Вадим ПРОКОФЬЕВ

Двухлетние итоги развития государственной службы на основе реализации Указа Президента Российской Федерации

На современном этапе государственного строительства Российской Федерации сохраняется несоответствие юридически зафиксированных формализованных процедур их действительному административному содержанию, которое сведено к управленческому и финансовому контролю и бюрократическому патронажу, увеличивающим разрыв между политическими декларациями и непосредственной социальной практикой [Купряшин Г.Л. С. 116]. «И даже неплохие институты, если их используют люди с деформированной шкалой моральных ценностей, либо бездействуют, либо действуют избирательно, ...обслуживая далекие от общественных нужд ... интересы, ...тем самым становятся контрпродуктивными» [Оболонский А.В., Барабашев А.Г. С. 54].

Одним из основных препятствий интенсивному развитию института гражданской службы является слабое использование современных технологий управления персоналом, позволяющих обеспечить максимально эффективное использование кадрового потенциала.

«Инаугурационный» Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ № 601) призван когерентно решить двуединую задачу обновления государственного механизма: придать административной реформе новый импульс, с одной стороны, и задать вектор реформированию государственной службы на основе применения передовых кадровых технологий – с другой.

Предметом дискурсивного рассмотрения в настоящей статье выступает вторая составляющая процесса преобразований – развитие человеческих ресурсов.

Двухлетний опыт реализации Указа № 601 в этой части (подпункты «о» и «р» пункта 2) позволяет подвести промежуточные итоги. Данные подпункты содержат 13 поручений Президента Российской Федерации. По состоянию на 7 мая 2014 года, исполнено в полной и неполной мере 60% соответствующих поручений Президента Российской Федерации[1].

Остановимся на освещении основных результатов реализации поручений и предложениях по дальнейшим мерам, направленным на ускорение процесса их имплементации.

В целях исполнения поручения о закреплении возможности участия на паритетных началах представителей общественных советов при государственных органах в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий приняты:

Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 295-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 19 марта 2013 года № 208 «О внесении изменений в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110, и в Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 112».

7 мая 2014 года В.В. Путин особо подчеркнул на заседании Комиссии при Президенте по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, что власть должна слышать людей и учитывать их мнение при принятии кадровых решений[2]. Вместе с тем участие гражданского общества в формировании и реализации кадровой поли-

[1] Оценка исполнения поручений в статье проведена исключительно с точки зрения содержательных «осязаемых» итогов, бюрократические (аппаратные) процедуры «Снято с контроля», «Доклад находится на рассмотрении», «Подготовлена аналитическая записка» и т.д. в качестве релевантных показателей в расчет не приняты.

[2] См.: http://www.kremlin.ru/news/20974

Вадим Прокофьев – доцент кафедры государственной и муниципальной службы НИУ «Высшая школа экономики» (101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20). E-mail: vprokofiev@hse.ru

Аннотация. В статье представлен анализ итогов реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в части, касающейся реформирования и развития государственной службы, а также внедрения новых принципов кадровой политики на гражданской службе. Определены риски выполнения соответствующих поручений главы государства и ожидаемые эффекты (социальные, экономические, политические). Сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в Указ.

Ключевые слова: государственная служба, кадровые технологии, оценка, профессиональное развитие, оплата труда, гражданские служащие.

тики носит формальный характер, поскольку число указанных представителей в комиссиях, занятых в кадровых процедурах, определено в 25%. В то же время формула «50 на 50» обеспечила бы увеличение влияния экспертного сообщества на принятие управленческих решений. Это снизило бы социально-политические риски, связанные с недоверием общества к чиновникам. Государственный аппарат утратил бы право владельца «контрольного пакета акций» при принятии ряда кадровых решений, а проекты решений готовились бы в недрах бюрократии с оглядкой на возможную общественную реакцию.

