ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Особенности должностной структуры и денежного содержания на государственной гражданской службе США

ТИГРАН АНТОНОВИЧ ЗАНКО[a]

a Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-5-49-58

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы правового регулирования и особенности организации государственной гражданской службы в США. Последовательно прослеживаются этапы становления и развития государственной гражданской службы в США, переход от системы «трофеев» к меритократической системе «заслуг». В статье также приведены наиболее актуальные решения в сфере организации государственной гражданской службы, которые принимались в недавние периоды президентами США. Указывается на наличие в США особого органа по управлению государственной гражданской службой – Управления кадров США, а также иных коллегиальных структур, призванных повысить открытость и конкурентность государственной службы США. В исследовании приведены актуальные статистические данные, характеризующие состояние государственной гражданской службы США с точки зрения общего количества служащих, средней продолжительности службы, а также параметры денежного содержания. Отмечается, что в США целенаправленно создаются условия для привлечения на гражданскую службу лиц с ограничениями по здоровью, совокупное количество которых составляет около 10 %. Особое внимание уделено системе должностей государственной гражданской службы США, а также разбору системы оценки факторов, которая позволяет обосновать отнесение конкретной должности к определенному разряду.

Ключевые слова: гражданская служба, государственная служба, исполнительная власть, США, меритократия, денежное содержание, система заслуг

Дата поступления статьи в редакцию: 27 сентября 2022 года.

The general features of position structure and pay system of the U.S. civil service

RESEARCH ARTICLE

TIGRAN A. ZANKO[a]

a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The article considers the issues of legal regulation and peculiarities of the U.S. civil service organization. The study traces the stages of formation and development of the U.S. civil service and the transition from a «trophy» system to a meritocratic system. The article lists the most correct decisions in the civil service organization that U.S. presidents have made over the past decades. In the U.S., there is a specific civil service management body, the U.S. Office of Personnel Management, and other collegial structures intended to increase the openness and competitiveness of the U.S. civil service. The study provides current statistics describing the U.S. civil service by the total number of employees, the average length of service, and salaries. The U.S. consistently creates conditions to attract people with disabilities to public service, with the total number of employees with disabilities being close to 10 %. The author focuses on the U.S. civil service position structure and a review of the factor evaluation system to justify assigning a particular position to a specific grade.

Keywords: civil service, public service, executive branch, USA, meritocracy, salary, merit system

Received: September 27, 2022.

Введение

Государственная служба в России, имея высокую степень самобытности и уникальности, при этом, конечно же, развивалась в общих трендах становления института государственной службы зарубежных стран. При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что на протяжении периода существования СССР наблюдались значительные изменения в понимании сущности государственно-служебных отношений и, соответственно, их правовом регулировании. Становление государственной службы новой России происходило в девяностые годы, по сути, заново, с выстраиванием принципиально новой логики конструкции и принципов функционирования государственной службы. С учетом периода формирования правовых и организационных основ современной государственной службы Российской Федерации у разработчиков реформы были объективные возможности использования существующего зарубежного опыта построения систем государственной службы. При этом до сих пор остается значительный потенциал для исследования зарубежных практик правового регулирования государственно-служебных отношений, в том числе в части вопросов организации должностной структуры и денежного содержания.

В связи с этим особый научный интерес представляет изучение опыта и особенностей организации государственной службы в зарубежных федеративных государствах, в частности в Соединенных Штатах Америки[1]. Государственная служба США характеризуется высокой степенью правовой регламентации и методологического обеспечения, последовательным, хоть и противоречивым, характером развития. Исследование всей совокупности имеющихся в открытом доступе материалов об организации государственной службы США, в том числе в части денежного содержания, поощрительных выплат, может позволить по-другому посмотреть на перспективные направления совершения государственной гражданской службы в Российской Федерации, а также внедрить зарекомендовавшие себя механизмы поддержи государственных служащих.

Основные этапы становления и развития государственной гражданской службы США

Прежде всего необходимо отметить основные этапы, которые прошла система государственной гражданской службы в США. По мнению А.В. Оболонского, бюрократия в США возникла позже демократии [Оболонский, 2002. С. 51]. Первый этап развития государственной гражданской службы США был связан с широким применением так называемой системы «дележа добычи» (другая версия перевода «системы трофеев» – Spoils System), которая начала зарождаться во времена администрации Джорджа Вашингтона (1789–1797) и особенно окрепла в период президентства Джона Адамса (1797–1801) и Томаса Джефферсона (1801–1809). Система дележа добычи заключалась в назначениях на должности государственной службы по принципу политической преданности и оказанной поддержки в процессе предвыборной гонки. Таким образом, назначение осуществлялось не исходя из профессиональных, деловых качеств кандидата, а на основе личной лояльности, что сказывалось на профессионализме государственной службы. Более того, рассматриваемый подход влиял и на стабильность государственной гражданской службы, поскольку с каждой сменой президента проходили серьезные волны сокращений и «чистки» рядов государственных служащих по основаниям их политических воззрений. С развитием политической системы США, становлением двухпартийности практика «дележа добычи» обостряла возникающие перекосы в организации государственной гражданской службы.

В период президентства Эндрю Джексона (1829–1837) партийная преданность служащих, политический фактор также ставились во главу угла, а возросшая сложность и нарастающий масштаб избирательных кампаний, требовавших серьезных вложений, подталкивали служащих к коррупционным проявлениям для решения своих «материальных дел во время пребывания в должности» [Салихов, 2017. С. 135].

