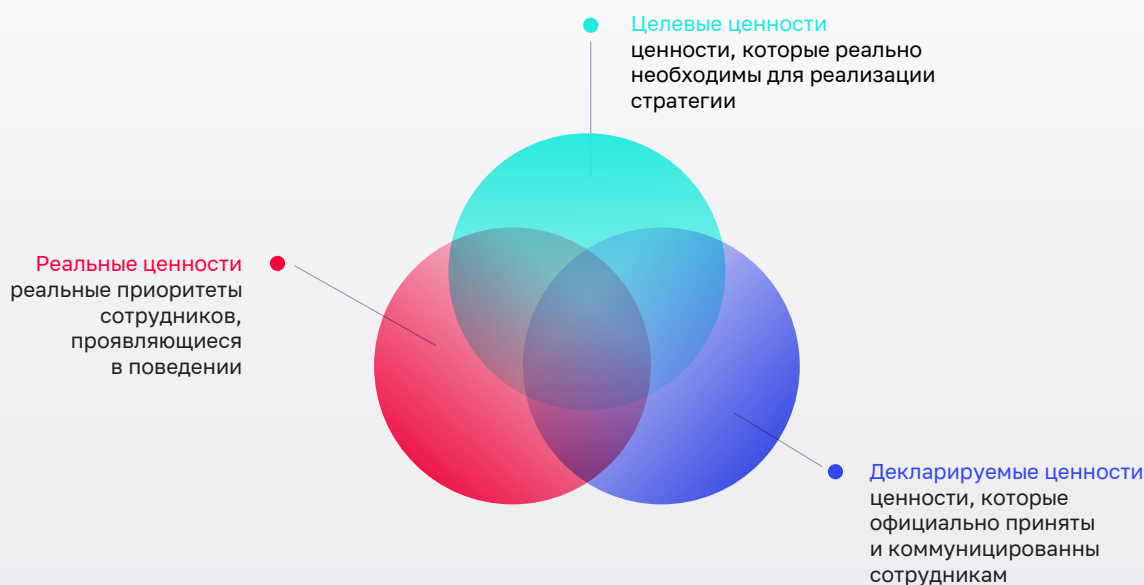
Одной из основных задач Сопровождающего офиса должно стать формулирование базовых требований к личным и профессиональным качествам госслужащих вне зависимости от их специализации исходя из запросов общества и системы госуправления (рис. 25). Эти требования станут основой для формирования новых моделей компетенций (см. шаг 4).

В. Обеспечить системную поддержку трансформации.

Задачей Сопровождающего офиса должно стать прогнозирование изменений и выстраивание долгосрочной программы по общему развитию персонала на государственной службе. Кроме того, офис возьмет на себя задачу по обеспечению транзита к новой парадигме работы с персоналом: по диагностике текущего положения, формированию программы трансформации, информационному сопровождению изменений, переобучению персонала кадровых служб, обучению сотрудников и т.д. (рис. 26).

Рисунок 25

Система ценностей в организации



Источник: Трансформация организационной культуры. Подход ЭКОПСИ. М.: ЭКОПСИ консалтинг, 2020

Рисунок 26

Необходимые шаги для создания системы управления и трансформации организационных культур



Источник: Трансформация организационной культуры. Подход ЭКОПСИ. М.: ЭКОПСИ консалтинг, 2020

Шаг 4. Создание моделей компетенций HR-подразделениями внутри ФОИВ

Резюме шага

Существующие модели компетенций не охватывают личностных качеств сотрудников и внедрены в кадровую работу на госслужбе только формально – на уровне соблюдения нормативно-правовых требований и соответствия рекомендациям Минтруда России. Подходы к идентификации, оценке и развитию компетенций различаются в разных госорганах. Отсутствие единой модели базовых требований к госслужащим ограничивает профессионализацию и стратегическое развитие госслужбы.

Модели компетенций, охватывающие личностные качества и профессиональные компетенции госслужащих, позволят совершенствовать процесс оценки и отбора кандидатов, формировать эффективные образовательные программы для повышения конкретных навыков госслужащих и управлять организационной культурой на госслужбе. Гибкая модель компетенций государственного служащего задает общую кадровую политику для всех государственных органов, но при этом оставляет возможность введения собственных уникальных требований к кандидатам. Внедрение обновленных моделей компетенций во все этапы HR-цикла позволит создать сбалансированную, адаптивную и эффективную систему работы с человеческим капиталом на госслужбе.

Проблемы	Меры
Нет понимания и принятия моделей компетенций, восприятия их полезности и практической значимости	Создать модели компетенций и требований к кадрам для разных должностей внутри HR-подразделений ФОИВ
Нет повсеместной практики использования модели и оценки компетенций	Внедрить модели компетенций в HR-цикл ФОИВ, обучить руководителей их применению
В отдельных органах власти разрабатываются модели компетенций, однако они не синхронизированы между собой	Включить в модели базовые требования, разработанные централизованным органом кадровой политики

Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

А. Кадровые службы внедряют модели компетенций или квалификационные требования формально.

У сотрудников кадровых служб нет возможностей, понимания полезности и практической значимости, а также навыков для найма, основанного на оценке

навыков кандидатов с применением моделей компетенций в качестве инструмента. Модели компетенций также не используются для составления программ индивидуального профессионального развития сотрудников ФОИВ, оценки их достижений в развитии конкретных компетенций и навыков при принятии решений, касающихся карьерного роста сотрудника. Даже в случае наличия требований применять модели компетенций или квалификационные требования⁵⁵, без объяснения их функциональности и способов применения в кадровой работе они воспринимаются многими кадровыми службами в госорганах как очередное ограничение, и в результате HR-отделы не справляются с возложенной на них задачей.

Б. Модели компетенций не внедрены в остальные элементы кадровой политики.

В результате отношения к существующим моделям компетенций как к еще одному ограничению их потенциал в части формирования долгосрочной политики работы с человеческим капиталом на госслужбе реализуется не полностью. Отсутствует общая ориентация на полноценную интеграцию моделей компетенций на всех этапах работы с кадрами: привлечения, оценки, продвижения и обучения. Не все вовлеченные в принятие кадровых решений стороны осведомлены о моделях компетенций и в полной мере используют их в своей работе.

В. Несогласованность подходов к оценке компетенций, используемых различными ФОИВ.

Так как не существует единых требований к кандидатам, каждый госорган независимо разрабатывает собственные модели компетенций. Без единого контура кадровой политики такие модели зачастую не согласованы между собой в части базовых компетенций, что затрудняет горизонтальную мобильность служащих и коммуникацию между ведомствами.

Меры: Что необходимо сделать?

А. Разработать модели компетенций на основе базовых требований, созданных централизованным органом кадровой политики.

Сформированные центральным органом кадровой политики базовые требования ко всем госслужащим вне зависимости от функциональной принадлежности и госоргана-работодателя должны стать основой для моделей компетенций по профилям деятельности. Единая общая модель компетенций должна лечь в основу каждой индивидуальной модели того или иного ведомства. Это обеспечит единство

55. Статья 12 «Квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы» Закона № 79-ФЗ.

требований ко всем государственным служащим и будет играть роль фундамента в единой кадровой политике на госслужбе.

Б. Включить в модели компетенций для разных должностей на госслужбе специфические требования.

В обновленных моделях компетенций госслужащих необходимо отразить профессиональные личностные компетенции, обязательные для любого сотрудника госслужбы, и более специфические характеристики, отражающие функциональные особенности. Поскольку эти требования могут различаться в зависимости от типа задач, выполняемых сотрудниками на госслужбе, разумно предоставить формулирование конечных моделей компетенций HR-подразделениям внутри ФОИВ. Возможность каждого ведомства влиять на содержание перечня требований к компетенциям должно мотивировать на их реальное применение.

Принадлежность к тому или иному направлению формирует особые требования, предъявляемые к кандидатам и действующим госслужащим, выполняющим соответствующий тип задач. Эти дополнительные характеристики логично дополняют «базовое ценностное ядро». Исходя из того, кто в основном использует результат работы чиновников, можно выделить следующие магистральные направления.

- **Контроль** – вышестоящие органы власти, в том числе не являющиеся вышестоящими в прямом смысле (пример: аудиторы Счетной палаты, отдел мобилизационной работы, контрольно-надзорные органы).
- **Аналитика** – другие органы власти, основной результат работы которых – сбор и анализ информации (пример: департамент исследований и методологии, департамент стратегического развития).
- **Ресурсы** – другие органы власти, основной результат работы которых – обеспечение материальными и иными ресурсами (пример: архивное управление, кадровая служба, финансовые подразделения).
- **Граждане и бизнес** – государственные ведомства, работающие непосредственно с населением и частными компаниями, население и частные компании (пример: МФЦ, ЗАГС).

Должны быть разработаны не только сами компетенции, но и инструменты по их идентификации, а также определена необходимая степень овладения ими и возможные способы их получения (образовательные программы, программы повышения квалификации, приобретение навыков в процессе работы (learning-by-doing) и т.д.). Система работы с компетенциями должна включать выявление существующих компетенций и инструменты для измерения способности к обучению, адаптации и приобретению актуальных знаний и навыков, а также сохранению и применению их в работе.

Процесс разработки или трансформации моделей компетенций в каждом ведомстве должен сопровождаться вовлечением руководителей и работников кадровых служб, а также информированием и обучением всех сотрудников новым принципам работы с кадрами.

Пример разработки компетенций в зависимости от функционального блока

1. Блок «Граждане и бизнес»

1.1. Ценности:

- служение обществу;
- внимание к потребностям граждан, забота;
- честность;
- справедливость;
- поддержание имиджа власти.

1.2. Модель профессиональных компетенций

Быстрое и ответственное решение проблем граждан за счет прямой коммуникации, глубокого знания законов, норм и правил, проактивного поиска возможных решений в интересах как отдельного гражданина, так и общества в целом, умение оптимизировать существующие процессы и использовать в них современные, в первую очередь цифровые, методики и подходы. В частности требуются навыки:

- улучшения процедур и процессов;
- развития организационной культуры;
- системной работы с информацией;
- применения цифровых технологий;
- этики делового и неформального общения.

1.3. Модель личностных компетенций

Индивидуальные особенности личности, позволяющие успешно участвовать в реализации стратегии развития госуправления и работы в интересах граждан, в частности:

- переговоры и разрешение конфликтов;
- эмоциональный интеллект;
- нацеленность на результат;
- стрессоустойчивость;
- клиентоориентированность.

2. Блок «Контроль»

2.1. Ценности:

- служение обществу;
- служение закону;
- честность;
- жертвенность ради высшей цели.

