

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ЧТО НЕОБХОДИМО ДЛЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ?»

24.03.2022 состоялся круглый стол журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», посвященный развитию государственной гражданской службы. В обсуждении приняли участие: **Барабашев Алексей Георгиевич**, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; **Баснак Дмитрий Валерьевич**, заместитель директора Департамента кадров Правительства Российской Федерации; **Вахнин Леонид Евгеньевич**, заместитель директора Департамента проектной деятельности и государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации; **Дьячков Тимур Вячеславович**, заместитель директора Департамента по развитию человеческого капитала Счетной палаты Российской Федерации; **Клименко Андрей Витальевич**, руководитель Департамента государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; **Клищ Николай Николаевич**, директор Центра развития государственной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; **Корчагин Руслан Николаевич**, и.о. директора Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; **Мурашев Игорь Андреевич**, заместитель председателя Комитета государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт Петербурга – начальник отдела оценки и кадровых резервов; **Приятелев Вячеслав Викторович**, председатель Общественной палаты Вологодской области; **Якобсон Лев Ильич**, вице-президент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Материал подготовила *И. А. Зверева* – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления. Public Administration Issues».

А. В. Клименко: мы собрались для обсуждения темы, занимающей одно из центральных мест в области государственного управления. В рамках этого круглого стола хотелось бы не только подвести некоторые итоги, но и акцентировать проблемы современного этапа развития госслужбы, наметить перспективы. В начале нашей встречи я хочу попросить Льва Ильича Якобсона – редактора нашего журнала – сказать несколько слов о целях нашего круглого стола и ожиданиях журнала.

Л. И. Якобсон: добрый день, коллеги. В этом году Высшей школе экономики исполняется 30 лет. И мы намерены, отмечая этот юбилей, оглянуться на то, что нам удалось в самых разных областях, а что удалось не совсем или не удалось вовсе. Честно скажу, первого гораздо больше. Ну а что касается неудач, анализируем их и извлекаем уроки на будущее.

Одна из важных областей нашей активности на протяжении десятилетий – разработка рекомендаций по совершенствованию государственного управления. В данном случае я имею в виду систему государственного управления в широком смысле, включающую не только государственную службу, собственно административные процедуры, но и многое другое, например, то, что касается формирования и исполнения бюджета, государственных закупок, цифровизации государственного аппарата и т.д. Все это – тематика журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», на площадке которого мы с вами собрались. В течение юбилейного года на этой площадке будут проводиться круглые столы по темам, которыми специалисты нашего университета занимались особенно плотно, и, как нам представляется, эти люди сумели внести значимый вклад в решение важных для общества проблем. Мы относим к этому ряду, в том числе, проблемы совершенствования государственной службы. Тема государственной службы в каком-то смысле центральная для проблематики государственного управления в целом. Закономерно, что специалисты Высшей школы экономики уделяют ей приоритетное внимание уже более двадцати лет. Они непосредственно участвовали в подготовке федеральных законов и многих подзаконных актов по этой тематике, регулярно представляют государственным органам соответствующую аналитику и рекомендации. Нам исключительно близко понимание того, что эффективная государственная служба критически необходима для решения по сути любых проблем, с которыми сталкивается наша страна. Помнить об этом особенно важно в нынешние сложные времена. Впрочем, не припомню, когда времена были простыми. Возвращаясь к замыслу журнала: в каждом его номере в нынешнем году будут публиковаться материалы круглых столов, для участия в которых мы приглашаем как видных ученых, так и практиков, известных инновационными решениями и немалыми успехами. Рад, что состав участников сегодняшней дискуссии полностью отвечает этому принципу. Мы рассчитываем на заинтересованный и предельно откровенный обмен мнениями. Уверен, что он окажется интересным и полезным самим участникам и, конечно же, аудитории нашего журнала. Большое спасибо.

А. В. Клименко: уважаемые коллеги, предлагаю начать наш разговор. Напомню, что в приглашении к круглому столу был обозначен предпола-

гаемый для обсуждения круг вопросов, включающий и современные требования к государственной службе, и действенность имеющихся стимулов, и привлекательность госслужбы и др. Но для начала нашей дискуссии хотел бы попросить Алексея Георгиевича Барабашева поделиться его видением результатов прошедшего этапа развития российской госслужбы и актуальной на данный момент проблематикой.

А. Г. Барабашев: уважаемые коллеги, я благодарен за то, что мне предоставлена возможность выступить на столь представительном собрании со вступительным историческим обзором реформы государственной службы России за прошедшие 30 лет со времени начала отечественной реформы государственной службы в 1992 г.

Реформа российской государственной службы в разное время называлась по-разному – то реформа, то модернизация, то совершенствование государственной службы. Вначале закрепилось понятие «реформа государственной службы». Потом планка масштаба и «радикальности» изменений была снижена, и в конце 1990-х гг. заговорили о модернизации. Затем, в начале 2000-х гг., снова вернулись к замыслу провести полноценную реформу, однако к концу десятилетия перешли к менее амбициозному понятию «совершенствование». За этой сменой понятий скрывались разные пожелания, разные предчувствия того, что можно сделать, а что сделать нельзя. И результаты тоже нельзя оценить ни как полностью провальные, ни как абсолютно успешные. Жизнь оказалась намного сложнее дихотомии «успех – неудача». Изменения государственной службы России – комплексный и непростой процесс, который вовлекал в себя в течение этих 30 лет множество людей – и не только профессионалов, практиков и теоретиков, аналитиков государственной службы, но и все общество. Конечно, российская история реформы государственной службы по международным меркам достаточно короткая, но она емкая, и применительно к нашей стране можно говорить о непростом пути реформирования государственного аппарата.

С 1992 г., когда государственная служба Российской Федерации только устанавливалась, преобладали оптимистичные представления о том, что профессиональную и эффективную государственную службу мы создадим быстро. Для этого надо «всего лишь» запустить процесс высшего образования в области государственного и муниципального управления, провести краткосрочное повышение квалификации для уже работающих кадров, а также одномоментно осуществить массовую аттестацию государственных служащих, выведя из аппарата непрофессиональные кадры. Однако аттестация, как только она началась, показала, что западные критерии профессионализма кадров для нас плохо применимы, они «не ложатся на наши реалии», западные кейсы в России не работают. Следование этим критериям с неизбежностью привело бы к массовым увольнениям из-за профнепригодности кадров (а откуда было взяться другим кадрам, если наука и новая практика госуправления в России только устанавливались?). Ни соответствующим образованием, ни теми компетенциями, которые требуются для профессиональной государственной службы, никто толком не обладал.

Если в начале первого этапа реформы государственной службы (1992–1995 гг.) еще присутствовал энтузиазм, то через несколько лет, ближе ко времени окончания первого этапа (1997–1999 гг.), уже было понимание, что существенного прогресса, серьезных изменений добиться не удалось. Сегодня, по прошествии лет, достаточно ясно, что на каждом из трех этапов отечественного реформирования государственной службы, условно датируемых периодами 1992–1999 гг., 2000–2012 гг. и с 2013 по настоящее время, настроения варьировались не только в среде государственных служащих, но и у политического руководства, и среди экспертов. Осмысление реформы на каждом из ее этапов проходило по траектории маятника с лагом в 7–12 лет из одного крайнего состояния в другое – от колоссального энтузиазма до ощущения, что ничего не получилось и что государственная служба – огромная махина, которую сдвинуть невозможно. Тем не менее после тридцатилетия реформы государственной службы, которой посвящен наш круглый стол, видно, что изменения происходили, они накапливались.

Например, в начале 1990-х гг. относительно того, какой должна быть профессиональная государственная служба, бытовали различные умозрительные конструкции. Например, всерьез воспринимались утверждения, что экспресс-аттестация и единократное повышение квалификации государственных служащих решат проблему формирования профессиональной государственной службы. Были и представления, что в государственный аппарат можно взять любого представителя бизнеса, без оценки уровня просоциальной мотивации, без осознания специфики работы в аппарате. Многие реформаторы наивно полагали, что можно через «боковой вход» принять на государственную службу персонал из бизнеса, скопировать в работе государственных органов принципы, по которым работают бизнес-структуры, и государство станет эффективным. Это были принесшие много печальных последствий заблуждения, проистекающие из энтузиазма реформаторов и из непонимания природы государства и бизнеса, различающихся по многим параметрам, а также не учитывающие социальную незрелость российского бизнеса.

В то же время были и те, кто предлагал создать абсолютно жесткую иерархическую веберовскую систему, полностью замкнутую, с отсутствием транслирования полномочий вниз, без формирования «плоских структур» горизонтальных взаимодействий. В первое десятилетие (первый этап реформы), да и добрую половину второго десятилетия существования российской государственной службы (до экватора второго этапа реформы) происходило постепенное избавление от наивного энтузиазма, накопление практического опыта и теоретического багажа для лучшего понимания, каким путем можно идти. В эти годы наша государственная служба и эксперты как губка впитывали разные представления о том, как может выглядеть профессиональный и эффективный государственный аппарат. Сталкивались и сравнивались разные подходы, оценивалась их применимость для России. Это и веберовские идеи, и менеджериальные (что госслужба должна оказывать услуги), а потом еще и общественно-государ-

ственное управление со структурами, ориентированными на взаимодействие с гражданским обществом. Каждая из конструкций предполагала свое видение, что такое хороший государственный служащий, в чем заключается эффективность и профессионализм.