К середине XIX века система «дележа добычи» начала вызывать высокую степень гражданского неприятия и становилась предметом серьезного общественного обсуждения. Попытки ввести меритократическую систему (другая версия – «систему заслуг» – Merit System) приходятся на период президентства Улисса Гранта (1869–1877). В 1871 году была создана Комиссия США по государственной гражданской службе, основной задачей которой было внедрение профессиональной государственной службы. Но изначально существование Комиссии встретило серьезное административное сопротивление политических сил и деятелей, которые приспособились к удобной для них системе «дележа добычи». Результатом такого противодействия стало приостановление финансирования деятельности Комиссии буквально через несколько лет после начала ее работы.

Очередным импульсом к внедрению меритократических принципов на государственной гражданской службе США стало убийство президента Джеймса Гарфилда в марте 1881 года, который выступал за реформу государственной службы. Убийство было совершено Чарльзом Гито, который как раз активно поддерживал кандидата в президенты США Гарфилда во время его предвыборной кампании, а в дальнейшем рассчитывал на назначение по дипломатической линии, но, не получив желаемого, решился на преступление по политическим мотивам. Таким образом, в основе преступления в том числе лежали

1 См. также: *Занко Т.А.* Подходы к денежному содержанию федеральных государственных гражданских служащих: опыт США и ФРГ. *Вопросы экономики и права*. 2017. № 11. С. 12–18.

причины несовершенства организации системы государственной службы.

Следующий президент США Честер Артур (1881–1885) на фоне общественных настроений после убийства президента Гарфилда способствовал принятию в 1883 году Закона Пенделтона о реформе гражданской службы. Была восстановлена деятельность Комиссии по государственной гражданской службе и определено количество государственных гражданских служащих, прием которых, с одной стороны, осуществляется на основе меритократических принципов, а с другой стороны, такие служащие не могли быть уволены по принципу политической принадлежности и лояльности. Создавалась система, которая обеспечивала органы власти компетентными и политически нейтральными служащими. Изначально процент служащих, подпадающих под действие нового законодательства, был незначительным (около 10 %), но с течением времени меритократические принципы стремительно замещали патронажную систему. Важно отметить, что и сам состав Комиссии по гражданской службе всегда формировался на основе многопартийного принципа, чтобы избежать доминирования одной политической силы.

В 1923 году принимается Закон о классификации (Classification Act 1923) для того, чтобы создать стандартизированную систему должностей, которая была бы в основе справедливой организации вознаграждения. Подход предусматривал, что уровень денежного содержания для каждой должности должен определяться исключительно содержанием должностных обязанностей и предъявляемыми квалификационными требованиями, а не личной квалификацией служащего, который будет ее занимать. Внедренная в 1923 году система была весьма сложна с точки зрения внутренней логики и степени детализации, поэтому в 1949 году подходы были обновлены, сокращено количество категорий заработной платы, были созданы высшие должности государственной службы.

Однако, несмотря на созданные основы и возможности меритократического механизма, каждый вновь избранный президент США с разной степенью политического лоббирования своих сторонников подходил к организации системы государственной службы. Например, по данным Комиссии по гражданской службе США, в начале президентства Рузвельта в 1932 году около 80 % служащих замещали свои должности на основе конкурса, а к 1936 году значение снизилось до 60 %. При Рузвельте Законом 1939 года «О системе социального страхования» также была введена система, гарантирующая равную оплату на должностях, требующих одинаковой квалификации [Борщевский, 2017. С. 152].

Существенное развитие государственная гражданская служба США получила в 1978 году в период работы администрации президента Джимми Картера (1977–1981), когда были приняты Закон о реформе государственной гражданской службы и Реорганизационный план № 2 (43 F.R. 36037, 92 Stat. 3783). Реорганизационный план (аналог президентских указов в Российской Федерации об изменении структуры федеральных органов исполнительной власти) предусматривал разделение Комиссии по гражданской службе на Управление кадров США (Office of Personnel Management, OPM) и Совет по защите системы заслуг (Merit Systems Protection Board, MSPB), а также было создано Федеральное управление по трудовому регулированию (Federal Labor Regulations Authority, FLRA).

Управление кадров США координирует деятельность кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти в США, оказывает им методологическую поддержку, следит за соблюдением меритократических принципов организации гражданской службы, администрирует пенсионные пособия, управляет программами здравоохранения и страхования для государственных гражданских служащих. Совокупное число служащих в Управлении кадров США по состоянию на 2021 год – 2 448 человек, годовой бюджет составляет около 330 млн долларов[2] (около 20 млрд рублей по курсу на август 2022 года). Совет по защите системы заслуг выступает в качестве структуры, рассматривающей вопросы соблюдения законодательства в случаях привлечения служащих к дисциплинарной ответственности либо увольнения, а также вопросы дискриминации служащих; Федеральное управление по трудовому регулированию, в свою очередь, рассматривает коллективные трудовые споры с органами власти.