2.2. Модель профессиональных компетенций

Ответственное и последовательное выявление фактов нарушения законов, инструкций и правил за счет глубокого знания законов, норм и правил, широкого профессионального кругозора, понимания

принципов и технологий риск-менеджмента, умения использовать современные, в первую очередь цифровые, методики и подходы к добыванию и анализу данных. В частности требуются навыки:

- риск-менеджмента;
- финансовой и производственной грамотности;
- системной работы с информацией;
- применения цифровых технологий;
- этики делового и неформального общения.

2.3. Модель личностных компетенций

Индивидуальные особенности личности, позволяющие успешно участвовать в планировании и осуществлении проверок, в частности:

- устойчивость к внешнему воздействию;
- управление конфликтами;
- нацеленность на результат;
- аналитическое мышление;
- внимательность к деталям.

3. Блок «Ресурсы»

3.1. Ценности:

- ответственность;
- сотрудничество;
- профессионализм;
- коммуникативная открытость;
- стремление к общественному благу.

3.2. Модель профессиональных компетенций

Ответственное выполнение своих обязанностей за счет прямой коммуникации с контрагентами, проактивного поиска оптимальных решений в интересах общего дела, умения приспосабливать существующие процессы и использовать в них современные, в первую очередь цифровые, методики и подходы. В частности требуются навыки:

- leap-менеджмента и аналогичных подходов;
- финансовой грамотности;
- знания статистических методов;
- аналитики;
- применения цифровых технологий.

3.3. Модель личностных компетенций

Индивидуальные особенности личности, позволяющие успешно участвовать в ресурсном обеспечении, в частности:

- клиентоориентированность;
- навыки переговоров;
- нацеленность на результат;
- ответственность.

4. Блок «Аналитика»

4.1. Ценности:

- стремление к знаниям;
- любовь к новым технологиям;
- независимое мышление;
- упорство в поиске истины.

4.2. Модель профессиональных компетенций

Качественный анализ и поиск новых знаний за счет широкого профессионального кругозора, упорства в работе с данными, прямой коммуникации с заказчиками результатов, умения использовать современные, в первую очередь цифровые, методики и подходы к добычанию и анализу данных. В частности требуются:

- профессиональный кругозор;
- системная работа с информацией;
- применение цифровых технологий;
- умение четко выражать мысли;
- навыки оформления и презентации материалов.

4.3. Модель личностных компетенций

Индивидуальные особенности личности, позволяющие успешно участвовать в планировании и осуществлении проверок, в частности:

- нацеленность на результат;
- аналитическое и/или системное мышление;
- внимательность к деталям;
- публичные выступления;
- саморазвитие.

Источник: разработка авторов

Модель компетенций команды цифровой трансформации

В 2019 г. специалисты Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС выполнили разработку модели компетенций команды цифровой трансформации в системе государственного управления. Модель представляет собой полный набор компетенций и их характеристик, сформированный в соответствии с видом профессиональной деятельности, и включает в себя четыре связанных между собой блока:

- базовые цифровые компетенции;
- личностные компетенции (6 компетенций);
- профессиональные компетенции (6 компетенций);
- цифровую культуру (рис. 27).

Модель компетенций команды цифровой трансформации в системе государственного управления



Источник: Модель компетенций команды цифровой трансформации в системе государственного управления / под ред. М.С. Шклярчук, Н.С. Гаркуши. М.: РАНХиГС, 2020. 84 с.

Базовые цифровые компетенции

- *Цифровое потребление: применение цифровых компетенций в рамках определенных жизненных ситуаций приводит к использованию различных цифровых ресурсов.*
- *Цифровые компетенции: способность пользователя уверенно эффективно и безопасно выбирать и применять инфокоммуникационные технологии в разных сферах жизни основана на непрерывном овладении знаниями, умениями, мотивацией, ответственностью.*
- *Цифровая безопасность: сочетание инструментов, мер предосторожности и привычек, которые необходимы пользователям для гарантирования их безопасности в цифровом мире.*

Личностные компетенции (soft skills) в сфере цифрового развития

- Нацеленность на результат.
- Клиентоцентричность.
- Коммуникативность.
- Эмоциональный интеллект.
- Креативность.
- Критичность.

Профессиональные компетенции (hard skills) в сфере цифрового развития

- Управление цифровым развитием – знание и применение на практике методов стратегического менеджмента, управления цифровой экономики и цифрового государственного управления, а также инструментов оценки цифровой зрелости системы государственного управления.
- Развитие организационной культуры – знание и применение технологий формирования и развития организационной культуры, управления сложными организационными изменениями, а также формирования цифровой кадровой экосистемы в органах государственного управления.
- Инструменты управления – применение профессиональных методов управления процессами, проектами, продуктами в процессе цифровой трансформации в системе государственного управления.
- Управление данными и их использование – знание и применение методов и технологий сбора, структурирования, анализа данных для построения новых организационных и управленческих моделей, продуктов и сервисов в системе государственного управления.
- Применение цифровых технологий – знание и использование методов проектирования, построения и управления корпоративной архитектурой, управления ИТ-системами, применения сквозных технологий, а также средств и методов информационной и кибербезопасности в системе государственного управления.
- Развитие ИТ-инфраструктуры – знание и применение технической документации, выстраивание технологических стеков, применение инфраструктурных технологий и развитие систем хранения данных в органах государственного управления.

Цифровая культура

- Цифровая компетентность государственных гражданских служащих.
- Клиентоориентированность государственных цифровых услуг/продуктов/сервисов.
- Ориентация на данные, а не на мнения и трактовки.
- Коллаборация на базе цифровых технологий.
- Гибкость и принятие рисков.

В. Внедрить модели компетенций в HR-цикл ФОИВ.

После доработки, модели компетенций⁵⁶ должны быть внедрены на всех этапах HR-цикла на госслужбе: оценке при найме, продвижении по службе и обучении, повышении квалификации, оценке результатов работы за определенный период. Разработанная внутри каждого ФОИВ система компетенций должна быть способна к периодической трансформации в процессе адаптации к новым потребностям госоргана и госслужбы в целом.

Кроме того, разработанные модели компетенций должны лечь в основу грейдовой системы должностей на госслужбе (см. шаг 6).

Г. Обеспечить привлечение в ведомства компетентных HR-специалистов, использующих современные инструменты управления кадрами, в том числе HR-цикл и модели компетенций

Для того чтобы провести разработку моделей компетенций, включающих базовые и специфические требования, и обеспечить внедрение этих моделей в повседневные процессы кадрового отбора, развития и оценки, требуется серьезное обновление состава кадровых департаментов большинства ФОИВ. Эта работа состоит из двух частей.

Во-первых, необходимо провести оценку навыков работы в логике полного HR-цикла и современных методов работы с кадрами и обучить наиболее компетентных сотрудников, которые уже сейчас работают в кадровых департаментах по современным HR-технологиям.

Во-вторых, следует привлечь на работу в обновленные HR-департаменты специалистов, которые обладают современными навыками работы. Особенно важно обеспечить высококвалифицированными сотрудниками руководящие должности в HR-отделах и позволить им собрать собственные команды.

56. Модели компетенций могут быть созданы на основании существующих квалификационных требований, разработанных Минтрудом России.

Шаг 5. Изменение условий труда государственных служащих

Резюме шага

Из-за того что организационная среда на госслужбе противоречит современным требованиям к организации работы, невозможно ощутимо повысить эффективность организационных процессов (внушительный документооборот, «функциональные колодцы»). Коридорно-кабинетная система поддерживает слабую коммуникацию внутри одного ведомства и между ведомствами, межведомственную конкуренцию, культуру ограниченного доверия и закрытости. Несоответствие условий работы в государственном секторе стандартам, существующим в бизнес-среде, ограничивает привлекательность госслужбы для талантливых и молодых сотрудников.

Для поддержания трансформационных процессов на госслужбе необходима реорганизация пространственных условий труда госслужащих с учетом новых запросов к рабочему месту, централизации и цифровизации государственной службы; а также разработка и внедрение гибкого режима работы при помощи частичного или полного перевода рабочего функционала в удаленный формат. Внедрение на госслужбу современных рабочих пространств и предоставление госслужащим гибкости в формировании собственного режима работы будет способствовать удержанию наиболее ценных специалистов, привлечению молодых кадров и фокусированию внимания госслужащих на достигаемых результатах работы вместо процессных показателей.

Проблемы	Меры
Кабинетная система не отвечает современным запросам и задачам госслужбы	Имплементировать рабочие пространства современного типа
Для развития современных форматов работы требуется техническая и организационная поддержка	Разработать организационную инфраструктуру и правила, требующиеся для гибкого и удаленного формата работы
Условия труда, предлагаемые госслужащим, отстают от бизнес-стандартов	Внедрить гибкий график и удаленный формат работы

Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

А. Традиционный тип размещения госслужащих не соответствует современным практикам управления и задачам трансформации госслужбы.

Российские государственные служащие в большинстве случаев трудятся в коридорно-кабинетной системе. Она поддерживает проблему «функциональных колодцев» на госслужбе⁵⁷ – ситуаций, когда замкнутость внутри своего рабочего процесса и конкуренция между собой отдельных подразделений одного ведомства снижает общую эффективность. Проблема «функциональных колодцев», усиленная в российских условиях межведомственной конкуренцией⁵⁸ и культурой ограниченного доверия и закрытости⁵⁹, свойственна коммуникациям не только внутри одного ведомства, но и между госорганами.

Современные задачи государственного управления и актуальные управленческие практики⁶⁰ требуют новых рабочих условий для активизации командной работы, плотности коммуникаций между сотрудниками, снижения значимости иерархий (табл. 5). Для этого необходима организационная среда, способствующая более активному взаимодействию сотрудников как внутри одной организации, так и между различными ведомствами⁶¹.

-
57. Sundberg H., Sandberg K.W. Managing Stovepiped Organisations – A Comparison of Public and Private Organisations // International Journal of Public Information Systems. 2012. Vol. 2. No. 1. URL: <http://ijpis.net/index.php/IJPIS/article/view/28>; Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество: аналитический обзор. URL: https://cpur.ru/research_pdf/Certain_Aspects_of_Public_Administration_Transformation.pdf
58. Дмитриев М., Фондукова Л., Янков К. Оптимизация административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 2. С. 9.
59. По данным исследования Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС, проведенном в 2019 г., 35 % госслужащих не доверяют коллегам.
60. Altukhova N.F., Vasileva E.V., Slavin B.B. Concept for a new approach to project management in the activities of public servants // Бизнес-информатика. 2016. № 4.
61. Horgen T. et al. Excellence by design: Transforming workplace and work practice. John Wiley & Sons, 1999.