В середине первого десятилетия 2000-х гг. появилось «консенсусное» представление о том, что такое профессиональная система госслужбы и что ей свойственно. Только тогда начали разрабатываться механизмы реального совершенствования государственной службы. И это, наверное, было основным достижением первого и частично второго этапов реформы – уяснение концептуальной рамки, в которой существует, движется, развивается государственная служба.

Этап 2000–2012 гг. ознаменовался как победами, так и неудачами. Основным же результатом стало достаточно продуманное, хотя и схематичное, законодательство. Системное законодательство о государственной службе Российской Федерации началось с Концепции реформирования государственной службы, которая с колоссальным трудом пробивалась к жизни. Она противоречила закону «Об основах государственной службы» от 1995 г.¹, который был эклектичен, хаотичен и неработоспособен, а его провалы заполнялись бесчисленными поправками. В этот период появились фундаментальные законы «О системе государственной службы»² и «О гражданской службе»³, а также большое количество развивающих эти законы указов и постановлений.

Однако говорить об успешном завершении этого этапа реформы госслужбы, наверное, было бы упрощением и искажением реальной ситуации. По мере продвижения маятник снова качнулся в сторону недовольства ситуацией, острого осознания того, что многое осталось невыполненным. В частности, не все виды государственной службы удалось четко сформировать. Что-то было сделано, а что-то нет. Многие коллеги, которые принимали участие в аналитике реформы, были разочарованы и отошли в сторону от исследований государственной службы. Их оптимистичное настроение – «еще немного, и все будет устроено правильно» – сменилось унынием, когда выяснялось, что задуманные и принятые законодательные новации работают, мягко говоря, неидеально.

Сейчас видно, что, конечно же, продвижение было. Законодательство было создано, оно до сих пор развивается, основа была заложена. Но я и, думаю, другие участники и исследователи реформы российской государственной службы сейчас понимаем, что огромная система государственной службы не может быть ни окончательно хорошей, ни окончательно плохой: главное, что она постепенно меняется (хотя мучительно медленно), причем с попятными шагами.

¹ Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 № 119-ФЗ (последняя редакция).

² Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (последняя редакция).

³ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция).

Важнейшее направление реформы на этапе 2000–2012 гг. было связано с программами реформирования и развития государственной службы, первая из которых стартовала в 2004 г. В ходе аналитических исследований, проводимых в рамках этих программ, появилось и окрепло новое поколение экспертов. В начале 2000-х гг. в аналитические мероприятия первой из программ была вовлечена молодежь. Многие из пришедших в качестве младших экспертов потом стали работать в госорганах и дошли до очень серьезных позиций. Благодаря массовому включению студентов, молодых преподавателей в обсуждение проблематики государственного аппарата, государственная служба получила импульс кадрового развития. Конечно, по мере эволюции программ стало ясно, что радужные перспективы имплементации аналитических разработок отодвигаются по разным причинам (ресурсные ограничения, отторжение существующей системой, потенциальная опасность от внедрения и т. д.). В итоге прагматически настроенные руководители того времени решили, что программы своей задачи не выполняют, и прекратилось финансирование мероприятий очередной программы реформирования госслужбы (оно было переведено в формат «за счет собственных средств государственных органов»).

Действительно, в программах реформирования и развития государственной службы были проблемы с финансированием, имелись логистические провалы, связанные с процедурами проведения конкурсов на исполнение мероприятий, была создана слишком сложная система управления программами и взаимоотношения госзаказчиков с координатором, приходилось считаться с зачастую недостаточным уровнем коллективов исполнителей, с разнородностью и плохой стыковкой аналитических рекомендаций, с фактом авральных работ в конце года для сдачи мероприятий, с демпингом по ценам. Однако программы дали эффект. Появилось поколение экспертов, воспитанное благодаря программам. Возникло огромное количество наработок – запас идей на будущее.

После 2012 г. в процессе реформирования государственной службы стартовал третий этап, начавшийся с аналитики и поощрения лучших региональных и ведомственных практик государственной и муниципальной службы. Впервые обратились к опыту региональных и муниципальных администраций, федеральных органов исполнительной власти, госкорпораций, которые генерируют новации. Эти новации стали учитываться с помощью проводимого Минтрудсоцразвития России конкурса лучших практик, послужившего своего рода стимулом дальнейшего развития государственной службы.

В настоящее время, на излете третьего этапа реформы, возникло ощущение, что практики практиками, но не хватает общих выводов, позволивших бы провести качественное и единообразное трансформирование всей системы государственной службы на основе лучших практик. Стало очевидно, что не все из таких региональных и частных организационных практик работы с кадрами и не везде могут быть применены, что есть границы, что фронт локальных практик состоит из маленьких участков, по которым происходит иногда плохо совместимое продвижение. Тем не менее прогресс

имеется. Хотя, конечно же, основная задача, как она ставилась в самом начале реформы и состоявшая в том, чтобы на основании отдельных лучших практик совершить унифицированное обновление всей системы государственной службы Российской Федерации, оказалась нерешаемой.

Заканчиваю вводный и схематичный обзор отечественной истории реформирования государственной службы за прошедшие 30 лет. Сейчас мы подошли к новому этапу, который нам еще предстоит осознать. Пути назад, возврата в прежние времена нет и не будет почти наверняка. И вот почему. Мы мыслили категориями «быстрее», «лучше», «выше», «больше средств, больше возможностей, больше услуг», «большая эффективность». Сегодня «выживание», «риски», «угрозы» и даже «смертельные угрозы» становятся основными импульсами для работы государственного аппарата. А это совершенно иное представление о профессионализме, намного больше ответственности при сильном ограничении ресурсов. В ближайшие годы ресурсов будет меньше, диапазон решений станет уже и основной акцент работы государства окажется не на улучшении сервисов, а на формировании быстрой и четкой реакции на экзистенциальные угрозы – на том, что раньше мы не считали основной задачей аппарата. Мы подходим к новому представлению о том, что такое профессионализм и каковы его составные качества, как его измерять. Например, как можно в настоящее время говорить о том, что эффективность государственного служащего – это исполнение поручений в срок? Прежние поручения мгновенно устаревают, следование шаблонам и стремление «сохранить прежний порядок» может привести в пропасть, хотя для многих коллег это было бы удобным и помогло бы им не потерять лицо. Требуется делать серьезные шаги в сторону переосмысления роли государственной службы в развитии России в условиях турбулентности, ограничения ресурсов и экзистенциальных угроз.

И последнее. Есть известный тезис, что какие бы реформы ни затевало государство, исполняет их обязательно госаппарат, государственная служба. С этой точки зрения реформирование государственной службы – это реформа реформ, это базовая реформа, потому что именно те, кто прошел через нее, будут осуществлять и осуществляют другие реформы. От качества государственной службы зависит то, как будет развиваться далее наша страна.

А. В. Клименко: спасибо, Алексей Георгиевич, за ваши оценки. Леонид Евгеньевич Вахнин просит слова.

Л. Е. Вахнин: Алексей Георгиевич, что такое 30 лет? В конце концов, в исторической перспективе совершенно небольшой срок, мыслить надо эпохами. Для меня очевидно, что та государственная гражданская служба, которая у нас сейчас есть, собственно говоря, создана на идеях Вебера 100–150-летней давности. Делалось это, конечно, для другой индустриальной эпохи, когда основу технологий составляли большие конструкции: именно они давали максимальный результат. Время изменилось. Мы сегодня живем в постиндустриальную эпоху, и спрос на тонкие технологии, на вариативность только возрастает. Например, в силу внешних факторов

у нас в стране сейчас назрела потребность в собственной ИТ-индустрии, следовательно, важность тонких технологий и необходимых для работы с ними знаний возрастет в разы. Естественно, это все отразится и на технологиях государственного управления. Уж если нам и смотреть на перспективы, на то, какой мы хотим видеть нашу госслужбу в XXI в., то следует серьезно поправить Вебера, осовременить его подходы с учетом имеющих реалий.