Реформа 1978 года стала крупнейшей с момента принятия закона Пенделтона в 1883 году и на данный момент во многом определяет облик гражданской службы США. Если рассматривать относительно недавний исторический промежуток, то при администрации Джорджа Буша-младшего (2001–2009) на фоне событий 11 сентября 2001 года были предприняты попытки реформы государственной гражданской службы в части вопросов, связанных с национальной безопасностью и возможностями односторонней отмены коллективных соглашений со стороны руководства органов власти. Однако в 2008 году данные инициативы были отменены.

Усилия по совершенствованию государственной гражданской службы во времена администрации Барака Обамы (2009–2017) были в основном направлены на улучшение социально-экономических условий служащих. Также одним из первых актов, принятых Б. Обамой, стали «Этические обязательства служащих исполнительной ветви власти», которые в дальнейшем трансформировались в законодательное закрепление ограничения служащих в сфере лоббизма, предусматривающих в том числе нераспространение политики «вращающихся дверей», позволявшей слу-

2 https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2021-annual-performance-report.pdf

жащим переходить в подведомственные ранее коммерческие компании, и наоборот [Бочарова, 2011. С. 5]. Очевидно, что такая практика имела в себе потенциал значительного недобросовестного обогащения служащих и огромные коррупционные риски.

Президент Дональд Трамп (2017–2021) в 2018 году подписал указы, которые упростили механизмы увольнения гражданских служащих по уважительной причине, ограничили возможности профсоюзов в федеральных органах власти[3]. В октябре 2020 года Дональд Трамп подписал еще один указ, который выводил значительное количество должностей из-под действия конкурсной системы и применял к ним правила исключительной службы, тем самым подрывая принципы, заложенные законом Пенделтона, и утверждая меритократический вектор в организации системы гражданской службы. Неудивительно, что в скором времени, уже в январе 2021 года, указанный акт был отменен новым президентом США Джо Байденом.

Портрет государственной гражданской службы США

Для более объемного формирования представления об особенностях организации государственной гражданской службы целесообразно рассмотреть некоторые статистические параметры ее функционирования.

Совокупное количество гражданских служащих, с учетом тех, кто не только проходит службу в США, но и за рубежом, составляет 2 191 011 человек[4]. Причем данный параметр вырос с 2014 года, когда его значение составляло 2 045 707 человек.

Средняя продолжительность службы составляет 12,2 года, данный параметр снизился с 2017 года, когда средняя продолжительность службы составляла 12,8 года.

Средний размер денежного годового содержания составляет 92 137 долларов США, что с учетом колебаний курса на август 2022 года составляет порядка 5,5 млн рублей. Рассматривая данный параметр также в динамике с 2017 года, можно отметить, что он изменился в большую сторону с отметки в 83 943 доллара. Важно отметить, что существуют незначительные статистические колебания в зависимости от условий прохождения службы: на полную или неполную ставку.

Подавляющее большинство гражданских служащих – 1 434 068 человек – подпадают под действие Основной шкалы окладов (General Schedule) со средним уровнем годового денежного содержания в размере 87 980 долларов США и средней продолжительностью службы 12,8 года. На особенности организации именно этой части гражданских служащих будет в дальнейшем сделан акцент при проведении анализа.

В США активно применяются карьерные треки, и должности гражданской службы укладываются в систему PATCO (аббревиатура, характеризующая различные карьерные треки: профессиональный, административный, технический и др. (Professional, Administrative, Technical, Clerical and Other). Большая часть служащих, 823 607 человек, относится к административному треку со средним уровнем годового денежного содержания 103 419 долларов и средней продолжительностью службы 14,4 года. Общее число служащих профессионального трека – 595 665 человек, их уровень среднего годового денежного содержания еще выше – 119 864 долларов США, а вот продолжительность службы уже ниже – 12,2 года. Возможно, это связано с переходом на гражданскую службу состоявшихся специалистов из коммерческого сектора.

Важно отметить, что на гражданской службе США незначительно, но все же больше мужчин, чем женщин – 56,60 %. При этом проводятся также расчеты по разрыву уровня денежного содержания в зависимости от половой принадлежности. Так, в среднем женщины получают меньший доход, чем мужчины: на каждый доллар разрыв составляет 6–7 центов, этот разрыв значительно сократился с 1999 года, когда его значение составляло 19 центов. Для США проблема недискриминации национальных меньшинств стоит и воспринимается достаточно остро на фоне статистики, которая показывает статистически значимые разрывы между уровнями денежного содержания, например, белых мужчин и афроамериканских женщин[5].

Еще один важный тренд в организации гражданской службы США – активное привлечение на службу лиц с ограниченными возможностями здоровья, которые составляют около 10 % от общего числа служащих. Более того, перед органами власти стоит амбициозная задача стать лучшими работодателями для такой категории служащих. Для достижения этой цели в государственно-служебное законодательство вносятся соответствующие изменения, происходит адаптация рабочих мест, уточняются должностные регламенты с целью определения видов ограничений по здоровью, которые позволяют занимать должности гражданской службы.