Таблица 5. Недостатки традиционного формата размещения госслужащих и предлагаемые решения в рабочих пространствах нового типа

Недостаток традиционной системы размещения	Причина	Решение
Поддержание властных иерархий, которые делают невозможным горизонтальное управление командами	Изолированность руководителей от команд	Размещение руководителей в общем помещении с остальными сотрудниками
Существование «функциональных колодцев»	Ограниченное число и ассортимент мест для командной работы, нехватка инструментов для командного взаимодействия, отсутствие общего видения процесса и целей работы	<ul style="list-style-type: none"> • Креативное рабочее пространство с разнообразием мест для работы, возможностями по персонализации и отражением общих для всех сотрудников ценностей организации. • Большое разнообразие публичных мест для спонтанных коммуникаций. • Гибкие пространства, функционал которых можно переопределять в зависимости от текущих задач
Медленное распространение знаний среди сотрудников	Изолированное друг от друга размещение сотрудников, в том числе работающих над общими задачами	Демонстрация текущих процессов и достижений разных команд в общих пространствах
Недостаточно эффективное взаимодействие с сотрудниками других госорганов	Изолированное размещение сотрудников разных ведомств	<ul style="list-style-type: none"> • Размещение сотрудников нескольких ведомств в едином здании. • Публичный доступ к заранее определенным пространствам внутри офиса

Источник: Разработка авторов

Вопреки распространенному представлению большинство госслужащих, которые уже смогли поработать в пространствах открытого типа (в частности, госслужащие российских ведомств, переехавших в «Башню Министерств»), поддерживают идею создания открытого рабочего пространства без личных кабинетов (рис. 28)⁶².

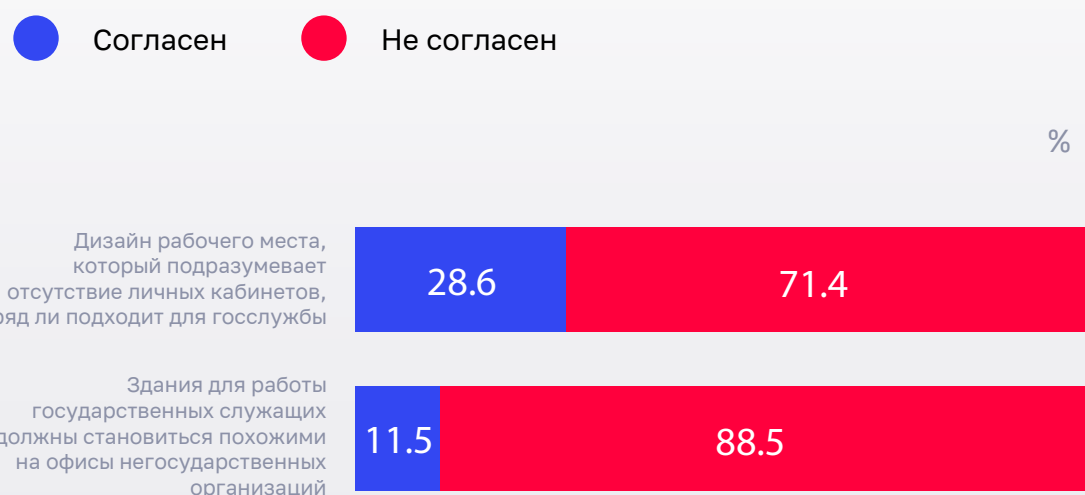
Одновременно с этим российская госслужба остается верной традиционным принципам организации труда: размещение сотрудников в отдельных кабинетах,

62. Здесь и далее используются материалы исследования «Опрос госслужащих, работающих в Едином Правительственном комплексе», который был проведен ЦПУР в ноябре-декабре 2020 г. В рамках исследования был проведен онлайн-опрос 362 госслужащих, работающих в ведомствах, размещенных в Едином правительственном комплексе («Башне Министерств»). Для рекрутинга респондентов применялась массовая рассылка по корпоративной электронной почте силами HR-службы ведомств с информацией об исследовании и приглашением поучаствовать в опросе на специализированной исследовательской платформе «OneClickSurvey». Указывалось, что такой метод позволяет гарантировать анонимность респондентов; non response rate составил ... %.

жесткая регламентация рабочего времени и необходимость личного присутствия являются неотъемлемыми характеристиками работы госорганов всех уровней. Все это делает государственную службу для молодых специалистов менее привлекательной, чем работу в бизнес-организациях⁶³.

Рисунок 28

Отношение госслужащих к открытому типу размещения сотрудников и бизнес-стандартам планировки офисов



Источник: Опрос госслужащих, работающих в Едином Правительственном комплексе. М.: ЦПУР, 2020; Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

Б. Жесткий рабочий график и требования постоянного физического присутствия на рабочем месте противоречат современным тенденциям организации труда.

Современные требования по организации труда, усиленные эффектом пандемии COVID-19⁶⁴, создают устойчивый запрос на организацию работы государственных

63. По данным исследования HeadHunter, среди выпускников вузов популярность государственной службы как приоритетного места трудоустройства уменьшается с каждым годом: в 2016 г. в госорганах хотели работать 38 % опрошенных, а в 2019 – уже вдвое меньше (19 %). Смертина П. Почему молодежь больше не рвется на госслужбу // Ведомости. 2019. 2 июля. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2019/07/02/805537-pochemu-molodezh>. Справочник карьериста 2019–2020. С. 17. URL: <https://cdn5.vedomosti.ru/application/2019/87/uum9b/original-13zd.pdf>.
64. По данным зарубежных исследований, удаленный формат работы значительно снижает риск заболевания COVID-19. См.: Béland L.P., Brodeur A., Wright T. The short-term economic consequences of Covid-19: exposure to disease, remote work and government response. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3584922

служащих в удаленном формате без привязки к физическому месту⁶⁵. Такие же ожидания сформировались у специалистов, во-первых, из-за свойственной государственной работе ненормированности рабочего графика⁶⁶, а во-вторых, из-за происходящих трансформаций внутри бизнес-сектора, успешно внедряющего практики удаленной работы⁶⁷. Данная ситуация задала определенный идеал условий труда среди наиболее конкурентоспособных специалистов на рынке труда. В российских реалиях госслужащие лишены возможности организации собственного графика и формата работы. При условии, что существующие офисы государственной службы не удовлетворяют таких потребностей сотрудников, как необходимость отдыха (рис. 29), отказ в гибком графике и удаленной работе может приводить к снижению эффективности деятельности госслужащих. Кроме того, отсутствие возможности работать по гибкому графику и в удаленном формате снижает вероятность привлечения высококвалифицированных специалистов, востребованных на рынке труда.

Рисунок 29

Удовлетворенность госслужащих возможностями отдыха на рабочем месте



Источник: Опрос госслужащих, работающих в Едином Правительственном комплексе. М.: ЦПУР, 2020; Организационные культуры государственной службы. М.: ЦПРЦТ ВШГУ РАНХиГС, 2019

65. По данным всемирного исследования IWG в 2018 г., 80 % респондентов ответили, что привлечение и удержание лучших специалистов невозможно без предоставления им гибких возможностей по организации работы, в том числе удаленного режима работы. См. International Workplace Group. Flexible Working Survey. The workspace revolution: reaching the tipping point. URL: http://bpcc.org.pl/uploads/ckeditor/attachments/14371/IWG_report.pdf
66. О сверхурочных нагрузках и жестком графике работы как одном из главных факторов демотивации госслужащих см.: Атнашев Т.М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3.
67. По данным исследования рекрутинговой компании Antal Russia, в 2019 г. у 32 % компаний были сотрудники, которые полностью работают удаленно, а 45 % работодателей предоставляют сотрудникам возможность иногда работать из дома. URL: <https://antalrussia.ru/news/remote-work/>. В 2019 г. портал hh.ru насчитывал 17 % штатных сотрудников бизнес-компаний, работающих удаленно. URL: <https://hh.ru/article/24036>

Меры: Что необходимо сделать?

В зависимости от выявленной специфики деятельности и имеющихся профессиональных и личностных компетенций части госслужащих потребуется изменение условий труда на госслужбе. Госслужащие, соответствующие моделям компетенций, которые предполагают высокий уровень развития корпоративной культуры, навыки самоорганизации и приоритетность в достижении результата, должны получить возможность работать в открытых рабочих пространствах по гибкому графику и удаленному формату работы. Это приблизит госслужбу к современным стандартам и повысит ее привлекательность для молодых и высококонкурентных кадров.

А. Имплементировать рабочие пространства современного типа.

Изменение корпоративной культуры и перестройка процессов требуют создания поддерживающих рабочих пространств, которые соотносятся с целевым образом организации. Для того чтобы офисы госслужащих отвечали современным принципам обустройства эффективных рабочих пространств, необходимо учитывать следующие принципы.

- Реализация идеи создания гибких рабочих пространств, поддерживающих различные текущие рабочие задачи сотрудников (activity-based office).
- Размещение различных ведомств и организаций в единых комплексах позволит минимизировать коммуникационные барьеры, создаст возможности для гибкого взаимодействия сотрудников внутри ведомств и между ними.
- Поэтапное преобразование формата рабочих мест госслужащих с переходом от коридорно-кабинетного типа организации к формату открытых пространств (open space или activity-based work place) потребует уделить внимание следующим элементам:
 - перемещению руководителей отраслевых департаментов в общее (единое) рабочее пространство с их сотрудниками в целях снижения значимости иерархии, ослабления проблемы замкнутости внутри одного рабочего процесса;
 - обеспечению ассортимента неформальных и публичных пространств для стимулирования коммуникации госслужащих вне контекста рабочих задач, что будет способствовать повышению межличностного доверия, инновационной активности и эффективной передаче знаний и опыта;
 - интеграции в рабочее пространство инструментов для командного взаимодействия и ускоренного обмена информацией (флипчарты, стенды, большие мониторы, электронные доски);
 - проектированию рабочих мест для комфортного проведения видеоконференций.
- В рамках работы по созданию новых рабочих пространств или преобразованию старых в отдельных ведомствах необходимо предусмотреть:

- создание «лабораторий», в которых сотрудники различных организационных единиц одного ведомства совместно с проектировщиками и дизайнерами могут обсуждать и тестировать идеи для нового рабочего пространства или преобразования старого;
- формирование концепции идеального рабочего пространства исходя из целей развития и образа будущего государственной службы, а также с учетом потребностей сотрудников.

Опыт формирования новых рабочих пространств для госслужбы в России

В апреле 2019 г. три министерства – Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, а также подведомственные им службы (Росимущество, Ростуризм, Росаккредитация и Росстандарт) – переместились в башню многофункционального офисного комплекса «IQ-квартал» (Пресненская набережная, д. 10, стр. 2). Переезд затронул около 5 тыс. госслужащих, большинство из которых переместились в общие рабочие пространства внутри Единого правительственного комплекса (ЕПК).