Я со своей стороны предложил бы дополнить эти жесткие, детерминированные структуры другими – более гибкими и адаптивными – плоскими организационными структурами. Но как это сделать? Думаю, следует инициировать внутренние изменения системы, делая ставку на ее собственные элементы и заложенные в них возможности смыслового и институционального развития. В частности, на такие закрепленные Федеральным законом N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴ принципы, как профессионализм, компетентность и еще один принцип, на который мало обращалось внимания, – невмешательство в профессиональную служебную деятельность. За эти 15–17 лет толком не поняли, что за этим стоит. А это как раз может быть самостоятельность госслужащего в выполнении своих функций. Для этого ему нужны регламенты, в которых прописано, чем он занимается, и в этом смысле он самостоятелен. Он как часовой на посту: когда он там находится, он не подчиняется никому, он только выполняет свои обязанности, пока его не сменят. Вот примерно такой подход может быть применен и здесь. И необязательно всю систему перестраивать из иерархии в плоские структуры: это может превратиться в кампанейщину, в очередную программу по переходу на новую структуру, которая кончится также ничем. Речь идет о том, чтобы дополнить традиционную для формальных структур вертикаль новым типом организации, применяемым там, где важен не процесс, а результат. Это особенно актуально в межведомственных проектах.

Я всегда исходил из принципа 20/80, сформулированного итальянским ученым В. Парето, когда 20% ресурсов дают 80% результатов. Вот в эти 20% и надо закачать людей, способных работать самостоятельно, на какой бы высоте в иерархии они не находились. Ведущий специалист, который хорошо знает свое дело, иногда гораздо полезнее нескольких руководителей. Вот на что надо сделать ставку и исходить не только из того, чем предопределяется наше развитие как парадигма, но и из того, что мы хотим в итоге получить.

Если мы говорим о профессиональном и технологическом комфорте для гражданского служащего, о возможности развития его творческих сил в деятельности на благо государства и общества, то данная модель такому развитию будет способствовать. Потому что настоящий профессионал всегда хочет поработать самостоятельно. И в этом смысле предлагаемые за годы реформ концепции, когда госслужащих пытались разделить на руководи-

⁴ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция).

лей, аналитиков, специалистов, тоже не всегда уместны, потому что любой аналитик хочет заняться еще и синтезом: нельзя только что-то предлагать, хотелось бы и что-то сделать.

Государственный аппарат как политическая структура всегда стремится к тому, чтобы охватить все, а это переход от идейных предложений к практике их реализации. В этом смысле, конечно, надо сделать шаг, дать определенную свободу, но тогда и контроль будет более предметен. Если обязанности служащего, которые он выполняет самостоятельно, будут четко определены, то и контролировать его станет легче.

Система оценки труда тоже вписывается в эту схему. Оплата труда служащего происходит за выполненную конкретную работу. Если он ее не выполняет, значит, платить не за что. Это в какой-то мере, мне кажется, смягчит определенную конкуренцию внутри структур госслужбы, потому что сейчас все рвутся в начальники, а если вы на своем собственном месте можете им выступать, например, как менеджер проекта, даже не вырастая в должности, то и рваться незачем. Можно расти в классном чине.

Вообще, с моей точки зрения, классификация чинов на первый, второй, третий должна показывать не просто ступеньки карьерной лестницы и отражать стаж, а скорее демонстрировать качество этого служащего, его профессионализм, выраженный в самостоятельности. Тогда чин приобретает реальное значение, я бы сказал, политическое. Первый класс – это доступ к самостоятельной работе. Второй – это своего рода заместитель или помощник. Третий – это еще начинающий сотрудник, работающий под постоянным руководством. Такая классификация может иметь смысл для мотивации профессионального роста, и за это бы стоило платить.

Что представляется важным в понимании целей развития государственной гражданской службы на ближайшие десятилетия, так это необходимость избежать излишних спекуляций на каких-то вещах, себя не оправдавших. И, в первую очередь, следует отойти от тесного видового единства. На мой взгляд, неуместна присяга на гражданской службе: это совершенно из другой среды служебных отношений, которых между гражданскими просто нет.

Институт гражданской службы действительно состоялся за эти годы, причем явно наблюдается специфика определяющих его государственно-служебных отношений. Поэтому так важны принципы, которые заложены 79-ФЗ, и их глубокое правовое понимание для регулирования всех отношений на госслужбе, как юридическими нормами, так и этическими. Эти принципы можно расширить. Например, субсидиарное применение трудового законодательства в данном случае должно уже отступать, потому что у нас достаточен собственный массив наработанных подходов к регулированию отношений.

В целом я бы поставил вопрос о формировании нашей национальной модели государственной гражданской службы – я уверен, что для этого есть определенные наработки. Составляющие модели, которую мы имеем сегодня, содержат много заимствований из западного опыта, причем выдернутых из контекста, которые очень трудно вписываются в нашу реальность.

Что касается элитарности. Судя по тому, что я наблюдаю, и тому, какие люди к нам приходят (а у нас достаточно большой, к сожалению, оборот служащих, как и в министерстве), госслужба – это не для всех, она все же останется для достаточно узкой специфической группы людей. И вот здесь надо понимать, что же такое профессионализм, с учетом того, что мы должны еще развиваться в отраслевом блоке. Если действительно человек самостоятельно работает, он должен быть не только грамотным чиновником, но и хорошим профессионалом в своей отрасли. Для этого в 2016 г. было введено понятие «область и виды профессиональной служебной деятельности» как инструмент оценки компетентности и профессионализма госслужащего. Такое сочетание навыков – чиновничьего и профессиональных в конкретной сфере – это как раз то, что, на мой взгляд, и определяет портрет госслужащего.

А. В. Клименко: Леонид Евгеньевич, спасибо. Я бы сейчас предложил выступить Тимуру Вячеславовичу.

Т. В. Дьячков: коллеги, добрый день. Приступая к обсуждению приоритетов и перспектив развития госслужбы, следует прежде отметить наметившийся разрыв в понимании государственной гражданской службы, для того чтобы определиться, по какому пути развития мы идем. Государственная гражданская служба – это (1) вид трудовой деятельности, к которому, как и к любой другой работе, применимы правила о приоритете результата, о конкуренции, об оплате по результату и т.д., или это (2) отдельный институт, определенная разновидность профессиональной деятельности со свойственными ей особыми категориями, такими как «служение», «приоритет достижения общего блага над частными интересами»? Если мы идем по первому пути, мы должны, я думаю, брать курс на решение вопросов оценки результативности гражданских служащих, поощрять конкуренцию среди них, в том числе корректировать систему оплаты их труда в сторону оплаты по результатам и не бояться сопутствующей текучки кадров. Если мы идем по второму пути, то стоит акцентироваться на вопросах стабильности кадрового состава гражданской службы, формирования пула профессиональных чиновников по призванию.

В процессах кадрового администрирования гражданской службы для меня очевиден разрыв между стремительным развитием трудового законодательства и отставанием от него законодательства о государственной гражданской службе. Сегодня законодательство о гражданской службе значительно уступает в гибкости трудовому праву, а государственные органы во многом лишены имеющихся у обычных организаций возможностей работы с персоналом. Яркий пример – нормы Трудового кодекса о возможности заключения трудовых договоров в электронном виде, отмена обязательности издания приказов о приеме на работу и т.д. К сожалению, даже личные дела гражданских служащих до сих пор формируются на бумажных носителях, не говоря уже о невозможности подписания служебного контракта электронной подписью. В связи с этим один из приоритетов – это пересмотр процессов кадрового администрирования государственной гражданской службы.

И еще один из самых важных вопросов. Мы часто упоминаем в последнее время слова «клиентоориентированность» и «клиентоцентричность». Те из нас, кто застал проведение административной реформы, надеются, что проект по развитию клиентоцентричности государственной службы не закончится на половине пути. Этот проект будет развиваться, если мы учтем интересы всех клиентов – не только граждан, но и самих гражданских служащих, государственных органов. Мы совершенствуем процессы поступления граждан на государственную службу – методику проведения конкурса, механизмы участия независимых экспертов, порядок подачи документов для участия в конкурсе в электронном виде и т.п. Мы постоянно модернизируем Единую информационную систему управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ (ЕИСУ КС), чтобы гражданин мог быстрее и проще найти подходящую ему вакансию в государственном органе. Почему же сам государственный орган в ЕИСУ КС лишен инициативы искать нужного ему кандидата, как это делается на любом сайте по поиску работы? Где сейчас гражданский служащий, желающий перейти на службу в другой государственный орган, может разместить свою анкету, кроме коммерческих платформ? На портале госслужбы? Он такую возможность не дает. Развивая сервис для кандидатов-граждан, мы забыли о кандидатах – гражданских служащих, которым следует тоже предоставить возможность самим искать место приложения своего опыта, забыли о руководителях государственных органов, которые заинтересованы в таких кандидатах. Почему государственные органы практически лишены возможности прямого подбора персонала? Сегодняшняя встреча – огромное поле для дискуссии. Надеюсь, что развитие таких дискуссионных площадок, клуба кадровиков, кадрового совета, других профессиональных сообществ для коммуникации гражданских служащих и экспертов в сфере государственной службы также будет нашим общим приоритетом. Спасибо, коллеги.