Ряд поручений касается совершенствования системы оплаты труда гражданских служащих. В 2012 году Минфином России подготовлены предложения по совершенствованию системы материальной и моральной мотивации гражданских служащих. Предложения направлены на оценку возможностей бюджета и вариантов постепенного «механического» повышения размеров денежного содержания. В 2013 году Минтрудом России также подготовлены предложения по повышению размера и изменению структуры оплаты труда. Вопросы установления особого порядка оплаты труда гражданских служащих, в зависимости от достижения показателей результативности служебной деятельности, предложено передать на уровень государственных органов для принятия дискреционных решений. Однако даже эти скромные предложения не нашли своего нормативного правового закрепления и не были реализованы на практике в виде пилотного проекта.

При этом низкий уровень материального обеспечения большинства работников по сравнению с иными видами государственной службы и с отдельными государственными органами негативно влияет на эффективность гражданской службы. В частности, приняты указы Президента Российской Федерации, предусматривающие увеличение совокупного ежемесячного размера оплаты труда в 2,5 – 3,5 раза всего лишь для двух федеральных органов: от 2 августа 2012 года № 1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации» и от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации». Вместе с тем, на федеральном уровне образованы около 80 федеральных органов исполнительной власти (Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 № 636), часть этих органов располагает широкой сетью территориальных органов (не считая иных федеральных государственных органов). В целом, денежное содержание самых высокооплачиваемых и низкооплачиваемых работников достигает тридцатикратного разрыва при средней величине разрыва в 10 раз [Клименко А.В., Клищ Н.Н. С. 101].

В системе оплаты труда сложилась редкая для мировой практики ситуация, когда должностной оклад работника составляет около 20–35% денежного содержания. При этом совокупный размер денежного содержания формируется за счет большого количества надбавок и дополнительных выплат, по своей сумме существенно превышающих оклад. В результате выплата надбавок и премий работникам потеряла свой изначальный смысл и носит четко выраженный компенсационный характер с целью удержания их на замещаемых должностях.

В целях обеспечения социальной защиты гражданских служащих, повышения мотивации к результативному и добросовестному исполнению ими своих должностных обязанностей необходимо предусмотреть структурную перестройку системы оплаты труда на основе сбалансированности и разветвленной дифференциации, в том числе в рамках эффективного контракта, предусмотрев доведение к 2018 году доли гарантированных выплат, включающих должностной оклад и оклад за классный чин с долей переменных выплат на уровне «60 и 40» (с перспективой «65 и 35» к 2020 году) и соотношения размеров денежного содержания гражданских служащих к размеру денежного довольствия военнослужащих по сопоставимым должностям в размере 60–70%. При совершенствовании системы оплаты труда необходимо не просто учитывать уровень и порядок оплаты труда по экономике (по отраслям, профессиям и квалификациям, трудовым функциям и должностным обязанностям), но и закрепить за ними функцию одного из базисных расчетных показателей.

Очевидны финансовые риски, связанные с реализацией указанных предложений. В условиях стагфляции и риска рецессии государству в обозримой перспективе весьма затруднительно позволить реальное увеличение размеров денежного содержания для гражданских служащих в разы. В качестве условия выделения средств на эти цели возможен перевод кадрового, финансово-бухгалтерского и материально-технического обеспечения, государственных закупок, архивной работы, протокола и пресс-службы на аутсорсинг и изменение должностного статуса «обеспечивающих специалистов», а также экономия по другим статьям вспомогательных расходов (затраты на научно-исследовательские и консалтинговые работы, содержание подведомственных учреждений, функционал которых напрямую не связан с их полномочиями, и т.д.) [Клименко А.В., Клищ Н.Н. С. 90–109].

В целом, подобные инициативы весьма непопулярны у населения и обладают негативным электоральным потенциалом. Долговременный эффект слабо предсказуем. С одной стороны, разительное увеличение заработной платы повысит привлекательность гражданской службы и ее конкурентоспособность, с другой стороны, зависимость производительности труда и роста его оплаты носит опосредованный характер. К примеру, может не только и не столько повыситься мотивация работников к качественному исполнению своих должностных обязанностей, сколько личная преданность начальству и «конъюнктурная» лояльность будут возведены в абсолют.

При этом в долгосрочной перспективе высока вероятность притока высококвалифицированных кадров из бизнеса не только на ключевые позиции, но и на должности ответственных работников. Относительный залог успеха – в эффективных и независимых кадровых службах, а

также в развитых инструментах общественного контроля за подбором и расстановкой кадров в министерствах и ведомствах.