Организаторы переезда ставили следующие задачи в области государственного управления:

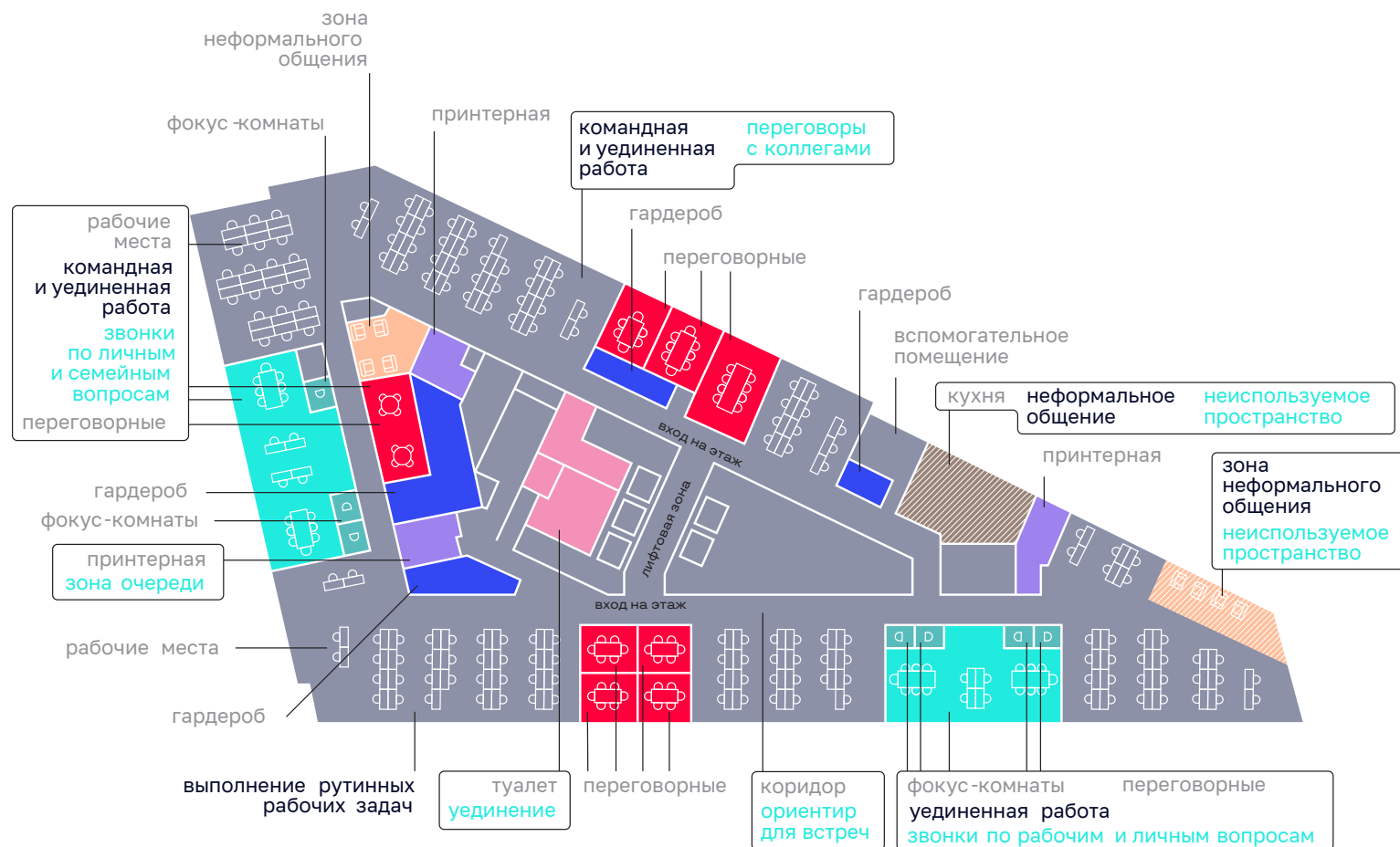
1. оптимизация затрат на содержание ведомств за счет централизации обеспечивающих и ряда других функций;
2. улучшение публичного имиджа переместившихся в ЕПК ведомств и российской госслужбы в целом;
3. трансформация организационной культуры и общее повышение эффективности работы госслужащих.

Для этого были осуществлены:

- расширение и упрощение использования сотрудниками, в том числе из разных подразделений, инструментов командной работы;
- понижение значимости иерархических связей между сотрудниками;
- более быстрое распространение знаний среди сотрудников;
- разрушение «функциональных колодцев»;
- обеспечение более удобных условий для работы;
- улучшение и упрощение взаимодействия между ведомствами, переехавшими в ЕПК;
- упрощение внешних коммуникаций, в том числе с другими ведомствами (располагающимися вне ЕПК), а также с представителями бизнес-сообществ и гражданами;
- создание прозрачной системы контроля сотрудников и их рабочей нагрузки;
- эффективное управление конфликтами между сотрудниками.

Пространство open space на каждом этаже включает в себя переговорные комнаты с прозрачными стенами, так называемые фокус-комнаты для уединенной работы, кухни и зоны с мягкой мебелью для отдыха (рис. 30). Дизайн всех этажей комплекса унифицирован и соответствует современному деловому стилю. В ЕПК большинство руководителей располагаются в общих рабочих пространствах в непосредственной близости от своих подчиненных.

Карта (план) open space в ЕПК



Источник: Шубина Д.О., Барышникова А.В., Рудь Д.С. Оценка эффекта переезда российских государственных ведомств в Единый правительственный комплекс. М.: ЦПУР, 2020. 120 с.

Новое рабочее пространство, кардинально отличающееся от традиционного формата размещения госслужащих, положительно повлияло на цели, которые обозначили руководители госорганов, участвующих в переезде, и которые релевантны для всей госслужбы в целом. Главный принцип организации рабочих мест нового типа – открытость и просматриваемость – значительно упростили взаимодействие между госслужащими внутри и между разными подразделениями и ведомствами в ЕПК и активизировали распространение знаний среди госслужащих. Размещение в одном пространстве руководителей и их подчиненных стало заметным изменением традиционного порядка работы на госслужбе и позитивно повлияло на скорость решения рабочих вопросов, снизив остроту проблемы так называемых функциональных колодцев.

Благодаря новому для госслужбы дизайну рабочих пространств в госорганах удалось запустить трансформацию устаревших формальных правил работы. Кроме этого, выбор в пользу современного дизайна и размещения сотрудников в формате open space повысил привлекательность работы в госорганах, размещенных в ЕПК, для молодых специалистов – они высоко оценивают условия труда в новом пространстве и считают работу в новом офисе столь же привлекательной, как и работу в негосударственном секторе.

Как показало исследование, использование пространств нового типа (open space) стимулирует выработку актуальных для современных задач госслужбы компетенций у сотрудников, а также привлекает молодые кадры, уже обладающие ими. В частности, открытые рабочие пространства способны активизировать командную и проектную работу внутри и между ведомств, снимать барьеры для коммуникации и увеличивать эффективность взаимодействий между сотрудниками.

В помещениях такого типа наиболее эффективно трансформируется формат работы, создаются условия для внедрения гибкого графика и удаленной работы. Гибкий график, а также удаленный формат работы предполагают перераспределение трудового дня сотрудников, что создает благоприятную среду для повышения квалификации и возможности профессиональной и образовательной подготовки кадров.

Б. Внедрить гибкий график и удаленный формат работы.

Предоставление госслужащим гибкого графика работы является одним из успешных решений, нацеленных, с одной стороны, на максимально эффективное использование рабочего времени сотрудников с фокусом на результат, а с другой – на удовлетворение запроса сотрудников иметь возможность самостоятельно планировать и структурировать собственное время⁶⁸.

В период пандемии COVID-19 государственные ведомства вынуждены были перейти на удаленный формат работы. Более половины опрошенных госслужащих (53,2 %) положительно оценили свой опыт удаленной работы, и только 11,4 % совсем не понравилось работать вне офиса (рис. 31)⁶⁹.

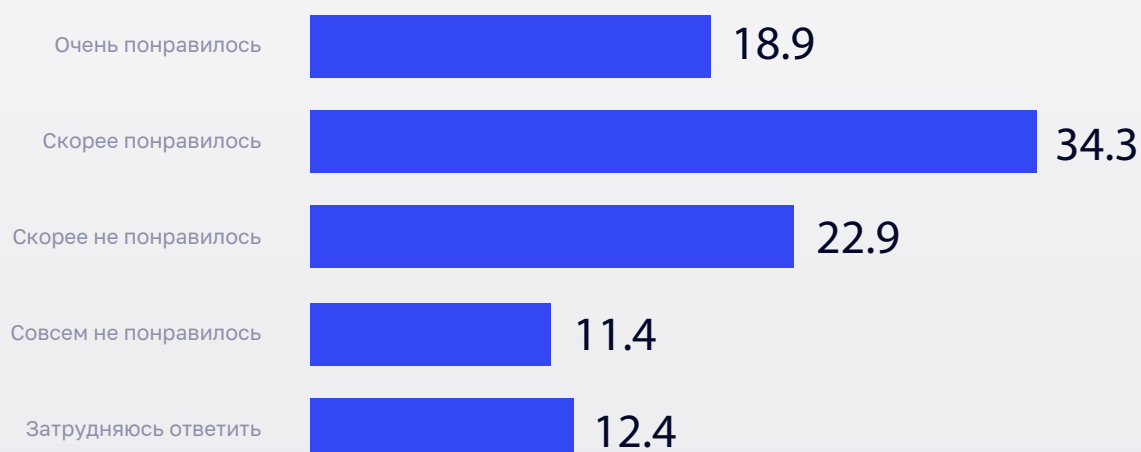
68. Шубина Д.О., Барышникова А.В., Рудь Д.С. Оценка эффекта переезда российских государственных ведомств в Единый правительственный комплекс. М.: ЦПУР, 2020. С. 87.

69. Опрос проводился онлайн среди 358 госслужащих, работающих в Едином правительственном комплексе, в декабре 2020 г.

Оценка опыта удаленной работы сотрудниками, работающими в ЕПК

Вам скорее понравилось
или не понравилось работать вне офиса?