Р. Н. Корчагин: спасибо, коллеги. Я выскажусь о роли и месте экспертов, а конкретно – о роли вузовских экспертов в развитии госслужбы. По отношению к госслужбе я, наверное, больше буду обозначать проблемы, чем отвечать на ваши вопросы. Я всегда стремлюсь упростить: беру простейшую кибернетическую схему субъект-объектных отношений, прямые управленческие связи, обратные информационные связи, пытаюсь применить это все по отношению к разным институтам. И для себя начинаю понимать, что в принципе государство не в логике субъект-объектных отношений строится. Исходя из Конституции Российской Федерации, у нас народ является единственным источником власти, который фактически формирует управленческую связь, должен ее формировать по отношению к субъекту – государству, аппарату. Кроме того, как я понимаю, субъект-субъектные отношения народа и аппарата предполагают, помимо их взаимодействия, еще и рефлексивные отношения субъектов к самим себе. И вот тут у меня возникает два вопроса.

Первый. Насколько народ рефлексивен к своей субъектности с точки зрения формирования госаппарата? Есть конституционная основа, статья 32 Конституции Российской Федерации. Мы все ругаем конкурс,

но конкурс – это и есть проявление субъектности народа, право которого участвовать в формировании эффективного госаппарата закреплено соответствующей статьей (ст. 32) Конституции. Вопрос в том, насколько он к этому готов.

Второй. Институт государственной гражданской службы, конечно, состоялся. При этом насколько институт обладает субъектностью в связи со своей сложностью? Ведь мы с вами знаем, что фактически институт на двух уровнях развивается – на уровне федерации и на уровне субъектов федерации. Ситуация такова, что единой субъектности по отношению ко всему институту не сформировано. На уровне субъектов те практики, которые мы рассматриваем, проявляют некоторый уровень зрелости, субъектности. На уровне федерации регуляторы отдельно субъектны, ФОИВы отдельно субъектны. Будучи независимым экспертом в некоторых госорганах, я вижу, как субъектность проявляется или теряется, когда какой-либо формирующий субъектную практику института госслужбы руководитель кадровой службы покидает свое рабочее место и переносит свой потенциал в другой ФОИВ.

Тут очень много вопросов с точки зрения самоопределения. Институциональная рамка сделана, и на самом деле, как мне представляется, она не мешает, а помогает. Но вопрос заключается в том, как она конкретно применяется, в конкретном государственном органе.

Хотел бы отметить практику, с которой я столкнулся. В отличие от Алексея Георгиевича я наблюдаю появление нашего института с начала 2000-х гг. И вижу, как объективно те идеи, которые были заложены в концепции реформирования, в частности определение государственного гражданского служащего, оказались выхолощены в Законе 79-ФЗ⁵. Сама суть служебной деятельности в нашем профильном законе потеряна, потому что она превращена в хороший алгоритм. В ней нет нематериального актива, нет духа.

И еще вопрос: должна ли у нас быть государственная гражданская служба политической? Я в этом не уверен, я считаю, что это должна быть технократия. Почему технократия? Потому что суть института государственной гражданской службы, на мой взгляд, в сохранении и развитии безопасности, и именно она лежит в основе государства. В этом смысле государственная гражданская служба профессионально обеспечивает государственность. Это рабочий механизм.

Еще один сюжет, который я бы хотел отметить, это жизненный цикл. Коллеги, 30 лет прошло, как начал формироваться институт: может быть, мы в самом начале пути и должны радоваться тому, на каком он сейчас уровне? А то получается, мы хотим чего-то несбыточного, не понимая, что государственность на горизонте всего 30 лет, и надо порадоваться, что нашими усилиями, нашей энергией, нашим профессионализмом по большому счету сформирован каркас, и мы эти вопросы в принципе обсуждаем

⁵ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция).

здесь. Да, изменяются контексты. Мы экспериментировали с подходами – не надо отказываться от них, надо их отрефлексировать и подумать, какой из них работает.

Институционализация, нормативная рамка у нас хорошо задана, ее не надо менять, давайте реализуем уже заложенный потенциал регуляторики. Тимур Вячеславович говорит, что конкурс ему мешает. Извините, это конституционное право, его должно соблюдать. Вопрос в субъектности независимых экспертов конкурсной комиссии. Разная практика бывает, но вот вопрос вузов, независимых экспертов, формирования профессионального самоопределения, самоидентификации – это очень важно. И именно на базе вузов в свое время регулятор инициировал разработку программы Минтруда РФ по кадрам и технологиям. Мы тогда сформировали субъектность в моменте. Была же такая ситуация? Как и конкурс лучших практик, это тоже субъектность в моменте. Из этой уже сложившейся практики надо выжимать максимально, а мы руку на пульсе постоянно не держим. Я бы сейчас нового ничего не генерировал – с тем что есть надо разобраться. Потенциал мощный – и конкурсы, и справочники, и сама процедура конкурсная – я бы ее не отменял, но субъектность независимых экспертов надо развивать.

Проблема с независимыми экспертами в госорганах – это проблема в принципе их самоопределения, комиссия зачастую проходит без них. Тогда это тоже очередной карго-культ. Я уж не говорю о конкурсах.

В заключение еще раз подчеркну, что «нормативка» у нас хорошая, надо ее потенциал в практике развивать. Мало того, Минтруд правильно сделал, когда стал регулировать не на уровне нормативно-правовых актов, а развивать методический инструментарий. И именно методический потенциал следует дорабатывать, повышать профессионализм и компетентность служащих. У нас сейчас происходит финансирование национальных проектов – по демографии, содействию занятости. Средства выделяются, но как за счет взаимодействия настроить финансирование профразвития служащих определенных категорий – это еще один вопрос. На все вопросы мы сможем ответить только вместе.

Д. В. Баснак: добрый день! Что касается кадровой службы, здесь, я считаю, мы сделали многое из того, что задумывали. Понятно, что можно дальше шлифовать нормы, улучшать в какой-то степени закон и конкурсную процедуру, разрабатывать методические рекомендации. Но возникает вопрос: а даст ли это какой-то кардинальный эффект, произойдут ли какие-то стратегические изменения? Наверное, для того чтобы произошли какие-то серьезные изменения к лучшему в части процедуры отбора, обучения, оценки служащих по любому направлению, следует сначала ответить на вопрос: должна ли текущая модель остаться такой же или она должна существенно измениться?

И первый вопрос касается централизации и децентрализации. В какой степени решение кадровых вопросов должно оставаться децентрализованным, а в какой степени оно должно быть централизовано, как на уровне субъектов федерации, так и на уровне конкретного органа? Опять же,

централизация не является самоцелью, это баланс между возможным, необходимым, целесообразным. Мы уже понимаем прекрасно, что некоторые процедуры имеет смысл централизовывать, повышать контроль за их реализацией, а какие-то можно оставлять в режиме децентрализации. Если мы будем обсуждать любой из кадровых процессов, то модель может быть разная – и централизованная, и децентрализованная. Соответственно, если мы говорим про совершенствование тех или иных процедур, мы должны прежде всего ответить на вопрос: а какие конкретно ресурсы мы можем найти для повышения качества этих процессов?

Приведу такой пример. Мы говорим: давайте централизуем первый этап поступления на службу. Сделаем так, чтобы служащие сдавали базовый тест на знание, умение и качество на основании унифицированной методики. Все согласны. Однако это требует ресурсов. Если мы ресурсов на это Минтруду или РАНХиГСу не выделяем и не определяемся, как сделать так, чтобы эта система функционировала комплексно, то мы и не можем обеспечить дальнейший шаг вперед. Некоторые эксперты говорят, что за деньги все могут, а вы сделайте бесплатно. Бесплатно хорошо не бывает. Очевидно, что нужны дополнительные ресурсы, в том числе организационные, на уровне ответственного органа – Минтруда РФ, или же на уровне конкретных подведомственных организаций. Если мы этот вопрос не решаем, то мы продолжаем жить в парадигме, которую сейчас имеем. Да, ситуация может улучшаться, шлифоваться, но кардинальных изменений не произойдет.

Второй вопрос относительно упомянутых Алексеем Георгиевичем экзистенциальных угроз: как нам создать механизм получения лучших практик, в том числе практик зарубежных? Обучение за рубежом (которого в последние годы не было) дает колоссальный, с моей точки зрения, эффект для органов, отвечающих за регулирование. Служащие министерств должны ездить за границу, должны видеть и изучать имеющийся в мире опыт – то, что происходит в конкурирующих структурах, государствах. Регулятор должен обладать достаточными знаниями, чтобы иметь возможность экспертно оценить этот опыт, чтобы нам не приходилось изобретать велосипед.

Объективно, вызов сейчас – это сделать так, чтобы механизм профессионального развития работал именно на получение перспективных практик, о которых должны быть осведомлены ответственные сотрудники. Понятно, что модель обучения линейного персонала более прагматичная, стандартизованная. А что касается таких уникальных программ, то, конечно, над ними нужно серьезно подумать и решить, как дальше с этим быть.

И. А. Мурашев: в своем выступлении я не буду охватывать 30-летний период, потому что к этому процессу, как и Тимур Вячеславович, подключился позже. Я решил посмотреть, что происходило с госслужбой, с органами власти как работодателями за последние 10 лет. Естественно, большей частью это опыт Санкт-Петербурга.