Отдельные поручения затрагивают различные аспекты развития человеческих ресурсов. Во исполнение этих поручений в 2013 году Минтрудом России запущены пилотные проекты:

- по внедрению системы комплексной оценки деятельности гражданских служащих, в том числе общественной оценки по отдельным должностям гражданской службы;
- по приему в электронном виде документов для участия в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы и проведению первичного квалификационного отбора кандидатов в дистанционном формате с идентификацией личности гражданина, подавшего документы и заполнившего квалификационный тест;
- по формированию института наставничества, способствующего карьерному росту гражданских служащих;
- внедрению системы квалификационных требований к профилю образования, знаниям и навыкам.

По итогам их реализации разработаны методические инструментарии:

- по организации отбора кадров на замещение вакантных должностей гражданской службы (что должно исключить нарушения конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе и обеспечить обновление кадрового состава перспективными и высококвалифицированными специалистами);
- по установлению квалификационных требований к должностям гражданской службы (построена трехуровневая система квалификационных требований: базовые, функциональные и специальные; предусматривается создание библиотеки профессиональных и личностных качеств и профессиональных навыков; новая система позволяет учитывать вид и специфику деятельности чиновника);
- по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, включая общественную оценку (оценка применяется по окончании установленного срока испытания при прохождении гражданской службы до момента увольнения с нее, при формировании кадрового резерва и т.д.);
- по применению наставничества на гражданской службе.

Очевидно, что впоследствии этот инструментарий вкупе с соответствующей правоприменительной практикой должен выступить основой для совершенствования законодательства о гражданской службе.

В 2013 году Правительством Российской Федерации приняты два постановления от 9 февраля 2013 года № 107 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 года № 149 «О федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал управленческих кадров» и от 26 декабря 2013 года № 1293 «О федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров». Обновленный Федеральный портал (далее – портал) задуман как эффективный оператор привлечения, отбора, развития и движения кадров на гражданской службе с формированием единой базы вакантных должностей на основе использования информационно-телекоммуникационной сети.

По нашему мнению, следует также создать базу резюме кандидатов и дополнить портал иными IT-инструментами с учетом аналогов, предлагаемых ведущими российскими компаниями интернет-рекрутинга (Head Hunter, Super Job и т.д.). В идеале простые в обращении инструменты выступят мощным операционным подспорьем для совершенствования процесса управления человеческими ресурсами. При этом базы вакансий и резюме кандидатов – четкий сигнал гражданскому обществу о создании дополнительных социальных лифтов.

С целью совершенствования порядка формирования кадровых резервов на гражданской службе принят Федеральный закон от 7 июня 2013 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В новой редакции статьи 64 устранены противоречия, исключены неработавшие нормы, в том числе о сводных кадровых резервах, закреплена большая гибкость использования кадровых резервов.

Вместе с тем в течение 10 лет не принято положение о кадровом резерве на федеральной гражданской службе, предусмотренное частью 11 статьи 64 Закона. Осталась нерешенной и проблема взаимосвязи и соотношения резервов управленческих кадров и кадровых резервов на гражданской службе.

Принят Указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 2013 года № 848 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 года № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих», согласно которому для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома устанавливаются квалификационные требования к стажу для замещения ведущих должностей гражданской службы не менее одного года.

Что касается поручения о ротации, то приняты:

Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 53-ФЗ «О внесении изменений в статью 60.1. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья дополнена частями 2.1. о перечне должностей федеральной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих, и 2.2. о видах федеральных государственных органов, в которых может проводиться ротация);

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 года №1103 «Об обеспечении федеральных государственных гражданских служащих, назначенных в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой мест-

ности в пределах Российской Федерации, служебными жилыми помещениями и о возмещении указанным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения».

Представляется, что такие кадровые технологии, как кадровые резервы и ротация, отдельные образовательные технологии (наставничество) и информационные технологии (портал), выполняют служебную и далеко не определяющую роль в системе управления карьерой гражданских служащих.