%



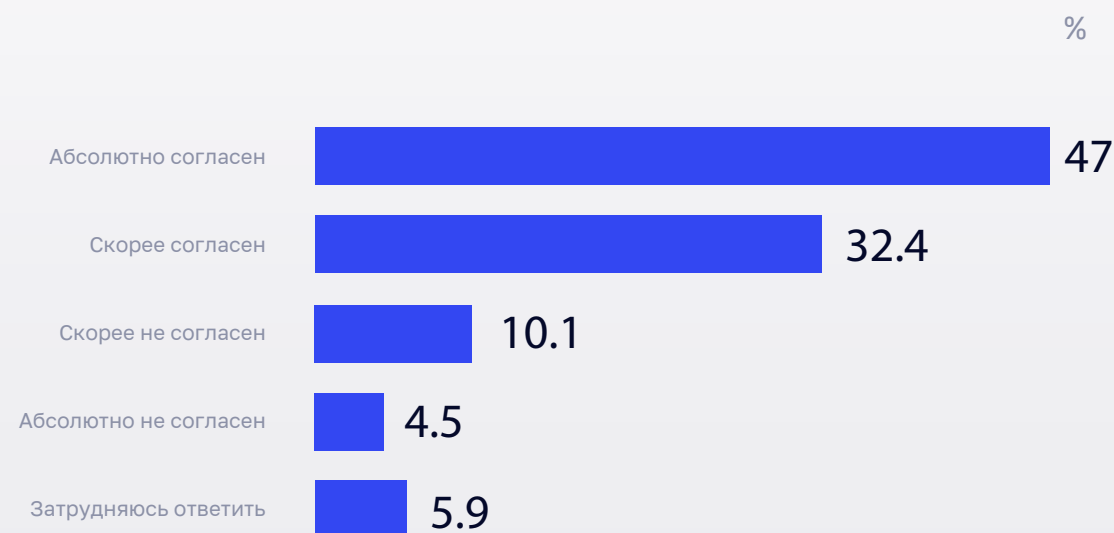
Источник: Опрос госслужащих, работающих в Едином Правительственном комплексе. М.: ЦПУР, 2020

После полученного опыта абсолютное большинство опрошенных сотрудников госслужбы поддержали идею о частичном переходе на удаленную работу на постоянной основе (рис. 32). Есть все основания утверждать, что опыт удаленной работы во время пандемии не только показал реалистичность такой работы на практике, но и создал основания для формирования устойчивого запроса со стороны сотрудников на то, чтобы работать вне офиса хотя бы часть рабочего времени⁷⁰.

70. Опрос проводился онлайн среди 358 госслужащих, работающих в Едином правительственном комплексе, в декабре 2020 г.

Отношение госслужащих к удаленному формату работы

Я считаю, что большинство сотрудников могут сократить свои визиты в офис и работать удаленно большую часть времени



Источник: Опрос госслужащих, работающих в Едином Правительственном комплексе. М.: ЦПУР, 2020

Для того чтобы отказаться от жесткого рабочего графика и требования постоянного личного присутствия всех госслужащих на рабочем месте, необходимо:

- организовать рабочий процесс таким образом, чтобы сотрудники могли самостоятельно планировать собственное рабочее место, время, в которое они обязаны присутствовать, при этом система оценки деятельности сотрудников не должна зависеть от количества часов их физического присутствия на рабочем месте;
- поддержать локализацию рабочего места и возможность перемещения в другие рабочие помещения в зависимости от специфики работы и потребностей сотрудников;
- разработать организационную инфраструктуру, требуемую для гибкого формата работы, в частности:
 - установить приоритет электронного документооборота и обеспечить его в тех ведомствах, где он используется слабо;
 - выработать организационную культуру, основанную на принципах agile и scrum, применять виртуальные канбан-доски;

- внедрить в рабочее пространство элементы, отвечающие требованиям гибкого графика работы:
 - обеспечить ассортимент неформальных и публичных пространств для стимулирования коммуникации госслужащих вне контекста рабочих задач, что будет способствовать повышению межличностного доверия, инновационной активности и эффективной передаче знаний и опыта;
 - интегрировать в рабочее пространство инструменты для командного взаимодействия и ускоренного обмена информацией (флипчарты, стенды, большие мониторы, электронные доски);
 - спроектировать рабочие места для комфортного проведения видеоконференций;
- упростить требования к физическому присутствию сотрудников на рабочем месте;
- упростить требования к документообороту;
- разработать и внедрить цифровые инструменты удаленной работы с данными и документами;
- выработать формализованный, прозрачный и доступный способ организации онлайн-работы;
- утвердить ежедневные задачи и план работника с учетом обеспечения достаточного количества времени для их исполнения;
- разработать способы отслеживания динамики исполнения задач в зависимости от типа работы (одиночная/командная);
- предоставить поддержку сотрудникам для информирования о доступных форматах и инструментах работы;
- выработать цифровую организационную культуру, обеспечивающую комфортную среду для руководителей и сотрудников, что будет способствовать соблюдению принципов госслужбы;
- принять необходимые меры для сохранения конфиденциальности информации.

Шаг 6. Введение универсальной грейдовой системы должностей

Резюме шага

Нынешняя система должностей на государственной службе не отвечает актуальному разделению и организации труда, задачам проектной деятельности, выделению управленческих и содержательных (экспертных) задач. Такое несоответствие порождает дисбаланс в существующих должностях и закрепленных за ними задачах, требованиях и объемах оплаты труда.

Необходимо завершить формирование системы профессионально-функциональных групп (грейдование) должностей госслужбы для создания условий увязки потребности в кадрах с объемом и сложностью полномочий и функций органов власти, а также для обеспечения равенства сотрудников и соотнесения кадровой политики на госслужбе с рынком труда. Система грейдов сделает возможным установление адекватной и справедливой оплаты труда и приведет в соответствие уровень содержания госслужащего с его профессиональными и личностными компетенциями и значимостью его должности для организации. В долгосрочной перспективе такая модернизированная система должностей обеспечит лучшее управление кадровой политикой на госслужбе и создаст основание для горизонтальной мобильности работников как внутри госслужбы, так и между госслужбой и внешним рынком труда.

Проблемы	Меры
Короткая и линейная система должностей, не соответствующая реальному разделению труда	<ol style="list-style-type: none">1. Дополнить линейку должностей с учетом новых функциональных задач, в том числе проектных и расширить вилку заработной платы2. Разделить две «линейки карьеры»: менеджера (руководителя и специалиста (эксперта))
Значительный разрыв между обязанностями, ответственностью и требованиями к сотрудникам на одинаковой должности в различных управлениях и ФОИВ	Дифференцировать уровни оплаты труда по одной и той же должности в зависимости от сложности задач, квалификации, значимости сотрудника для организации
Сложность соотнесения функционала и зарплаты на своей должности с рынком труда	

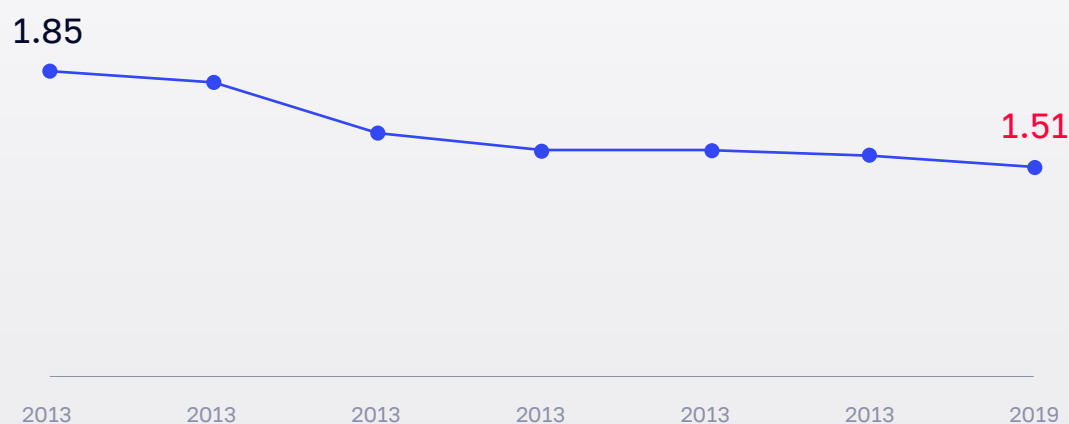
Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

А. Короткая линейка должностей на госслужбе не отражает дифференциацию задач в зависимости от должности сотрудников и ограничивает их карьерное развитие.

1. Как показали исследования⁷¹, существующая в органах исполнительной власти линейка должностей не отражает всей сложности выполняемой сотрудниками деятельности. При формально одной должности (например, начальника отдела) фактическая сложность работы и требования к квалификации могут значительно различаться, включая ситуации, когда сотрудник на должности начальника в реальности не выполняет руководящих функций (за него их выполняет руководитель департамента).
2. Низкий уровень оплаты труда и ограниченная линейка должностей приводят к тому, что высококлассных специалистов приходится назначать на формально руководящие должности, чтобы обеспечить их более высоким по сравнению с исполнительскими позициями уровнем денежного вознаграждения и удержать на госслужбе. В результате образуется дисбаланс в соотношении численности руководителей и подчиненных, где на одного руководителя приходится 1,5 исполнителя (рис. 33). При этом рациональным соотношением руководителей и исполнителей считается значение от 2,5 чел.⁷²

Рисунок 33

Динамика соотношения численности государственных гражданских служащих, занимающих руководящие и неруководящие должности, в 2014–2019 гг.



Примечание. Методологию расчета см. в Приложении 1.

Источник: Расчеты ЦПУР по данным ГИС «Электронный бюджет» (ОБАС 2014–2020 гг.)

71. Байтерьяков С.В., Андрейчук А.А., Муртазин Р.Р., Павилова Т.В. Формирование системы профессионально-функциональных групп должностей государственной службы (системы грейдинга), для обеспечения условий соотношения потребности в кадрах с объемом и сложностью полномочий и функций органов власти. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3678098>

72. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 102.

3. Перевес в числе руководящих должностей приводит к существованию большого количества малых организационных единиц, например отделов по 3–4 человека, что не отражает специфику работы и не требуется фактически.
4. Дисбаланс в ответственности и требованиях к сотрудникам на одинаковой должности может не только проявляться в рамках одного ведомства, но и различаться в зависимости от ФОИВ. Служащие на одной должности в действительности могут выполнять разный объем работы, нести различный уровень ответственности, и, соответственно, сталкиваться с различающимися требованиями, но при этом их финансовое вознаграждение формируется одинаково.

Б. Отсутствие возможности напрямую соотнести функционал и зарплату на своей должности с рынком труда.

1. В большинстве случаев деятельность служащих в органах власти уникальна и не имеет прямых аналогов на рынке труда. Это создает непрозрачность при установлении вознаграждения и нечеткие представления госслужащих о возможностях конкуренции на рынке труда.
2. Из-за того, что установить соотношение как отдельных должностей, так и общего уровня вознаграждения с рынком труда затруднительно, возникает проблема управления ФОТ в условиях инфляции.