Открытость для внешней аудитории, доступность информации, простота подачи резюме, доля приходящего внешнего персонала – с этим, ка-

жется, мы справились, тут все хорошо. Мы стали максимально открыты для кандидатов, упростили процесс подачи документов и прохождения оценочных процедур. Средний возраст госслужащих у нас в системе городского управления Санкт-Петербурга (41 год) соответствует общим цифрам по стране (в 2021 г. – 40,4 года). С балансом по полу отличия сильнее: 75% – женщины, 25% – мужчины.

По оплате труда скажу кратко: госслужба, мягко говоря, не в лидерах. Если обратить внимание на волны инфляции, изменение зарплат в экономике и индексацию, то дисбаланс трудно не заметить. Важно, что такое отставание имеет продолжительный накопительный эффект. При том что особой текучки персонала нет, он более-менее стабилен: проблема существует на входе – она кроется в уровне тех, кто приходит, кого привлекает уровень дохода.

Следующий показатель – стабильность по отдельным срезам персонала, предсказуемость профессионального уровня тех, кто работает. В последние 4–5 лет молодежь, поработав несколько лет и получив первый опыт, стала чаще переходить с госслужбы в другие секторы: коммерцию и подведомственные органам власти организации. Получается, что стабильность госслужбы – ее основная привлекательная черта (гарантированность, предсказуемость, авторитет, престиж) – постепенно уходит в прошлое.

При этом требования к персоналу (уверен, все с этим согласятся) постоянно возрастают: ты должен знать все, уметь все, отвечать за все. Если мы говорим про трудоемкость входа в нашу профессию, то это и высшее образование (у нас в основном высшее образование), и опыт работы, специфическое законодательство, высочайшая личная ответственность, бесконечный стресс, переработки, неопределенность. Мы с вами вечерами, ночами сидим на рабочих местах, никто не укладывается в 40 часов в неделю.

Теперь немного позитива. Мы проводили анонимный внутренний соцопрос персонала (мы его осуществляем регулярно, раз в 1–1,5 года). На вопрос, что вас мотивирует оставаться на работе после 18:00 и продолжать трудиться, ответы распределились следующим образом. Первое место – увлеченность интересной работой. Нам просто нравится это делать, вот и все. Второе – возможность должностного роста. И на третьем месте – зарплата (там же классный чин, отпуск и проч.). Люди работают за идею, но долго на этом не протянешь.

Что касается разных моделей госслужбы, то мы все-таки где? Если возьмем другие страны, есть две основные крайние, но тем не менее эффективные модели – это модель длиною в жизнь и модель «а-ля бизнес». Есть известные вам страны, которые склонились в одну или в другую сторону. Что мы видим на графике? Возьмем основные, ну очень приблизительно, пулы, где люди работают. Коммерческий сектор – здесь живут быстро, но имеют самые высокие доходы. Силловые ведомства – это вся жизнь. Человек, поступая в силовое ведомство, работает там десятилетиями, иногда даже просто находясь в распоряжении без должности. Обратите внимание на блок «госучреждения и гражданская служба». Госуч-

реждения в последние годы, если говорить об индексации, сильно выросли в доходах. Они постепенно уходят в коммерческий сектор, немножко не догоняя в стабильности. Мы стоим на ровном месте – ни туда ни сюда. Надо понять, куда мы движемся.

Какие проблемы, задачи перед нами стоят? Я бы особо отметил управленческую грамотность. Идет большой разрыв между приходящими сейчас сотрудниками, молодежью и более старшим поколением, которое, имея опыт, часто не знает актуальных управленческих практик, плохо ориентируется в цифровых технологиях, не умеет пользоваться этими инструментами. Недавно у меня на стажировке была девушка, студентка 4-го курса, будущий специалист по HR. Так она за 20 минут в Excel мне сделала аналитику больших данных по персоналу, хотя цифровые компетенции, казалось бы, вообще не ее профиль. Но она уже умеет это делать, у нее это был просто факультатив по желанию, без оценки. Многие мои коллеги так не умеют, несмотря на опыт и знания.

Если попробовать систему развития госслужбы разметить на модели жизненного цикла Ицхака Адизеса, то окажется, что мы находимся в стадии юности. Настало время принять некое решение, все-таки в какую сторону мы идем: карьера и построение крепкой, стабильной, длиною в жизнь профессиональной прослойки госслужащих, которые понимают, что с ними будет через пять и через 10 лет, и они служат от начала до конца. Либо это смещение в сторону бизнеса, когда профессионалы, эксперты быстро собрались, решили поставленные задачи, после чего разбежались. Нет стабильности, но есть высокая заработная плата, высочайшие требования и динамика внутри. Не получается быть и там, и там.

Вот такие соображения у меня родились по обозначенным в приглашении на это мероприятие вопросам. Спасибо.

А. В. Клименко: спасибо большое, очень интересное выступление. Вячеслав Викторович, хотели бы узнать вашу точку зрения.

В. В. Приятелев: спасибо большое, Андрей Витальевич, спасибо, коллеги, за приглашение и возможность участвовать. Я передаю привет с Русского Севера, и Алексей Георгиевич прекрасно знает, бывая на Вологодчине регулярно, что мы здесь люди достаточно оптимистичные и верим в успех реформы госслужбы. Конечно, хотелось бы высказать несколько оценочных суждений с точки зрения результатов и с точки зрения современной проблематики. Я не буду опираться на масштабные исследования: сегодня у меня под рукой нет подробной статистической картины по ситуации в региональной госслужбе. Тем не менее в преддверии встречи я провел экспертный опрос, и вот на уровне экспертных суждений, конечно, некоторые оценки выглядят достаточно консолидированно.

Во-первых, что касается вопросов, связанных с достигнутыми результатами и успехами. Здесь, мне кажется, коллеги, мы можем быть вполне уверены в том, что очень многие результаты действительно за эти 30 лет были достигнуты. Можно говорить о каких-то относительно частных вещах, например, о том, что госслужба стала гораздо более чувствительной к публичной оценке, чем это было ранее. Мы можем говорить о том, что

сами государственные служащие в силу постоянных трансформаций стали более мобильными: сегодня для большей части госслужащих не составляет проблемы «перетечь» из одного органа в другой и выполнять совершенно новые задачи, которые перед ними будут поставлены. Но есть вещи, которые являются, на мой взгляд, более системными с точки зрения достигнутых результатов.

Во-первых, состав государственных служащих стал разнороднее, чем раньше – и 30 лет назад, и 15–20 лет назад состав государственных служащих был достаточно однотипный. Мы все помним те социальные портреты, которые мы получали по результатам исследований. Сегодня государственная служба с точки зрения персоналий очень пестрая – и по возрасту, и по ценностным ориентациям, и по поведенческим особенностям, а все это требует, конечно, более гибких и разнообразных механизмов управления самой государственной службой и персоналом государственных служащих. Самое главное с точки зрения достижений состоит в том, что государственная служба стала более технологичной. По сути дела, это повод, наверное, для определенной удовлетворенности и действительно оптимизма, потому что государство к этому стремилось, и основная идея была в технологизации. Сегодня государственные служащие увереннее владеют традиционными технологиями, связанными с делопроизводством, документооборотом, управленческими технологиями, успешно осваивают новые методы работы.

По большому счету цифровизация в госслужбу проникла серьезно, и уже сложно представить себе государственного служащего, который не владел бы минимальным запасом цифровых компетенций. Все это, безусловно, очень хорошо, и главное, что все изменения имели очень высокую динамику. Мне кажется, что среди всех сфер профессиональной деятельности государственная служба была той профессиональной сферой, которая переживала за эти десятилетия самые высокие темпы, самую высокую динамику профессиональной трансформации как в нормативно-правовом регулировании, так и в других институтах. При всем при этом на госслужбе удалось сохранить определенный поступательный ритм, этапность и не допустить каких-то критических отклонений. И это замечательно.

Сама технологизация государственной службы, естественно, при абсолютизации этого подхода может быть достаточно опасна, и ее можно в определенном смысле рассматривать как некую угрозу: при тотальном навязывании каких-то технологических компетенций мы можем упустить очень важные сущностные личные качества, ценностные установки государственных служащих. Понятно, что, может быть, это не так критично в какой-то производственной сфере, там достаточно объединения сотрудников на основе неких общих корпоративных ценностей, но применительно к сфере государственного управления и деятельности государственных служащих даже единства корпоративного профессионального сообщества недостаточно. Здесь должны быть достаточно устойчивые государственные ценности и подходы, которые определяют поведенческие особенности и модели у государственных служащих.

Что касается, собственно, существующих проблем. Я условно разделю бы их на две группы. Думаю, что мое мнение созвучно здесь с рядом предшествующих выступлений. Первая группа проблем связана с так называемыми хвостами, т.е. тем, что осталось до сих пор нерешенным в рамках ранее поставленных задач.