Должностная структура на государственной гражданской службе США

Как уже отмечалось, в США большая часть гражданских служащих получает денежное содержание по Основной шкале окладов (General Schedule, GS), которая была введена в 1949 году Законом о классификации (Classification Act 1949, 5 U.S. Code § 5332) с целью обеспечения должного уровня денежного содержания гражданских служащих в сравнении с частным сектором. Основная шкала окладов состоит из 15 разрядов (grades) от GS-1 до GS-15, где GS-1 представляет собой начальную позицию. Каждый из разрядов, в свою очередь, подразделяется на 10 степеней (steps). Раз-

3 https://www.washingtontimes.com/news/2018/may/25/trump-makes-it-easier-fire-bad-federal-employees/

4 https://sgp.fas.org/crs/misc/R43590.pdf

5 https://www.gao.gov/products/gao-21-67

Таблица 1. Балльные значения факторов в FES

Table 1. Factor scores in FES

Наименование фактора	Макс. и мин. значение баллов
Фактор 1. Знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей	50–1850
Фактор 2. Наличие контрольных полномочий	25–650
Фактор 3. Наличие методических рекомендаций	25–650
Фактор 4. Сложность	25–450
Фактор 5. Масштаб и эффект от деятельности	25–450
Фактор 6. Необходимость персональных контактов	10–110
Фактор 7. Цели контактов	20–220
Фактор 8. Физические требования	5–50
Фактор 9. Рабочая среда	5–50

ряд характеризует требования к гражданскому служащему, а также сущность и сложность решаемых им задач (5 U.S. Code § 5104), а ступень – длительность нахождения в должности.

Ранее Основная шкала окладов содержала в себе 18 разрядов, но в соответствии с Законом о реформе гражданской службы 1978 года три высших разряда (GS-16, GS-17, GS-18) были переведены в Службу высших государственных служащих (Senior Executive Service, SES).

Если Основная шкала окладов применяется в отношении «белых воротничков», то для «синих воротничков», то есть получающих почасовую оплату в основном за работу, связанную с физическим трудом, была внедрена Федеральная система оплаты труда (Federal wage system).

Также необходимо отметить, что дипломатические служащие в США получают денежное содержание по отдельной Таблице заработной платы дипломатических служащих (Foreign Service (FS) Salary Table), которая, в свою очередь, предусматривает деление на девять классов и 14 степеней.

Достаточно интересным представляется описание разрядов Основной шкалы окладов[6]. Как уже отмечалось, разрядов всего 15, и законодательно установлены общие характеристики каждого из них. Так, например, разряд GS-1 (самый низкий) предусматривается для должностей, служебные обязанности по которым осуществляются под непосредственным контролем руководителя, практически без возможности вынесения собственных решений; такая служба включает выполнение обычных рутинных операций и заключается в элементарной работе второстепенного технического характера. В качестве сравнения можно обратиться к описанию разряда GS-15 (высокий уровень), выполнение должностных обязанностей по которому предусматривает широкую свободу независимого суждения, работу исключительной сложности и ответственности на должности руководителя крупной организации в составе бюро. Лица, замещающие должности, отнесенные к разряду GS-15, планируют и руководят программами значительной сложности, которые имеют национальное значение, что требует соответствующей специализированной подготовки и опыта, достижений в профессиональной сфере деятельности.

Что касается ступеней, то прохождение по ним зависит от выслуги лет. Так, для перехода со второй на третью ступень необходимо находиться в предыдущей ступени в каждом случае не менее одного года, с четвертой по седьмую ступень – два года, с седьмой по девятую – три года. Также для перехода по ступеням устанавливается общая продолжительность службы, например, для второй ступени – один год, а для десятой – уже более 18 лет.

Но самый большой вопрос – как происходит соотнесение нормативно закрепленной классификации должностей и фактической структуры в конкретном органе власти? Ответ на этот вопрос автоматически позволяет проще осуществлять нормирование численности различных подразделений, устанавливать денежное содержание в зависимости от фактической сложности служебной деятельности и, соответственно, более объективно выстраивать эффективный механизм управления.

В этом контексте большое значение приобретает Система оценки факторов (Factor Evaluation System, далее – FES), которая используется в США для определения того, какая должность относится к какому разряду. Так, FES содержит девять факторов: знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей; наличие контрольных полномочий; наличие методических рекомендаций; сложность; масштаб и эффект от деятельности; необходимость личных контактов; цели контактов; физические требования; рабочая среда. По каждому из факторов предусматривается минимальное и максимальное балльное значение в зависимости от требований, которые будут в дальнейшем предъявляться работнику (необходимо подчеркнуть, что FES применяется не для оценки конкретного кандидата на вакантную должность, а именно для определения соответствия должности конкретному разряду). Самая большая балльная разница установлена за критерий «знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей» – от 50 до 1850 баллов; достаточно большое весовое значение имеет критерий «наличие контрольных полномочий» – от 25 до 650 баллов и т.д. Более подробно с балльными значениями по каждому критерию можно ознакомиться в **таблице 1**.

После оценки создаваемой должности с помощью FES полученный итоговый балл сопоставляется с разрядом с помощью специальной **таблицы 2**.

Таким образом, присвоение каждой созданной должности определенного разряда в конкретном органе власти в США основывается на объективной многофакторной оценке.