Проблемы IT-рекрутинга в рамках работы по формированию команд цифровой трансформации госуправления

1. Низкий уровень заработной платы.

Средний уровень заработной платы на должности руководителя IT-отдела на государственной гражданской службе составляет 70 000 руб., в то время как в коммерческих структурах уровень денежного вознаграждения для специалистов этого уровня начинается от 150 000 руб., а в подразделениях, связанных с разработкой программного продукта, – от 300 000 руб.

2. Отсталость технологической базы.

За счет материальной удовлетворенности IT-специалисты предпочитают интересные проекты и сложные задачи, которые позволяли бы им расти и развиваться. Зачастую на госслужбе используются не самые передовые технологии. Например, при создании новой федеральной информационной системы в стеке технологий присутствует Java 8, несмотря на то что на данный момент существуют более поздние версии.

3. Затянутые процедуры отбора.

Длительные процедуры трудоустройства приводят к тому, что кандидаты на этапе сбора всех необходимых документов, проверок и согласований получают более выгодные предложения от коммерческих организаций.

4. Ограничения открытого конкурса.

Помимо длительных процедур отбора на госслужбе существует внутренний конкурс на замещение должностей, для участия в котором кандидатам необходимо заранее подавать документы и ждать

начала конкурса, либо кандидатам вначале необходимо попасть в кадровый резерв и снова ждать конкурса. В IT-отрасли существует большой дефицит профессиональных кадров, поэтому основными правилами успешного подбора являются скорость, сокращение числа этапов собеседований, быстрый выход на работу. Для привлечения компетентных специалистов на госслужбу необходимо учитывать это.

5. Отсутствие сформированного спроса.

Из-за того что программы цифровой трансформации в госорганах только начинают появляться, у руководителей на госслужбе существуют проблемы с формированием требований к IT-специалистам: заказчики не всегда представляют себе, какие специалисты им нужны.

6. Низкая заинтересованность руководителей.

Низкая мотивация и профессиональное выгорание самих работодателей сказывается на успехе проведенных собеседований.

7. Негативный образ госслужбы.

Для молодых IT-специалистов органы госуправления не являются привлекательным работодателем из-за негативных представлений о бюрократии, длительности согласования при разработке и выпуске продукта.

8. Недостаток компетентных специалистов по найму.

Объем спроса на IT-специалистов на госслужбе значительно превышает возможности рекрутеров, занимающихся подбором кандидатов, которые должны знать все аспекты государственной гражданской службы, уметь работать с большим количеством заказчиков и обладать экспертным пониманием различных должностей и ролей в командах цифровой трансформации госуправления.

9. Коммуникативные барьеры.

Актуальна проблема получения обратной связи от заказчиков: если заявка на подбор специалиста проходит через кадровые службы, может оказаться, что резюме кандидатов вообще не были переданы руководителю.

Источник: Карташева Н. IT-рынок. Сложности подбора команд для ГосIT. URL: <https://cdto.work/2021/03/25/it-rynok-slozhnosti-podbora-komand-dlja-gosit/?fbclid=IwAR0trhDeEZLmsxPwrP1HriU4-1SVNKAY75IOuJyhJfkXrUCFsArWXbl-AAM>

В. Узкая вилка заработной платы в рамках одной должности.

Существующая система оплаты труда предполагает недостаточное расхождение размеров минимальной и максимальной заработной платы на одной должности. Это приводит к тому, что, во-первых, зарплата для соискателей на должности, где ожидаемая кандидатом заработная плата ниже предлагаемой, завышается; во-вторых, карьерный рост и рост зарплаты госслужащих значительно медленнее, чем в коммерческом секторе – повышение хотя и происходит на большую сумму и более высокую должность одновременно, но частоты таких поощрений не хватает для поддержания стабильной мотивации у конкурентноспособных кадров.

Меры: Что необходимо сделать?

А. Разработать единую для федеральной госслужбы систему грейдов.

Сформированные ФОИВ модели компетенций должны лечь в основу создания грейдовой системы, предусматривающей установление дифференцированных уровней оплаты труда по одной и той же должности во всех органах государственной власти в зависимости от сложности выполняемой работы, квалификации сотрудника, его компетенций, профессиональных и деловых качеств и уровня соответствия общим ценностям гражданской службы взамен награждения сотрудника исключительно за длительность непрерывной работы на госслужбе и уже полученного уровня образования. Грейдовая система (рис. 34) является шагом в сторону унификации кадровой системы госслужбы и выравнивания зарплат, компетенций сотрудников на одних и тех же грейдах в различных ведомствах. Система грейдов предполагает, что грейды не закреплены за конкретными должностями, а ориентированы на оценку компетентности, опыта, возможностей и задач каждого сотрудника.

Рисунок 34

Граф решений для определения категории должности госслужащего



Источник: Байтеряков С.В., Андрейчук А.А., Муртазин Р.Р., Павилова Т.В. Формирование системы профессионально-функциональных групп должностей государственной службы (системы грейдирования), для обеспечения условий соотнесения потребности в кадрах с объемом и сложностью полномочий и функций органов власти.

URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3678098>

Б. Расширить вилки заработной платы и дополнить линейку должностей позициями с учетом новых функциональных задач, в том числе проектных.

Для того чтобы система должностей была более гибкой и адаптированной под текущие задачи, необходимо дополнить линейку должностей и дифференцировать их функционал. В новых должностях надо учитывать усиливающийся проектный характер работы, распределение задач внутри проектных команд и потенциальное привлечение специалистов извне на срок участия в проекте (подробнее см. шаг 7). Поднятие зарплат на исполнительском уровне должно позволить распределить работников согласно реально выполняемой работе. Обновленная линейка должностей и расширенный диапазон заработной платы позволит сотрудникам быстрее перемещаться внутри одной группы грейдов, а их руководителям – эффективнее использовать инструменты развития карьеры сотрудников для их мотивации. Новая должностная система, закрепляющая за каждой должностью сферу полномочий и требований к работнику, должна быть унифицирована для всех ФОИВ таким образом, чтобы было возможно сравнение аналогичных должностей между ведомствами.

В. Разделить две «линейки карьеры»: менеджера (руководителя) и специалиста (эксперта).

Возможность выделения нескольких карьерных треков на госслужбе является следующим шагом учета различий в разделении труда на государственной службе. Это позволит расширить существующую линейку должностей с учетом дифференциации реальных задач и критериев отбора кандидатов на госслужбе и, следовательно, избавиться от дисбаланса руководителей и исполнителей на госслужбе, создать более прозрачную систему карьерного развития госслужащих и предоставить возможности по сравнению заработной платы и требований на госслужбе с условиями рынка труда.

Пример методики балльно-факторной оценки должностей для разработки грейдовой системы

На основе изучения факторов уже существующих методологий, а также информации, полученной в рамках интервью, была разработана методология балльно-факторной оценки должностей региональных органов исполнительной власти, основанная на разделении должностей по категориям и на оценке по восьми ключевым факторам:

- сложность решений;
- инновационность деятельности;
- уровень коммуникаций;
- профессиональные знания и навыки;
- понимание специфики работы;
- сложность руководства;
- риски;
- ответственность.

Все должности были разделены на две группы: руководящие и неруководящие. Для каждой из групп были разработаны категории – условные классы должностей. Для каждой категории из полной шкалы факторов был выделен целевой диапазон оценок. Для руководящих должностей категории были выделены на основании того, насколько руководитель выполняет все функции управления на своей должности, а также по принципу влияния на стратегические приоритеты. Для неруководящих должностей категория зависит от сложности необходимой на должности экспертизы.

По каждому из восьми факторов была составлена полная шкала, включающая в себя все возможные варианты требований к должности по выбранному критерию. Для каждой категории была составлена таблица оценки, в которой для каждого фактора представлена своя мини-шкала, представляющая собой часть полной шкалы каждого из факторов.

Методология оценки апробирована на трех пилотных министерствах Рязанской области (Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство промышленности и экономического развития, Министерство по делам территорий и информационной политике). Всего оценены 198 должностей в пилотных министерствах и подведомственных им учреждениях, а также должности заместителей председателя правительства области, курирующие эти министерства. Разработаны рекомендации по нормативно-правовому обеспечению системы профессионально-функциональных групп должностей региональных органов исполнительной власти.

Источник: Байтеряков С.В., Андрейчук А.А., Муртазин Р.Р., Павилова Т.В. Формирование системы профессионально-функциональных групп должностей государственной службы (системы грейдирования), для обеспечения условий соотнесения потребности в кадрах с объемом и сложностью полномочий и функций органов власти. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3678098>

Шаг 7. Расширение использования срочных контрактов на госслужбе

Резюме шага

В данный момент на государственной службе использование срочных контрактов допустимо только в ситуациях временного замещения должностей, перечень которых ограничен⁷³. Из-за этого госведомства почти не имеют возможности прибегать к таким контрактам даже при необходимости. Срочные контракты требуются как инструмент для проведения более гибкой кадровой политики, более легкого обновления кадрового состава, возможности найма специалистов на фиксированный срок, привлечения высококонкурентных специалистов, которые не готовы проходить длительные конкурсы.

Предлагается расширить список ситуаций, в которых возможно прибегать к срочным контрактам, и разработать более гибкую систему условий работы для них.

Возможность заключения срочного контракта по соглашению сторон позволит государственным ведомствам активнее привлекать новые кадры извне и за счет более активной циркуляции сотрудников – наиболее способных и мотивированных по результатам их работы. Срочные контракты, направленные на привлечение специалистов в целях участия в государственных проектах, создадут условия, способствующие появлению на госслужбе лучших экспертов. Для работников срочные контракты означают более легкий вход на государственную службу, получение опыта работы с меньшими рисками и более гибкое индивидуальное карьерное планирование. В результате больше как начинающих, так и состоявшихся специалистов будут готовы попробовать свои силы на государственной службе, а у ведомств увеличится пул потенциальных постоянных сотрудников.

Проблемы	Меры
Длительность конкурсных процедур при найме на госслужбу	Создать возможность заключения срочного контракта для начинающих специалистов
Отсутствие гибкости и возможности влияния сторон (соискателя и работодателя) на форму трудового контракта	
Сложность оценки и отбора кандидатов на постоянные позиции	Сделать успешную работу по срочному контракту основанием для заключения бессрочного контракта
Потребность в высококонкурентных специалистах, которым требуются особые условия, для уникальных проектов	Внедрить проектные срочные контракты

73. Статья 25 Закона № 79-ФЗ.

Проблемы, на решение которых направлен данный шаг

А. Чрезмерная длительность конкурсных процедур при найме на госслужбу.