Не буду обобщать сильно, расскажу на конкретных примерах. Сегодня перед началом нашей встречи зашел на портал госслужбы, чтобы посмотреть текущие вакансии. Скажем, в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору вакантна должность государственного инспектора в городе Череповце. Потолок заработной платы у должностного лица, которое осуществляет контрольно-надзорные функции, 18 тыс. руб., при том что даже средняя зарплата по экономике в Череповце перешагнула уже за 50 тыс. Соответственно, какой уровень квалификации мы можем себе представить у человека, выполняющего контрольно-надзорные функции за такую месячную заработную плату?

Еще глубже, наверное, эти проблемы проявляются в сельской местности. Если выйти за рамки городской черты, мы знаем с вами, что на территории муниципалитетов у нас тоже есть государственные гражданские служащие, как правило, это территориальные органы региональных органов власти. Если на территории сельских муниципальных районов сохраняются структуры, связанные с деятельностью государственных служащих, то, как правило, это федеральные государственные полномочия, переданные на уровень субъекта, и субъект обеспечивает их исполнение, создавая территориальные органы региональных органов власти. Это достаточно ответственная сфера государственного управления. Я здесь даже не говорю о денежном содержании, об уровне заработной платы, но совершенно очевидно, что отношение государства и степень социальной защищенности государственных служащих в значительной степени определяет и качество государственного управления.

Мы понимаем, что сегодня из 26 муниципальных районов природный газ в Вологодской области дошел только до 16 районов, то есть 10 районов остаются без газоснабжения. Соответственно, там уровень оплаты услуг в сфере ЖКХ колеблется от 14 до 18 тыс. руб. в месяц, при том что заработная плата государственного служащего на тех должностях, которые присутствуют в территориальных органах, сегодня находится на уровне 22–28 тыс. руб. Конечно, есть механизмы, связанные с компенсацией расходов, но мы понимаем, что они совершенно не обеспечивают тот уровень и качество жизни, которые сегодня помогли бы государственным служащим работать с полной отдачей.

Есть проблемные вопросы, которые связаны с новыми системными изменениями. Мне кажется очень актуальным вопрос, который обозначил Игорь Андреевич, – о сложности привлечения молодежи на государственную гражданскую службу. Мы констатируем, что приток молодежи на государственную службу, региональную и в территориальные органы федеральных органов власти сокращается, т.е. молодежь не считает государственную службу референтной группой и сама государственная служба как

профессиональная сфера деятельности не особенно привлекает молодежь. Мне кажется, современное молодое поколение, его специфика совершенно не рассматриваются нами применительно к необходимым трансформациям в самой системе государственной службы. Для молодежи сегодня, мы знаем, очень важны внешние факторы, в том числе стиль управления руководителя, вообще стиль существующего в коллективе общения, уровень комфорта в организации. Я уже не говорю про стартовую заработную плату: она не всегда как раз является определяющей, а вот высокую мобильность, когда молодой человек может устроиться на службу и через полгода просто уволиться и свободно пойти искать свой жизненный путь дальше, мы, к сожалению, не учитываем и не выстраиваем в этом контексте работу с молодым поколением.

Отток молодежи, точнее, неприток молодежи на государственную региональную службу сегодня, к сожалению, связан еще и с достаточно устойчивыми общими миграционными тенденциями и процессами в Российской Федерации. Мы видим, что молодежь из сельских территорий, из муниципалитетов постепенно кочует в областные центры, из областных центров уезжает в крупные столичные конгломерации – Москву, Санкт-Петербург. Это в значительной степени ограничивает в регионах привлечение молодежи на государственную гражданскую службу, практически лишая нас возможности на региональном уровне обновлять кадровый состав и пополнять его новыми молодыми специалистами. И вот руководители органов власти стараются сохранять в своих коллективах тех государственных служащих, которые выходят на пенсию, а они, в свою очередь, мечтают уйти на пенсию, чтобы начать получать доплату к основной пенсии как бывшие государственные служащие. И руководитель либо пристраивает бывших госслужащих в подведомственные организации, либо выводит должности за штат государственной службы. По сути дела, формируется достаточно серьезная на сегодняшний день прослойка государственных служащих пенсионного возраста, которые в принципе выполняют работу без особого энтузиазма, потому что в любой момент они готовы выйти на пенсию.

Вот такие особенности и проблемы, которые тоже требуют осмысления и реагирования. Коллеги, конечно, можно говорить еще об очень многом. Я благодарен за возможность высказать свою позицию по обозначенным проблемам. Спасибо!

Н. Н. Клищ: я хотел бы поговорить о проблеме межпоколенческого разрыва на госслужбе, которую коллеги сегодня затронули. Я, будучи как раз представителем другого поколения, более молодежного, могу сказать, что, на мой взгляд, произошло с госслужбой. Раньше, когда я только начинал работать в этой сфере, кем был госслужащий? Это, как правило, была женщина предпенсионного возраста, дожидавшаяся выхода на пенсию. Идеальный день для нее – это тот день, в который ее беспокоили меньше всего, и она могла спокойно попить чай в кабинете. Сегодня госслужба, конечно, помолодела. И госслужащие становятся более профессиональными людьми со свойственной им специфической мотивацией.

В свое время мы проводили социологический опрос, стараясь выяснить, как себя чувствуют госслужащие (при этом мы затрагивали разные аспекты деятельности госслужащего). Были получены очень интересные результаты. Все писали, что перерабатывают, что не удовлетворены рабочим днем, начальником, расписанием, что зарплата низкая, что льготы и гарантии отсутствуют, что в отпуск давно не ходили, условия труда плохие и проч., и проч. Однако показатель удовлетворенности был просто выдающийся. Мы сравнили с американским показателем удовлетворенности (public service motivation): так вот, у нас он был выше. Исследователи очень удивились: как так вышло, что у нас госслужащие показали гораздо большую удовлетворенность по сравнению с американскими? Похоже, что просто это люди со специфической мотивацией. Конечно, представление, которое складывается у общества, и то, как реально молодые профессионалы себя ощущают на госслужбе, – это разные истории.

В рамках второй программы реформирования (2009–2013 гг.) проводились мероприятия по повышению имиджа госслужащих. Как разработчики мы в то время принимали участие в процессе и подготовили для прессы ряд статей, освещавших положительный опыт. В частности, написали про госслужащую паспортного стола, которая вошла в положение и выдала срочно (за два дня вместо положенных 30 дней), используя свое вне рабочее время, пожилой женщине загранпаспорт, поскольку та должна была срочно улететь. Нам сказали: «Ну и кому интересна ваша статья? Вы нам принесите статью, что бабушка дала взятку». А это вопрос имиджа. И сегодня проблема его создания требует самого пристального внимания. У нас в последнее время пресса в основном освещает негативные аспекты.

Еще очень важен вопрос стимулирования. Приведу пример служащих территориальных органов Росреестра. Они должны не только обладать достаточными юридическими знаниями, но и нести колоссальную ответственность: не дай бог, государственный регистратор выдаст с ошибкой какое-нибудь свидетельство о регистрации права собственности или выдаст его двум людям на один и тот же земельный участок. Последствия этого – куча судебных разбирательств. А при этом у них зарплата – 30 тыс. руб.

Еще проблема – подготовка кадров. Мы с Министерством труда разработали справочник, который, конечно, теперь уже нуждается в переосмыслении, доработке. Нам говорили: «Зачем делить на профессиональные направления? Это вообще не приживется». Но вот сейчас его используют. Главное – это то, что действительно появился справочник, который хотя бы дал образовательной системе, вузам, в том числе нашему (НИУ ВШЭ), понимание того, что требуют на госслужбе те или иные госорганы. До появления справочника вузы готовили специалистов в соответствии со своим видением того, что им может понадобиться, в то время как на госслужбе востребованы совсем другие знания, умения и навыки – и получался качественный разрыв.

Ключевой проблемой, полагаю, является также перегруженность госслужащих. В том году мы делали большой анализ по поручению Аппарата Правительства по оптимизации численности. Мы увидели, как неравномер-

но загружены госслужащие. При этом еще есть очень много обеспечивающих функций. Например, в Ростуризме работают порядка 63 человек, из них непосредственно туризмом занимаются около 20 человек, а все остальные занимаются обеспечением финансовым, юридическим, ИТ, еще чем-то. Получается, что вроде ключевой вопрос – развитие туризма, но те, кто реально занимаются туризмом, с утра до ночи работают и особенно ничего выдающегося не достигли.

Конечно, большое значение имеет мотивация. Игорь Андреевич сказал, что госслужащие переходят в коммерческий сектор. Это действительно так. Наши (НИУ ВШЭ) выпускники, которые идут работать в министерства, обычно через три года работы (даже в Минфине, где одна из самых высоких зарплат среди всех госорганов) становятся востребованными на рынке труда и уходят. К сожалению, типичная ситуация. Она говорит о том, что такие госслужащие не чувствуют для себя возможности дальнейшего карьерного развития и нужна какая-то система карьерных траекторий, какие-то стимулы. Например, не только должностной рост, который зачастую ограничен штатным расписанием, но и какие-то интересные, серьезные развилки, горизонтальные траектории развития, которые бы предоставили возможность совершенствования для госслужащих.