6 Pub. L. 89–554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 446. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5104

Таблица 2. Соотношение баллов по FES и разрядов государственной гражданской службы

Table 2. Correlation of FES scores and civil service grades

Разряд	Полученные баллы
1	190–250
2	255–450
3	455–650
4	655–850
5	855–1100
6	1105–1350
7	1355–1600
8	1605–1850
9	1855–2100
10	2105–2350
11	2355–2750
12	2755–3150
13	3155–3600
14	3605–4050
15	4055– и выше

Денежное содержание государственных гражданских служащих

Денежное содержание федеральных гражданских служащих США, которое рассчитывается по Основной шкале окладов, состоит из собственно оклада и территориальной надбавки (locality pay), рассчитанной в отношении отдельных зон. Основная шкала окладов ежегодно (обычно в январе) корректируется исходя из изменений в размерах оплаты труда в коммерческом секторе. Индексация окладов денежного содержания происходит в среднем на 1–3 %, в зависимости от складывающейся экономической ситуации. Оклад федерального гражданского служащего определяется исходя из разряда (от GS-1 до GS-15) и степени (от первой до десятой). Территориальная надбавка также варьируется в зависимости от уровня жизни в каждой конкретной местности, и по состоянию на 2022 год максимальный размер установлен в Сан-Хосе – Сан-Франциско – Окленд, Калифорния – 42,74 %. В целом существует 53 территории с установленными надбавками, процент надбавки также ежегодно корректируется (**таблица 3**).

При этом в свете складывающейся экономической ситуации СМИ отмечают, что уровень инфляции сводит на нет все повышения заработной платы служащих[7]. Более того, в коммерческом секторе США зарплаты в 2022 году растут все же быстрее – на 5,5 % против 3,4 % в государственном секторе.

Как видно из таблицы, разница в окладах между степенями в рамках одного разряда составляет примерно 3 %. Также необходимо отметить, что оклад по наивысшим степеням более низкого разряда примерно соответствует окладу начальной степени более высоких разрядов. Таким образом, гражданский служащий, находясь на одной должности в течение длительного времени, при условии успешного выполнения своих должностных обязанностей имеет возможность на значительный рост денежного содержания. Обычно переход на новый разряд и, соответственно,

7 https://www.washingtonpost.com/business/2022/08/01/public-sector-wages-inflation/

Таблица 3. Месячные оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих США (в долларах США), установленные с января 2022 года

Table 3. Monthly salaries for U.S. federal civil servants (U.S. dollars), effective as of January 2022

GS Grade	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Step 10
GS-1	$20,172	$20,849	$21,519	$22,187	$22,857	$23,249	$23,913	$24,581	$24,608	$25,234
GS-2	$22,682	$23,222	$23,973	$24,608	$24,886	$25,618	$26,350	$27,082	$27,814	$28,546
GS-3	$24,749	$25,574	$26,399	$27,224	$28,049	$28,874	$29,699	$30,524	$31,349	$32,174
GS-4	$27,782	$28,708	$29,634	$30,560	$31,486	$32,412	$33,338	$34,264	$35,190	$36,116
GS-5	$31,083	$32,119	$33,155	$34,191	$35,227	$36,263	$37,299	$38,335	$39,371	$40,407
GS-6	$34,649	$35,804	$36,959	$38,114	$39,269	$40,424	$41,579	$42,734	$43,889	$45,044
GS-7	$38,503	$39,786	$41,069	$42,352	$43,635	$44,918	$46,201	$47,484	$48,767	$50,050
GS-8	$42,641	$44,062	$45,483	$46,904	$48,325	$49,746	$51,167	$52,588	$54,009	$55,430
GS-9	$47,097	$48,667	$50,237	$51,807	$53,377	$54,947	$56,517	$58,087	$59,657	$61,227
GS-10	$51,864	$53,593	$55,322	$57,051	$58,780	$60,509	$62,238	$63,967	$65,696	$67,425
GS-11	$56,983	$58,882	$60,781	$62,680	$64,579	$66,478	$68,377	$70,276	$72,175	$74,074
GS-12	$68,299	$70,576	$72,853	$75,130	$77,407	$79,684	$81,961	$84,238	$86,515	$88,792
GS-13	$81,216	$83,923	$86,630	$89,337	$92,044	$94,751	$97,458	$100,165	$102,872	$105,579
GS-14	$95,973	$99,172	$102,371	$105,570	$108,769	$111,968	$115,167	$118,366	$121,565	$124,764
GS-15	$112,890	$116,653	$120,416	$124,179	$127,942	$131,705	$135,468	$139,231	$142,994	$146,757

должность происходит после прохождения в текущей должности нескольких ступеней. Переход на новый разряд происходит на конкурсной основе.

Новый сотрудник обычно приходит на начальную ступень разряда, определяемого должностью, однако в особых обстоятельствах (например, в случае необходимости приема узкоспециализированного специалиста) может быть согласована более высокая начальная ступень.

С точки зрения квалификационных требований к уровню образования выпускники средней школы без опыта работы могут претендовать на должности уровня GS–2, выпускники бакалавриата – GS–5, выпускники магистратуры – GS–9. Наличие диплома с отличием влияет на возможность замещения должности, относящейся к более высокому разряду. Для замещения высших должностей гражданской службы необходимо наличие ученой степени (PhD).

В качестве особенности анализируемой системы можно выделить и то обстоятельство, что государственный гражданский служащий, находясь на одной и той же должности в течение длительного времени, получает значительное прибавление к денежному содержанию за счет продвижения по ступеням. Данный механизм позволяет в большей степени обеспечить стабильность на государственной гражданской службе, создавая условия и необходимые мотивационные факторы для совершенствования в рамках выполнения должностных обязанностей.