На данный момент наиболее распространенной формой трудового договора является бессрочный трудовой контракт, условия расторжения которого довольно строгие. Для заключения такого контракта необходимо пройти через продолжительные конкурсные процедуры, что препятствует отбору лучших кадров, а также отталкивает от госслужбы наиболее конкурентоспособных работников. Кроме того, сейчас отсутствует возможность принять на госслужбу на фиксированный срок, даже при условии желания соискателя и работодателя.

Такая усложненная и долгая процедура найма заметно затрудняет процесс управления кадрами на госслужбе, так как реализация любого кадрового решения требует больших временных и административных издержек. В результате конкурс, являясь единственным механизмом попадания на госслужбу, существенно ограничивает возможности кадрового развития.

Б. Сложность оценки и отбора кандидатов на постоянные позиции.

Условия проведения конкурса и доступный инструментарий не всегда позволяют оценить компетентность кандидата и его способности обучаться в работе, справляться со специфическими для государственной службы обязанностями. Сегодня у ведомств нет возможности нанимать потенциальных кандидатов на временные контракты с последующим отбором самых успешных на постоянные позиции. Текущая практика заключения бессрочных договоров по результатам конкурса негативно влияет не только на поток потенциальных кандидатов, но и на последующую мотивацию принятых на работу, так как расторгнуть такой контракт намного сложнее, чем не заключать новый срочный договор.

В. Потребность в высококонкурентных специалистах, которым требуются особые условия, для уникальных проектов.

На государственной службе есть потребность в привлечении специалистов на ограниченный срок, проект, или конкретных экспертов⁷⁴. Доступные возможности применения срочных контрактов сейчас не позволяют нанимать специалистов для реализации конкретного проекта. Более того, существующие требования к образованию и опыту кандидата, а также обязательное проведение конкурса усложняет процесс трудоустройства, что сокращает список потенциальных кандидатов. Подходящие для реализации того или иного проекта специалисты

74. Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных подходов. М.: Дело, 2018. 150 с.

не всегда отвечают формальным требованиям, а также могут быть не согласны с предлагаемыми условиями оплаты и труда.

Меры: Что необходимо сделать?

Предлагаем расширить практику использования срочных контрактов на государственной службе за счет включения в систему контрактов следующих категорий (табл. 6):

- 1) срочные (до 5 лет) контракты для новых и молодых специалистов;
- 2) бессрочные контракты для успешно прошедших службу по срочному контракту;
- 3) проектные контракты для привлечения специалистов на период осуществления проекта;
- 4) специальные срочные контракты для высших руководителей.

А. Внедрить срочные контракты для впервые поступающих на госслужбу.

Для обеспечения более открытого и конкурентного привлечения и отбора на государственную службу необходимо расширить применение срочных контрактов для специалистов, впервые начинающих карьеру на государственной службе. По истечении срока контракта трудовые отношения могут быть прекращены (не заключается никакой контракт), заключен новый срочный контракт (с возможностью изменения условий, ожидаемого результата и индикаторов его измерения) или предложена постоянная позиция (бессрочный контракт). Такие срочные контракты будут выведены из-под нормативных требований, обязывающих проводить конкурсные процедуры, что позволит существенно ускорить и облегчить процесс рекрутирования сотрудников и обеспечит условия для обновления кадрового состава на госслужбе. Срочные контракты не должны быть обязательны для всех начинающих специалистов при условии их соответствия всем требованиям и готовности проходить конкурсные процедуры в полном объеме. Впервые устраивающиеся на госслужбу могут претендовать сразу на бессрочный контракт (как это реализуется в данный момент).

Б. Сделать успешное выполнение срочного контракта условием для заключения бессрочного контракта.

Постоянные позиции (бессрочный контракт) должны быть доступны для всех молодых специалистов, которые показали хорошие результаты и планируют развиваться на государственной службе. Необходимо предусмотреть механизм, чтобы при найме таких сотрудников результаты работы по срочным контрактам засчитывались в качестве успешного прохождения обязательного конкурса.

В. Внедрить проектные контракты для привлечения специалистов на ограниченный период.

Проектные контракты необходимы для реализации инновационных, экспериментальных или срочных проектов на государственной службе, для которых требуется привлечение узких экспертов или востребованных специалистов на ограниченный срок, постоянной потребности в которых нет или, наоборот, у которых нет желания переходить на госслужбу. В отличие от срочных контрактов для новых специалистов, привлечение работников по проектным срочным контрактам не имеет целью их последующее постоянное трудоустройство на госслужбу (хотя эта возможность не исключается). Для таких контрактов необходимо предусмотреть особый порядок оплаты труда в зависимости от результатов работы, вывести из-под законодательных требований к опыту и навыкам, разрешить индивидуально определять требования к кандидату и условия труда (в том числе ввести возможность гибкого графика и частичной занятости) в зависимости от нужд каждого отдельного проекта.

Г. Включить в срочные контракты для высших руководителей показатели эффективности работы.

Мы предлагаем сохранить существующую практику заключения срочных контрактов со служащими руководящей категории должностей, но ввести обязательное наличие ключевых индикаторов эффективности (KPI) для такого типа контрактов.

Таблица 6. Условия срочных контрактов разных типов

Условие	Тип контракта		
	Срочный для новых специалистов	Бессрочный по результатам срочного	Проектный
Конкурс не требуется	+	+	+
Применяется модель оценки компетенций ФОИВ	+	+	–
Порядок оплаты труда зависит от результатов	+	+	+
Свободны от законодательных требований к образованию, опыту и навыкам	–	–	+
Индивидуальные требования к кандидату и условия контракта в зависимости от проекта	–	–	+

Источник: ЦПУР

Образ будущего российской госслужбы

Предложенная система трансформации государственной гражданской службы позволит добиться качественного сдвига в развитии кадрового потенциала, а закрепление новых стандартов работы с кадрами приблизит систему государственного управления к лучшим практикам при сохранении прежнего или близкого к прежнему уровня затрат.

В результате реализации всех элементов предложенной концепции трансформации к 2024 г. российская госслужба коренным образом изменится.

Элемент трансформации и его влияние	Ожидаемый эффект (impact)
Включение запросов общества в модель ценностных установок, личностных качеств и компетенций, которыми госслужащие должны обладать на базовом уровне, повысит уровень доверия граждан к органам государственной власти	Более 60 % российских граждан доверяют госслужащим и госорганам
Создание централизованного органа формулирования кадровой политики на госслужбе благодаря консолидированному программированию целевых навыков и компетенций, отвечающих запросам общества в части личностных качеств и ценностей, а также требованиям системы госуправления в отношении знаний, навыков и компетенций, решит проблему противоречивых установок и запросов, которые получают госслужащие	Государственные служащие являются консолидированной профессиональной группой, разделяющей общие ценностные и профессиональные установки. Профессионализм увеличивает общественный престиж госслужбы и привлекает экспертов для работы на специальных проектах
Принятие мер по подготовке к изменениям, переобучение и обучение сотрудников, а также долгосрочная информационная поддержка обеспечит реализацию запланированных изменений и реальную перестройку административной культуры на государственной службе	Госслужащие ориентированы на достижение результата, а не на соблюдение формальных правил
Повышение уровня денежного содержания госслужащих, создание прозрачной системы карьерного развития и обеспечение современных условий труда на госслужбе позволят привлекать и удерживать молодых сотрудников и наиболее ценные кадры	Госслужащие получают конкурентоспособную заработную плату, и госслужба является привлекательным рабочим местом для молодых и ценных кадров
Привязка зарплаты к достигаемым результатам труда стимулирует повышение эффективности на госслужбе	Эффективность работы служащих постоянно увеличивается
Пересмотр критериев оценки кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы приведет к повышению эффективности процесса отбора и обеспечению найма наиболее компетентных и соответствующих актуальным потребностям госслужбы кандидатов	Механизм привлечения и отбора кадров для госслужбы отлажен и регулярно трансформируется под актуальные потребности ведомств
Создание моделей компетенций позволит формировать целевой образ госслужащих в зависимости от функционала конкретной позиции, удовлетворять все группы бенефициаров деятельности госслужащих и создавать эффективные образовательные программы для развития их знаний, навыков и компетенций	Госслужащие обладают самыми современными знаниями и навыками

Элемент трансформации и его влияние	Ожидаемый эффект (impact)
Появление на госслужбе специалистов по работе с кадрами, обладающих современными HR-инструментами, станет основой для качественного и своевременного развития сотрудников госслужбы	На госслужбе реализована кадровая политика, ориентированная на развитие человеческого капитала
Приведение в соответствие целевых и реальных качеств и компетенций госслужащих позволит управлять разными типами организационных культур на госслужбе и продвигать организационные культуры, которые необходимы для проведения трансформации	Организационная культура на госслужбе поддерживает изменения, работу на результат и благо общества
Внедрение единой системы грейдов позволит эффективно управлять развитием и карьерой сотрудников, а также соотносить компетентность и функционал госслужащих с рынком	Выстроена единая система должностей, которые соотносимы между собой
Внедрение на госслужбе современных рабочих пространств, гибкого рабочего графика и удаленного формата работы поддержит трансформационные изменения и приблизит госслужбу к лучшим бизнес-стандартам	Госслужба – привлекательный работодатель для молодых и высококонкурентных специалистов, а внимание госслужащих сфокусировано на достижении результата работы вместо обеспечения процессных показателей
Расширение применения срочных контрактов на госслужбе позволит упростить процесс найма квалифицированных сотрудников и отбора молодых кадров	В государственные проекты удастся привлекать особо ценных специалистов

Приложения

Приложение 1. Расчет соотношения руководящих и неруководящих должностей на государственной службе

Источник данных: обоснования бюджетных ассигнований на фонд оплаты труда и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в части работников центрального аппарата федеральных государственных органов за 2014–2020 гг., выгруженные из ГИС «Электронный бюджет» (раздел «Структура фонда оплаты труда по окладам, за исключением иных выплат, входящих в денежное содержание»).

Используются данные о планируемой фактической численности государственных гражданских служащих в разрезе должностей.

Используемые подходы к разделению должностей государственной гражданской службы на руководящие и неруководящие.

Классификация 1: используется стандартное деление должностей государственной гражданской службы в федеральных государственных органах по категориям в соответствии с Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 30.07.2020) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». Все должности категории «руководители» отнесены к руководящим, должности категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» – к неруководящим. Категория «помощники (советники)» исключена из анализа.

Классификация 2: используется расширенная трактовка понятия «руководящая должность», предполагающая отнесение к руководящим заместителей министра, директоров департамента, заместителей директоров департамента, начальников отдела в департаменте, заместителей начальников отдела в департаменте, а также соответствующих позиций в федеральных агентствах и службах. Должности категории «помощники (советники)» исключены из анализа.