В итоге хочу сказать, что, с одной стороны, консерватизм госслужб чем-то полезен, поскольку он не допускает каких-то серьезных проблем, провалов, больших ошибок, но, с другой стороны, он тормозит развитие. Мне кажется, ключевая проблема – в нехватке серьезных инициатив в этом институте, каких-то экспериментов, завершающих историй, пилотных проектов. Вот если бы было побольше таких инициатив и на местах, и со стороны экспертного сообщества, и со стороны вузов, то госслужба бы от этого только выиграла. Важно проведение конкурсов лучших практик, инициатив на местах. Они помогут определить, в какую экспертную сторону следует двигаться, будут способствовать внедрению лучших кадровых практик. И чем будет больше таких инициатив, тем лучше будет развиваться госслужба. Спасибо.

А. В. Клименко: спасибо, Николай Николаевич. Действительно, мы можем начать дискуссию, но нам надо как-то обозначить ее границы. Я бы сейчас поставил в режиме блиц-ответов вопрос о том, что нужно и возможно сделать в наших конкретных условиях для улучшения состояния госслужбы, одно-два решения. Что бы вы сказали на этот счет?

А. Г. Барабашев: предложу тезисно, что можно было бы сделать, в каких направлениях продвигаться. Во-первых, надо повышать гибкость и инициативность государственных служащих. Сейчас в законодательстве существуют ограничения на гибкость и инициативность, связанные с тем, каким образом у нас происходит оценка служебной деятельности: она очень жесткая, «зарегламентированная». Механизмы оценки эффективности надо затачивать под гибкость и инициативность.

Во-вторых, хотелось бы повысить ориентацию государственной службы на проектную деятельность. В настоящее время, к сожалению, аттестационные процедуры, квалификационный экзамен, конкурс по поступле-

нию на вакантные должности – все нацелено на исполнение служебных обязанностей в рамках функциональной схемы государственного органа. Требуется двигаться в направлении ухода от жестких аттестационных, квалификационных схем поступления на вакантные должности.

В-третьих, следует менять принципы оценки профессионализма. Профессионализм должен оцениваться по результатам, а не по процессам. Это так называемая индикативная оценка по показателям результативности, увязанным с результатами работы государственных органов и их подразделений.

В-четвертых, аналитика мотивации должна быть введена в основу профессионального отбора кадров.

В-пятых, об этом много ныне говорится, надо максимально применять на государственной службе высокие технологии. Начиная с COVID-19 это стало настоятельной потребностью. Сегодня, с февраля 2022 г., использование высоких технологий, сбор и анализ данных для принятия решений становится вопросом выживания страны.

А. В. Клименко: спасибо, Алексей Георгиевич. Тут целую программу нам наметили. Какие еще есть доступные шаги, на которых можно было бы сейчас сосредоточиться?

Р. Н. Корчагин: понятно, что контекст задан, национальную модель надо строить. Мы сегодня в обсуждении обозначили проблему гендерного дисбаланса. Что такое гендерный дисбаланс? Это гомогенность, она гибкости не придаст. Гетерогенные группы генерируют больше инноваций, чем гомогенные. С этими дисбалансами должен работать сам государственный орган.

Обычно отношения служащего и государства – это контракт, т.е. служащий заключает контракт с Российской Федерацией, с субъектом Российской Федерации. Как создать у него ценность заключения такого контракта? Это еще и своего рода психологический контракт, который он заключает с конкретным профильным руководителем. И профильник часто за счет инструментов нематериальной мотивации – бесед один на один – может удержать служащего. Это также и юридический контракт: по большому счету, у нас два существенных типа контрактов до сих пор не проработаны. Я порекомендовал бы Минтруду в логике развития профильных руководителей повышать их управленческий профессионализм.

Оценочный инструментарий. Он у нас совершенствуется, Минтруд его разрабатывает. Мы вышли на вопросы оценки мотиваторов. Академия сейчас занимается разработкой соответствующего оценочного комплекса, позволяющего еще на входе понимать, придет человек на госслужбу или не придет. Но несмотря на HR-технологии, очевидно, что конкурсные процедуры работают хуже, чем реферальные программы на удержание. Коллеги, эта практика уже давно отработана у работодателей, так что надо расширять оценочный инструментарий и, в частности, использовать в работе кадровых служб госорганов новые методы HR-технологии.

Неравенство доходов. Опять же, с точки зрения HR, доходы – это гигиенический фактор. Пока мы не решим проблему неравенства доходов,

мы будем нести риски. Риски можно прогнозировать, и уже есть модели дожития с точки зрения использования цифровых технологий принятия решений, и с ними тоже надо работать. Я считаю, что ничего не мешает этим заниматься конкретным руководителям на своих конкретных рабочих местах, формируя эффективную и результативную кадровую политику госоргана. Но, к сожалению, у нас кадровики часто не обладают необходимыми полномочиями, чтобы, даже занимая лидерскую позицию, проводить соответствующие решения. В качестве заместителя директора по работе с персоналом и одновременно – исполняющего обязанности директора института, исполняя таким образом одновременно две роли, я столкнулся с необходимостью решить поставленную передо мной задачу соответствующей авторитетной структуры. И мне удалось достаточно быстро найти способ ее решения и определить, где у нас дисфункция, почему децильный коэффициент не соответствует норме. Было несложно разработать 17-ранговую систему оплаты труда, и это заняло не так много времени – я это сделал, снижая неравенство доходов и выводя медиану по оплате труда по должностям. Но такую задачу передо мной никто не ставил! Сама жизнь заставила это делать. То есть мне – профильному руководителю – пришлось это делать самому.

Мы не уделяем должного внимания нематериальной мотивации. Когда мы на конкурсе практик делаем опросы, вы знаете, кто наиболее заинтересован в профессиональном развитии госслужащих? Руководители госорганов, затем сам госслужащий, кадровая служба, профильный руководитель. То есть наименее заинтересован в развитии госслужащего профильный руководитель! А что такое профессиональное развитие госслужащего? Это нематериальная мотивация. У меня конкретное предложение: давайте проработаем вопрос формирования профессиональной компетенции управленческой работы с людьми, то, что называется в зарубежной практике *people management*. Понимаете, не HR-менеджмент, а *people management*. Это тоже определенные технологии.

Затем команда. Надо, мне кажется, изучать опыт работы в проектных командах, группообразование (то, о чем Алексей Георгиевич сказал). Например, в Росреестре, куда я был приглашен и где модерировал сессии их молодежи, в этом заинтересованы и командные практики работы развивают. Это реальный пример того, как поднимают статус данных кадровых практик.

Я бы нормативку, особенно сейчас, оставил в покое. Мы с вами понимаем, что ни 110-й, ни 112-й указы Президента ни по аттестации, ни по конкурсам должным образом не работают. Нам надо это зафиксировать и понять, почему не работают.

Минтруд сейчас создает базу независимых экспертов. Без независимых экспертов не будет общественного контроля за кадровой политикой, но независимые эксперты не являются экспертами в кадровой политике и зачастую отдают бразды правления нормам и ценностям госорганов. Разработка системы оценки мотиваторов и механизмов объемной контрактации служащего – бренд-контракта, психологического контракта,

юридического контракта – возможна при участии независимых экспертов и профильных руководителей.

Л. Е. Вахнин: что бы я сделал? Я бы, конечно, сохранял спокойствие и ничего резко не менял. Это, мне кажется, самое главное в беспокойное время.

Во-первых, нужно подтянуть имеющиеся хвосты. Тут я пояснил бы Вячеславу Викторовичу. Например, зарплата территориальных органов будет повышена с 1 января 2023 г. Указ, изменивший систему оплаты труда с этого года, вступил в силу только по центральному аппарату ФОИВ, его вторая часть вступает с нового года. Если рубль за это время устоит, то это будет действительно очень существенная прибавка, потому что на федеральном уровне мы видим, насколько это действительно обеспечило стабильность и определенного рода мотивацию.

Что касается численности госслужбы, то на Форуме труда я сказал, что наш институт выглядит очень стабильно, но кое-что не договорил. У нас тут аудитория профессиональная, поэтому можно представить детальную оценку. Например, возрастной состав в субъектах просто один в один в 2019 и в 2020 г., ни на процент не сдвинулся, а на федеральном уровне сдвинулся очень серьезно, особенно упала доля женщин в центральных аппаратах – на 14%. Очевидно, это прямое следствие методов проведения реформы и сокращения кадров в 2021 г. Кого сокращали в первую очередь? Тех, кто не демонстрировал большого прогресса в силу ряда причин, в том числе и объективных. Были, конечно, и те, кто ждали сокращения и воспользовались моментом, чтобы получить компенсации. Какие-то резкие колебания с точки зрения сокращения всегда сопровождаются, к сожалению, побочными эффектами и психологической напряженностью.