Помимо оклада и территориальной надбавки, федеральные гражданские служащие в США могут претендовать на сверхурочную оплату в том случае, если гражданский служащий работает более восьми часов в день либо более 40 часов в неделю; оплату за работу в ночное время; надбавку за работу в выходные и праздничные дни; ежегодную премию за регулярные дежурства или постоянную работу в условиях ненормированного служебного времени; надбавку за службу в особо опасных условиях; надбавку за особые климатические условия; надбавку к денежному содержанию за службу вне континентальной части США; доплату за службу в отдаленных местностях, а также другие выплаты.

Государственным гражданским служащим и кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы в США доступен также очень удобный online инструмент – «Калькулятор денежного содержания» (например, портал https://www.federalpay.org), который позволяет спрогнозировать размер денежного содержания по конкретной должности в конкретном регионе страны. Представляется, что подобный инструмент мог бы быть внедрен в рамках Федерального портала государственной службы и управленческих кадров в Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживают вопросы денежного содержания лиц, замещающих так называемые высшие должности гражданской службы (Senior Executive Service, SES). На данный момент существует пять разрядов / уровней высших должностей гражданской службы, причем по сравнению с Основной шкалой окладов SES–1, наоборот, представляет собой высший уровень. Базовый оклад для SES–1 составляет на 2022 год 226 300 долларов США. К должностям уровня SES–1 относится ограниченный перечень позиций (21 должность), назначаемых Президентом США после утверждения Конгрессом. В основном это должности членов кабинета, руководителей крупнейших департаментов (аналогов российских федеральных министерств). Обычно со сменой Президента США происходит переназначение лиц, занимающих должности уровня SES–1. Должности уровня SES–1 – это обычно позиции заместителей лиц, замещающих должности уровня SES–1; всего таких должностей 48. В целом в отношении высших должностей государственной службы действуют особые правила денежного содержания, во многом ориентированные на систему управления по результатам, то есть уровень денежного содержания напрямую зависит от результативности деятельности как самого руководителя, так и возглавляемых им подразделений. В конце отчетных периодов при высоких показателях деятельности и хорошей результативности высшие руководители могут рассчитывать на дополнительные выплаты в размере от 5 до 20 % основного должностного оклада. Помимо этого, установлены президентские награды в размере до 35 % от годового денежного содержания, которое получают ограниченное число руководителей, продемонстрировавших исключительную результативность деятельности [Лобанов, 2009. С. 64].

Отдельные элементы политики в области денежного содержания федеральных гражданских служащих в США

Управление кадров США в части денежного содержания разрабатывает и реализует в масштабах всего государства акты, регулирующие вопросы денежного содержания, ограничений денежного содержания, премиальных выплат, выходных пособий, а также следит за применением политик в области денежного содержания другими органами власти. Федеральные органы власти в США, в свою очередь, также обладают значительными полномочиями по предоставлению дополнительных выплат с целью подбора, удержания и мотивации служащих с высокой квалификацией[8]. В данном разделе будут перечислены и рассмотрены вопросы «гибких» практик и подходов к денежному содержанию, которые федеральные органы власти могут применять в целях повышения привлекательности государственной службы:

8 Гибкие возможности управления персоналом и полномочия федерального правительства. https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-and-leave-flexibilities-for-recruitment-and-retention/ – OPM. 2013

– Для вновь поступающих на государственную службу федеральные органы власти в США могут предусматривать выплату поощрения при приеме в случае, если орган власти посчитал, что на вакантную должность сложно было бы подобрать служащего в отсутствие такого поощрения. При этом служащий должен взять на себя обязательства проработать в органе власти в течение определенного периода (обязательства устанавливаются на срок не более четырех лет). Общая сумма поощрительных выплат при приеме на работу не может превышать 25 % годовой ставки базовой заработной платы служащего, умноженной на количество лет (размер стимулирующей выплаты при поступлении может быть увеличен по согласованию с Управлением кадров США). Указанная выплата может быть осуществлена сразу единовременным платежом при поступлении на государственную службу, выплачиваться равными долями в течение всего периода службы либо выплачиваться в виде окончательного единовременного платежа.

– При поступлении на службу орган власти может производить авансовый платеж в размере до двух зарплат, чтобы новый сотрудник имел возможность оплаты немедленных расходов, которые могут возникнуть в результате начала новой работы или переезда в новую местность.

– Органы власти могут устанавливать ставку базового денежного содержания вновь назначаемого служащего в размере, превышающем соответствующий должности разряд, в случае наличия у служащего более высокой квалификации либо в случае наличия у органа власти повышенной заинтересованности в конкретном кандидате. Таким образом, орган власти может установить размер денежного содержания, предусмотренный для большой выслуги лет в указанной должности (то есть выплаты по более высокой ступени).

– Если замещение вакантной должности связано с необходимостью переезда действующего служащего в другую местность и орган власти определяет, что вакансию, вероятно, будет сложно закрыть другим работником, то может быть принято решение о выплате поощрения за переезд. При этом служащий также обязан взять на себя обязательства проработать определенный срок, а расчет размера поощрительной выплаты аналогичен поощрительной выплате при приеме на государственную службу.