Полный перечень должностей, относимых к руководящим в соответствии с классификацией 2:

- 1) первый заместитель федерального министра;
- 2) заместитель федерального министра;
- 3) директор департамента;
- 4) заместитель директора департамента;
- 5) начальник отдела в департаменте;
- 6) заместитель начальника отдела в департаменте;
- 7) начальник отдела;
- 8) заместитель начальника отдела;

- 9) заместитель руководителя (директора) федерального агентства;
- 10) начальник управления федерального агентства;
- 11) заместитель начальника управления федерального агентства;
- 12) начальник отдела федерального агентства;
- 13) заместитель начальника отдела федерального агентства;
- 14) начальник отдела в управлении федерального агентства;
- 15) заместитель начальника отдела в управлении федерального агентства;
- 16) заместитель федерального министра – руководитель (директор) федерального агентства;
- 17) уполномоченный Российской Федерации при Европейском суде по правам человека – заместитель министра юстиции Российской Федерации;
- 18) руководитель аппарата уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека – заместителя министра юстиции Российской Федерации;
- 19) первый заместитель руководителя аппарата уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека – заместителя министра юстиции Российской Федерации;
- 20) заместитель руководителя аппарата уполномоченного Российской Федерации при заместителе министра юстиции Российской Федерации;
- 21) заместитель федерального министра – руководитель (директор) федерального агентства.

В анализ включено 19 министерств, одно из которых – Министерство образования и науки Российской Федерации – в 2018 г. прекратило существование в связи с разделением на два ведомства: Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Полный перечень министерств и временных периодов, в отношении которых проведен анализ, представлен в таблице П-1.

Таблица П-1. Перечень министерств, которые учитываются в анализе

ФОИВ	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Министерство культуры РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство экономического развития РФ	+	+	+	+	+	+	+

ФОИВ	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Министерство природных ресурсов и экологии РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство транспорта РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство энергетики РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство промышленности и торговли РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство труда и социальной защиты РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство здравоохранения РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство сельского хозяйства РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство юстиции РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	+	+	+	+	+	+	+
Министерство спорта РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики	+	+	+	+	+	+	+
Министерство финансов РФ	+	+	+	+	+	+	+
Министерство образования и науки РФ	+	+	+	+	–	–	–
Министерство просвещения РФ	–	–	–	–	+	+	+
Министерство науки и высшего образования РФ	–	–	–	–	+	+	+

На рис. 11 показана динамика соотношения численности государственных гражданских служащих ФОИВ, занимавших руководящие и неруководящие должности, в 2013–2019 гг. в соответствии с двумя типами классификации. Следует отметить, что данные о планируемой фактической численности государственных гражданских служащих указываются в соответствии с численностью работников по состоянию на 1 июля текущего финансового года. То есть, например, в обоснованиях бюджетных ассигнований на 2020–2022 гг. указывается численность по состоянию на середину 2019 г.

Приложение 2. Анализ структуры фонда оплаты труда государственных служащих

Источник данных: обоснования бюджетных ассигнований на фонд оплаты труда и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в части работников центрального аппарата федеральных государственных органов на 2014–2020 гг., выгруженные из ГИС «Электронный бюджет» (разделы «Расчет фонда оплаты труда по окладам, за исключением иных выплат, входящих в денежное содержание» и «Расчет фонда оплаты труда»).

Структура денежного содержания государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных министерств по данным обоснований бюджетных ассигнований в 2020 г. представлена в табл. 1. В анализ включено 17 из 19 министерств, исключены Минобрнауки России и Минкавказ России, которые в 2020 г. не действовали.

В разрезе федеральных министерств доля фонда оплаты труда без учета иных выплат, входящих в денежное содержание, по данным обоснований бюджетных ассигнований, варьируется в 2020 г. от 33,9 % в Минфине России до 48,2 % в Минвостокразвития России. На индексацию приходится совсем незначительная доля – от 0,3 до 0,5 %. От 31 % до 52 % в зависимости от министерства приходится на иные выплаты, не подлежащие индексации (рис. 5).

В 2018 г. среднемесячная начисленная заработная плата в федеральных министерствах варьировалась от 84 тыс. руб. в Минтрансе России до 145 тыс. рублей в МЧС России⁷⁵ (рис. 7). Среднемесячная заработная плата выросла в большинстве министерств по отношению к 2018 г. (за исключением МЧС России, Минвостокразвития России и Минкавказ России), однако при корректировке на инфляцию рост реальных заработных плат характерен только для семи министерств⁷⁶. Следует отметить, что прямое сопоставление средних уровней оплаты труда в разных министерствах без учета их структуры может носить только справочный характер.

75. МИД России, МВД России и Минобороны России исключены из анализа.

76. Рост реальных доходов в 2018 г. относительно уровня 2017 г. наблюдается в Минтруде России, Минспорте России, Минюсте России, Минцифры России, Минпромторге России, Минсельхозе России, Минстрое России. Следует учитывать, что рост был ограничен среди прочего вследствие вступления в силу Федерального закона от 19.12.2016 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Следует отметить, что прямое сопоставление средних уровней оплаты труда в разных министерствах без учета их структуры может носить только справочный характер.

В качестве источника информации об уровне оплаты труда государственных гражданских служащих в записке используются сведения о декларированном годовом доходе отдельных государственных служащих, которые размещаются на официальных сайтах министерств⁷⁷. Нетипичные наблюдения исключаются из анализа. Предполагается, что в рамках одной и той же должности государственные служащие, у которых значимая часть дохода приходится на источники, отличные от денежного содержания по основному месту работы, окажутся в верхней части выборки распределения доходов, и могут быть исключены из анализа. Аналогично государственные служащие, которые, например, проработали неполные 12 месяцев на государственной должности, окажутся в нижней части выборки и также могут быть исключены из анализа. В качестве верхней границы для исключения нетипичных наблюдений используется 90-процентный процентиль – исключаются 10 % наблюдений с самым высоким декларированным доходом. Для заместителей министра и директоров департамента используется более жесткое правило – отсекается 25 % наблюдений с самым высоким декларированным доходом. В качестве нижней границы для исключения нетипичных наблюдений в разрезе «должность-год» используется величина расчетного месячного фонда оплаты труда по данным обоснований бюджетных ассигнований для конкретной должности. Так как в эти средства не включаются иные выплаты, входящие в денежное содержание, предполагается, что государственный служащий, который проработал целый год в министерстве на полной ставке, не может получать среднемесячную заработную плату (а соответственно, и иметь доход меньше этой величины). Таким образом, предполагается, что в средней части анализируемого распределения доходы государственных служащих формируются преимущественно за счет денежного содержания в министерстве и хорошо отражают уровень оплаты труда для соответствующей должности.

Приложение 3. Предварительный расчет расходов, необходимых для доведения заработных плат федеральных гражданских служащих до определенного уровня

Расчет затрат, необходимых для доведения уровня оплаты труда государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных министерств, основывается на следующих предположениях.

- Используются данные Росстата за 2018 г. о среднемесячной начисленной заработной плате и численности государственных служащих на конец года.

77. Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

- Во всех сценариях предполагается, что среднемесячная начисленная заработная плата доводится во всех федеральных министерствах до одного уровня⁷⁸, а численность государственных служащих фиксируется на уровне 2018 г.
- Рассматривается 19 федеральных министерств (только центральные аппараты), исключены МИД России, МВД России и Минобороны России.
- Не учитывается дополнительный объем средств, который понадобится на выплату страховых взносов.

В 2018 г. в рассматриваемых министерствах численность государственных служащих составила 10 147 человек. С учетом данных о среднемесячной начисленной заработной плате и численности на конец года, объем средств, направляемых на финансирование заработной платы, можно оценить в 13,74 млрд руб.⁷⁹ в год.

На рис. 11 показана взаимосвязь целевого уровня среднемесячной заработной платы и дополнительных расходов в год, необходимых для доведения заработных плат до этого уровня.

Например, для доведения среднемесячной начисленной заработной платы во всех рассматриваемых федеральных министерствах до уровня Минэкономразвития России 2018 г. (чуть более 121 тыс. руб.) может понадобиться дополнительно чуть меньше 1 млрд руб. в год. Четыре министерства будут выступать в качестве доноров для финансирования роста среднемесячных заработных плат: МЧС России, Минфин России, Минвостокразвития России, Минпросвещения России. Представляется, что при более подробном анализе должны рассматриваться альтернативные источники оптимизации расходов, позволяющие профинансировать увеличение уровня оплаты труда государственных служащих.

У приведенных выше расчетов имеется ряд ограничений:

- используются данные за 2018 г. – последний год, когда Росстат опубликовал Справку «О численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств)», содержащую информацию о заработной плате для отдельных министерств;
- не учитывается должностная структура ФОИВ и распределение начисленных заработных плат в разрезе отдельных должностей;
- рассматриваются только центральные аппараты федеральных министерств, не учитываются территориальные органы, а также федеральные агентства и службы;

78. Отсутствие учета структуры должностей является существенным ограничением приводимых расчетов, поэтому они являются предварительными.

79. Без учета страховых взносов.

- не рассматриваются дополнительные источники экономии средств, которые могут быть направлены на повышение уровня оплаты труда, например, оптимизация финансирования подведомственных учреждений;
- не рассчитывается объем дополнительных страховых взносов и иных выплат.

Полноценный расчет затрат, необходимых для повышения уровня оплаты труда государственных гражданских служащих, должен включать следующие шаги:

- 1) определение оптимальной структуры органов государственной власти исходя из выполняемого ими функционала (в том числе с учетом оптимизации и перераспределения функций и полномочий между отдельными органами);
- 2) установление и обоснование целевых уровней оплаты труда в соответствии с занимаемой должностью (может использоваться сопоставление уровней оплаты труда в государственном (муниципальном) и коммерческом секторах);
- 3) расчет затрат, необходимых для доведения оплаты труда до целевого уровня, а также сопутствующего роста расходов на выплату страховых взносов и иные выплаты;
- 4) определение источников финансирования повышения уровня оплаты труда, включая оптимизацию расходов на финансирование подведомственных учреждений.

Расчеты целесообразно основывать на данных о фактическом уровне оплаты труда в 2020 г. не только в разрезе отдельных органов государственной власти, но и в разрезе должностей в этих органах, определенных Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574, укомплектованности, объемов страховых отчислений.

Исключение из расчетов структуры должностей будет приводить к искажению оценки реальных потребностей в финансировании фонда оплаты труда, поскольку различия в среднемесячной начисленной заработной плате в целом по органу государственной власти могут быть следствием разной должностной структуры (сочетания числа должностей более высокого и более низкого уровней).

Счетная палата *Российской Федерации*
Центр перспективных управленческих решений

© 2021