Второе, что я сделал бы, – это наладил серьезную обратную связь внутри нашей системы. Система иерархическая, построена так, что сигнал идет сверху вниз и где-то теряется. Нужно же посмотреть отражение этого сигнала, на то, как соблюдается установленный законодательством порядок. Вот это было бы очень полезно для того, чтобы повысить и гибкость, и адаптивность. В этом смысле я бы слова Дмитрия Валерьевича прокомментировал – соотношение централизации и децентрализации. Централизация в данном случае убила бы всю обратную связь и превратила бы управление в сплошной поток указаний сверху.

На ужесточение актов есть приказ: мы видим, что сами люди этого хотят в большинстве случаев, потому что они не в состоянии ориентироваться в правовом пространстве. Обладая возможностью самостоятельно применять нормы права, они испытывают необходимость в конкретной и подробной инструкции, где четко написано, что и как следует делать в заданных ситуациях. И тогда они чувствуют себя защищенными. Умение самостоятельно применять нормы права, а не копировать чужие действия в рамках юридических норм, – это уже другой уровень развития, на таких людей и надо делать ставку.

Поэтому децентрализация всегда нужна именно как внутренняя составляющая системы. Понимаете, госслужба все равно будет системой за-

крытой, поэтому если мы все стандартизируем, любой процесс во всех органах сделаем одинаковым, это превратит саму систему в хаос. Вот эта внутренняя динамика нашей системы как раз будет достигаться тем, что в органах по-разному жизнь устроена. Если в этом органе вам некомфортно, вы можете уйти в другой, а если везде все будет одинаково, система просто погибнет, потому что в ней исчезнет движение, а значит, и какой-либо прогресс. С точки зрения контроля – да, он должен быть централизованный, а процессы все равно должны быть децентрализованные. Это условие выживания, особенно в нашей системе. Вот мое видение.

А. В. Клименко: спасибо. Коллеги, есть желание еще дать предложения по первым шагам?

И. А. Мурашев: нужно развивать плоские структуры. Должна быть возможность создавать временные команды в легальном поле, чтобы выводить людей из подчинения иерархичных руководителей. Тогда рабочие группы, которых десятки в каждом органе создано, действительно будут делать что-то без оглядки на непосредственного функционального руководителя, подчиняясь руководителю временному. И в результате инициатива заколосится, и ведомственные колодцы сможем преодолеть. Но сейчас на практике складывается так: у каждого есть свой начальник, который имеет доступ к подчиненному 12 часов в сутки. Ты можешь состоять в любых рабочих группах, но ты сначала делаешь основную работу, которой много, а потом что-то еще... То же самое касается бережливого подхода, процессного подхода, о котором говорили на Форуме труда в Санкт-Петербурге. Если рабочая группа освобождается от текущих должностных обязанностей и занимается совершенствованием процесса во имя всего на свете, она достигает результата; если этот проект для нее факультативный, то очередная рабочая группа закончится ничем. Я за плоские структуры, за временные структуры, за временных руководителей и направление сотрудников на творческую деятельность, тогда они что-то смогут давать. Это первое, что я бы попробовал сделать.

В. В. Приятелев: мне кажется, что текущая ситуация в значительной степени демонстрирует нам очень яркие примеры того, что в определенных кризисных обстоятельствах мы можем поступиться какими-то очень жесткими, однозначными, прямолинейными, регламентированными процедурами. Сейчас мы готовы к тому, чтобы вносить изменения и послабления в 44-ФЗ⁶, в законодательство о закупках, в налоговое регулирование, механизмы и формы поддержки. Мне кажется, что осознание этой практики должно нам помочь перенести по аналогии такие подходы и модели.

В обычной жизни есть шаблонные, типичные ситуации, которые действительно необходимо регулировать с точки зрения каких-то универсальных процедур. Там, где руководитель выполняет, например, функции стратегические, инновационные, поиск новых решений очень часто умирает на уровне зарождающейся инициативы: механизмы тотального контроля

⁶ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция).

не позволяют развивать новые механизмы и направления. Ни в коем случае не поймите превратно, я не за то, чтобы провоцировать рост коррупции или каких-то прочих негативных явлений. Мне кажется, подходы риск-ориентированного контроля и надзора надо распространять и на оценку деятельности руководителей, выполняющих эти функции, т.е. давать некую фору не только руководителям, но и специалистам, которые самостоятельно те или иные полномочия осуществляют. Потому что все однозначно согласны, что без инициативы, без активной инициативы, без желания менять окружающую действительность двигаться дальше будет очень сложно. Все это вполне возможно и допустимо. Со всем остальным, что коллеги озвучили, я тоже согласен. Спасибо.

Н. Н. Клищ: я за хорошие эксперименты, чтобы их было побольше. Мне кажется, нужно чаще пробовать. У нас особенно на федеральном уровне по разным причинам очень боятся пробовать. Леонид Евгеньевич говорит про стабильность, что не надо резких движений. Конечно, я согласен, опрометчивых решений не надо принимать, но пробовать и делать какие-то пилотные проекты, внедрять новые технологии жизненно необходимо. Здесь госслужба, на мой взгляд, сильно отстает от коммерческого сектора, который просто для выживания должен это делать, а госслужба достаточно стабильная сама по себе. А кризисные явления, на мой взгляд, как раз наоборот приводят к повышению стабильности госслужбы, люди охотнее идут на госслужбу, ее больше рассматривают в качестве своей деятельности. Но даже для тех специфически мотивированных людей с нематериальной формой мотивации все равно нужно предоставлять какую-то возможность самореализации, внесения предложений. Я двумя руками за гибкие проектные подходы, но просто надо понимать, что у госслужащего на это не хватает времени. Как правило, они перегружены, завалены поручениями постоянно, и чтобы эти подходы внедрять, надо для этого освободить их время.

Конечно, надо с помощью цифровизации повышать качество взаимодействия с населением и качество услуг. Госслужащий должен стать профессионалом. Должны как-то сломить существующее недоверие, негативный имидж. Зарплаты – это сейчас в большинстве случаев фактор негативного отбора на госслужбу, все-таки туда должны попасть мотивированные люди, которые действительно получают достойную оплату и что-то могут сделать для страны, расширить инициативность (Алексей Георгиевич правильно затронул эту тему).

У нас госслужба больше ориентирована на соблюдение сроков, процедур, чем на получение результата: бесконечные отписки, поверхностное рассмотрение документов, на которые тоже не хватает времени, – они все обусловлены сроками. Прогрессивная практика – это когда госслужащему важнее не в срок отписку написать, а дать какие-то концептуальные замечания, улучшить качество нормативных актов, которые они разрабатывают.

Ну и что касается оценки того, что внедряется. У нас недостаточно просчитываются последствия принимаемых решений. Что-то, конечно, в этом

направлении делается благодаря усилиям экспертного сообщества, инициативных, неравнодушных госслужащих. Мне кажется, надо поощрять эти инициативы, особенно со стороны ключевых органов, которые в том числе тут присутствуют – Министерство труда, Аппарат Правительства, Администрация Президента. Возможно, стоит объявлять среди экспертов какие-то конкурсы. Есть конкурсы среди госслужащих. У многих экспертов также есть профессиональное мнение, и его нужно высказывать.

Относительно процедуры оценки регулирующего воздействия. Если вы хотите отклик от граждан, от населения, вам нужно рассказывать о законодательном акте доступно, а не выкладывать тексты законопроектов по 200 страниц, написанные юридическим языком, и ждать, что гражданин разберется и выскажет мнение. Надо законопроект представлять в доступной форме, объяснять, комиксы рисовать, видеоролики снимать, тогда можно получить какой-то отклик. Обратная связь, и Леонид Евгеньевич об этом говорил, – это действительно ключевое, это очень важно, ее надо налаживать. То же касается конкурсов профессионального мастерства, которые больше проводятся в регионах и очень мало – на федеральном уровне. Хорошо, если бы собирали все эти инициативы, высказывания. Госслужащие, к сожалению, в это мало верят, они очень по многим вопросам говорят, что их предложения скорее всего не будут учтены, что они где-то потеряются. Если как-то обеспечить обратную связь, мы бы получили массу инициатив, из которых было бы что выбрать.

А. В. Клименко: спасибо, Николай Николаевич. Я бы еще отметил весь цикл подготовки, переподготовки, повышения квалификации госслужащих. Это стратегический, не оперативный сюжет. В настоящее время содержание образовательных программ далеко не полностью отвечает потребностям госслужбы, слабо ориентировано на востребованные знания, умения, навыки. Конечно, надо еще и учителей учить, привлекать к образовательному процессу самих госслужащих, которые имеют реальный опыт решения задач.

Л. И. Якобсон: я хотел бы поблагодарить всех за очень интересное обсуждение. Уверен, что материалы круглого стола помогут многим читателям журнала лучше понять как современное состояние государственной службы, так и проблемы, над решением которых работают ученые и практики.