Система управления карьерой содержит два элемента: должностно-функциональное и профессионально-квалификационное развитие. Система основывается на принципах непрерывности, осмысленности, соразмерности, маневренности, экономичности и заметности [Служебная карьера. С. 25–27]. Ее формирование происходит в условиях инертности и резистентности со стороны ключевых «стейхолдеров». Профессиональное мышление «номенклатуры» пока с трудом допускает прозрачные механизмы создания групповых и индивидуальных карьерных траекторий, управление должностным ростом на основе личных достижений и измеримых результатов, а также ограничение своих прерогатив в проведении кадровой политики (прежде всего, в части, касающейся назначений).

Кроме того, у экспертного сообщества доминирует неверное представление о профессиональном развитии персонала исключительно в терминах высшего и дополнительного профессионального образования, что придает данному процессу однобокий утилитарный характер.

Вновь создаваемая система призвана придать разработке и реализации кадровой политики прозрачный и объективный характер, увязать карьерный рост с результатами служебной деятельности и образования. В случае эффективного запуска данной системы создаются предпосылки для имплементации передовых наработок управленческих моделей New Public Management и Good Governance в отечественные административные реалии.

С учетом изложенного представляется целесообразной одна из трех альтернатив.

1. Внести соответствующие изменения в Указ № 601, предусмотрев:

- конкретизацию результатов исполнения поручений (в частности, использовать вместо мягкой лингвистической конструкции «подготовить предложения» жесткие предписания);
- в условиях отсутствия реальной перспективы образования федерального органа по управлению государственной службой дополнение поручением о создании отдельной управленческой структуры, например, в форме автономной некоммерческой организации с закреплением функций по аналитическому, экспертно-консультационному и научно-методическому обеспечению кадровых служб государственных органов, разработке и внедрению инновационных корпоративных, кадровых, образовательных и информационных технологий, а также вопросов повышения эффективности государственной службы.

2. Разработать и принять новую программу, сущностно развивающую две предыдущие, по модернизации государственной службы, включив в перечень ее мероприятий соответствующие поручения Указа № 601 и актуализировав их содержание (по мнению большинства экспертов, наиболее оптимальный метод институционального развития гражданской службы – программный).

3. Разработать проект поручения Президента Российской Федерации о подготовке новой редакции Закона о государственной гражданской службе в качестве комплексного (межотраслевого) законодательного акта, включающего в том числе нормы, инструменты и институты административного права, а также направленного на регламентацию вопросов организации и управления институтом государственной службы.

Литература

Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: 2012. 312 с.

Оболонский А.В., Барабашев А.Г. Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда. //Вестник Института Кеннана в России. 2013. №23. С. 53–66.

Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. №3. С. 90–109.

Служебная карьера. Под общей редакцией Охотского Е.В. М.: 1998. 302 с.

THE BIENNIAL RESULTS OF THE PUBLIC SERVICE DEVELOPMENT BASED ON THE IMPLEMENTATION OF THE RUSSIAN FEDERATION PRESIDENTIAL DECREE

Vadim Prokofiev, Associate Professor of Public and Municipal Service, National Research University (NRU), 'Higher School of Economics «(20 Myasnitskaya Street, Moscow 101000) E-mail: vprokofiev@hse.ru

Summary. The article analyzes the results of the implementation of Presidential Decree 07.05.2012 № 601 titled « On the main directions of improving governance» as it relates to reforming and development of the public services, as well as the introduction of new principles of personnel policy for the civil services. It identifies the risks in the implementation of relevant Presidential instructions, and the expected effects (social, economic and political). It also formulates proposals and suggestions for appropriate amendments and additions to the Decree.
Keywords: civil service, personnel policy, staff evaluation and development, remuneration of labor, public servants.

References

Kupryashin G.L. Modernization of Public Administration: Institutions and Interests. Moscow, 2012. 312p.

Barabashev A.G., Obolonsky A.V. How to clear the Augean stables of our bureaucracy: two views //The Kennan Institute Herald. No.23. P.53-66.

Klimenko A.V., Klishch N.N. Is it possible to save on the bureaucracy? / / Questions of Public Administration. 2013. No.3. P.90-109.

Professional career. Under the general editorship of Okhotsk E.V. M.: 1998. 302p.