– В США достаточно широко распространены кредиты на обучение студентов. В качестве одного из инструментов привлечения перспективных выпускников органы власти могут погашать студенческие займы на обучение. Органы власти могут производить выплаты в размере до 10 000 долларов в течение календарного года и не более 60 000 долларов в общей сложности на каждого такого служащего. В целом федеральные органы власти США активно создают условия для привлечения на государственную службу студентов и недавних выпускников. Для этого существуют программы стажировок, временного трудоустройства, студенческой карьеры. Такие программы позволяют студентам погрузиться в особенности деятельности федеральных органов исполнительной власти и получить оплату за выполненную работу. Программы стажировок позволяют нанимать студентов на краткосрочной основе (обычно на срок не более года) на период, необходимый для завершения обучения и полноценного перехода в органы власти.

– В США предусмотрены компенсационные выплаты для государственных служащих, которые добираются до работы и с работы на общественном транспорте либо специализированных микроавтобусах. Государственные служащие получают вознаграждение, равное их фактически понесенным затратам, но не выше определенного предела. Более того, для государственных служащих, активно пользующихся велосипедным транспортом при поездках на работу, возможен вариант выплат на покупку велосипеда, аксессуаров, а также ремонт и хранение велосипеда.

– Уникальная выплата – это компенсация транспортных и командировочных расходов для прохождения собеседования перед приемом на работу на вакантную должность для кандидата, в котором орган власти чрезвычайно заинтересован. Указанная выплата носит исключительный характер и может осуществляться только в ситуациях, когда иным образом нельзя закрыть вакантную должность.

– Для государственных служащих США в случае их выбора доступна программа страхования жизни. Стоимость базового страхования делится между застрахованным лицом и государством, работник оплачивает 2/3 его стоимости, а государство оплачивает 1/3. Страхование жизни также предусматривает пособие на дожитие, которое выплачивается неизлечимо больным застрахованным лицам, чтобы они могли получить все причитающиеся выплаты от страхования еще при жизни. Если же рассматривать медицинское страхование государственных служащих, то доля государства в общем объеме медицинских страховых взносов составляет около 72 %. Для государственных служащих предусмотрены и специализированные программы страхования, такие как стоматологическое страхование и страхование зрения. Причем взносы государственных служащих по программам страхования удерживаются из денежного содержания государственных служащих до вычета налогов.

– При различных изменениях карьерной траектории государственного служащего – перевод, переназначение, продвижение по службе, понижение в должности – орган власти может принять решение об установлении базовой ставки денежного содержания с учетом ранее получаемых выплат на другой должности федеральной государственной службы, при этом указанная ставка не должна превышать максимально возможную ставку в рамках разряда служащего.

– Орган власти может предусматривать дополнительные удерживающие выплаты для востребованного служащего, обладающего уникальной квалификацией, если есть вероятность его увольнения с государственной службы. Указанная удерживающая выплата не может превышать 25 % от ставки базовой заработной платы по общему правилу, а по согласованию с Управлением кадров США размер выплаты может быть увеличен до 50 % от базовой заработной платы. Указанная удерживающая выплата может устанавливаться не только в отношении одного служащего, но и в отношении группы служащих, в таком случае надбавка по общему правилу не должна превышать 10 %. Удерживающие выплаты могут предусматриваться не только в случае риска полного ухода служащего с государственной службы, но и при вероятности перехода в другие органы власти.

– Еще одна необычная выплата может возникнуть в ситуации, когда один государственный служащий контролирует / курирует деятельность другого сотрудника, получающего больший размер денежного содержания. В такой ситуации служащему, который осуществляет контроль, по решению руководителя органа власти могут выплачиваться дополнительные средства в размере, составляющем разницу денежного содержания с подконтрольным работником.

– В США предусматриваются единовременные выплаты за неиспользованный ежегодный отпуск. Как правило, единовременная выплата равна заработной плате, которую служащий получил бы, если бы он продолжал работать до истечения периода, охватываемого ежегодным отпуском.

– Что касается оплаты для служащих, регулярно работающих в ночное время (в период с 18:00 до 6:00), то им положена надбавка в размере 10 % от базовой ставки. Если же работник на регулярной основе задействован в воскресенье, то он имеет право на 25-процентную надбавку к размеру базовой ставки. Работы в праздничные дни премируются в размере базовой ставки денежного содержания.

– В США предусмотрены различные виды ежегодных премий, связанных с систематической работой за пределами нормальной продолжительности служебного времени, при этом совокупный размер годовых премий не может превышать 25 % от базового оклада. Например, основанием для премирования может стать необходимость находиться в режиме дежурства (без выполнения служебных функций) более 40 часов в неделю, либо работа служащего предусматривает значительные объемы нерегулярной сверхурочной работы.

– С учетом системы оценки эффективности служащих могут предусматриваться денежные вознаграждения на основе рейтинга. Такие выплаты могут составлять до 10 % от размера заработной платы (либо до 20 % в случае выполнения особо сложных и важных заданий). За значительные заслуги государственные служащие могут премироваться в размере до 10 000 долларов США по решение руководства органа власти, до 25 000 долларов США с одобрения Управления кадров США и в большем размере – с одобрения Президента США. Фактически в качестве меры денежного поощрения также выступает возможность повышения соответствующей ступени государственного служащего, при этом существует ограничение на одно повышение в каждый 52-недельный период.

В целом Управление кадров США может устанавливать более высокие ставки денежного содержания для определенных профессий или групп профессий как в масштабах всей страны, так и в определенном регионе в случае, если без указанных выплат подбор кадров будет значительно затруднен. Размер таких повышенных выплат не должен превышать максимальную ставку соответствующего разряда более чем на 30 %. Если указанные выплаты будут носить межведомственный характер, они должны быть согласованы всеми органами власти, в которых проходят службу сотрудники той же профессиональной группы.

Заключение

Анализ системы денежного содержания федеральных гражданских служащих США показывает, что она создавалась с целью обеспечения конкурентной по сравнению с коммерческим сектором оплаты труда. Указанные системы не просто «подтягивают» уровень денежного содержания гражданских служащих до среднего по стране за счет регулярной (по сути, ежегодной) индексации, а учитывают различия в стоимости жизни в регионах федерации и на отдельных территориях.

Таким образом, законодательство США о государственной гражданской службе предлагает достаточно гибкий и разнообразный инструментарий организации и регулирования государственно-служебных отношений. При этом, несмотря на длительный эволюционный характер развития государственной гражданской службы США, в ней до сих пор прослеживаются определенные «перегибы», связанные прежде всего с влиянием политической принадлежности и лояльности служащих, что вносит субъективный характер в государственно-управленческие отношения, создает дополнительные предпосылки для коррупционных проявлений и иных злоупотреблений.

Опыт организации государственной службы США в целом и денежного содержания служащих в частности представляет возможность задуматься над перспективами повышения гибкости в организации государственной службы Российской Федерации. Ряд зарубежных практик имеет свои аналоги в законодательстве Российской Федерации, при этом встречаются механизмы, пока еще не внедренные в Российской Федерации. К таким механизмам можно отнести целую серию мотивирующих и удерживающих выплат в системе государственной службы. Использование таких выплат позволило бы сохранить ценные

кадры в механизме государственного управления, создав для них конкурентный уровень денежного содержания со стороны органов власти. Также значимыми представляются механизмы привлечения на государственную службу перспективных студентов и недавних выпускников как раз в тот момент, когда только начинает формироваться их карьерная траектория и делается выбор между работой в коммерческом секторе либо в органах власти.

Обоснованные премии и востребованные компенсации, учитывающие персональные характеристики, позволяют более точно настроить систему денежного содержания в соответствии с заслугами и вкладом конкретного государственного служащего. Другая сторона медали заключается в том, что внедрение большого количества различного рода выплат, премий и компенсаций может «запутывать» государственных служащих, делать непрозрачным и непредсказуемым механизм начислений, а также создавать условия для злоупотреблений на местах.

В любом случае построение и поддержание эффективной системы государственной службы возможно только при создании системы денежного содержания служащих, которая обеспечивает сопоставимые выплаты и систему гарантий по сравнению с коммерческим сектором, а также механизмы, позволяющие кадровым подразделениям гибко реагировать на изменения рынка труда.

Литература

Борщевский Г.А. Трансформация государственной службы в условиях политических изменений современности: опыт США. *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*. 2017. № 2. С. 149–169.

Бочарова Е.Ю. Особенности регулирования этики государственной службы США. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2011. № 29. С. 1–5.

Лобанов В. Госслужба США: подготовка высших руководителей. *Государственная служба*. 2009. № 6. С. 64–67.

Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002.

Петрова Ю.И., Бутова Т.В. Международный опыт антикоррупционной политики в системе государственной службы на примере США. *Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд*. 2015. № 31. С. 24–28.

Салихов Д.Х. Государственная служба США: история становления и современность. *Вестник факультета управления Челябинского государственного университета*. 2017. № 1. С. 134–140.

References

Borshchevsky G.A. Transformation of the public service in the context of political change: the US experience. *Vestnik Moskovskogo universiteta Seriya 21. Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. 2017. No. 2. P. 149–169. In Russian

Bocharova E.Yu. The specifics of U.S. civil service ethics regulation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. 2011. No. 29. P. 1–5. In Russian

Lobanov V. Public service in the US: training senior executives. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2009. No. 6. P. 64–67. In Russian

Obolonsky A.V. Bureaucracy for the 21st century? Models of public service: Russia, USA, England, Australia. Moscow: "Delo", 2002. In Russian

Petrova Yu.I., Butova T.V. The international practice of anti-corruption policies in the public service, the US example. *Sovremennyye tendentsii v ekonomike i upravlenii: novyy vzglyad*. 2015. No. 31. P. 24–28. In Russian

Salikhov D.Kh. Public service of the USA: the history of the formation and the modernity. *Vestnik fakul'teta upravleniya Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2017. No. 1. P. 134–140. In Russian

Информация об авторе:

ТИГРАН АНТОНОВИЧ ЗАНКО, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, директор Научно-исследовательского центра государственной службы и управления, директор программы Doctor of Public Administration Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ta.zanko@igsu.ru

Ссылка для цитирования: *Занко Т.А*. Особенности должностной структуры и денежного содержания на государственной гражданской службе США. *Государственная служба*. 2022. № 5. С. 49–58.

Information about the author:

TIGRAN ANTONOVICH ZANKO, Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Legal Support of State and Municipal Services, Director of the Research Center for Public Administration and Public Services, Director of the «Doctor of Public Administration» program, Institute of Public Administration and Civil Service
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: ta.zanko@igsu.ru

For citation: *Zanko T.A*. The general features of position structure and pay system of the U.S. civil service. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 5. P. 49–58.