



ОПЛАТА ТРУДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ: сравнительный обзор

Астанинский хаб государственной службы
2023

В рамках настоящего исследования сравниваются системы оплаты труда в государственном секторе в разных странах мира и анализируются факторы, влияющие на их структуру и состав, включая материальные и нематериальные составляющие. Исследуется взаимосвязь между уровнем вознаграждения и должностью, стажем работы, квалификацией и производительностью труда. В исследовании рассматривается классификация должностей и справедливость систем стимулирования, как внутренняя, так и внешняя, с точки зрения условий занятости и оплаты труда. Также обсуждается размер оплаты труда в государственном секторе и факторы, влияющие на политику и практику оплаты труда в долгосрочной перспективе, такие как бюджетное планирование, конкурентоспособность и эффективность. В исследовании подчеркивается важность учета этих факторов при разработке систем оплаты труда в государственном секторе.

Приглашаем экспертов и практикующих специалистов представить свои комментарии и рекомендации по дальнейшему продвижению этой работы по адресу электронной почте info@astanacivilservicehub.org.

Пожалуйста, цитируйте следующим образом:

ACSH (2023). Оплата труда в государственном секторе: сравнительный обзор. Астана: Астанинский хаб государственной службы.

Настоящий документ является неофициальным переводом. Были приложены максимальные усилия к тому, чтобы документ соответствовал оригинальному, но официальной является только версия на английском языке, опубликованная на сайте ACSH (www.astanacivilservicehub.com)

© Программа развития ООН 2023
© ACSH 2023

Рисунок обложки: Freepik

Взгляды и мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения Астанинского хаба государственной службы или Программы развития ООН. Фотокопирование и воспроизведение выдержек из текста разрешены при наличии соответствующих ссылок.

Предисловие

Современные системы оплаты труда в государственном секторе по большей части были разработаны в совсем другую эпоху и практически не изменились за последние пять-шесть десятилетий. Все они во многих отношениях очень похожи, поскольку основываются на схожих принципах, однако между системами также существуют и значительные различия, поскольку сочетание и баланс элементов, включаемых в общий компенсационный пакет, отличаются в разных странах.

Эти модели были внедрены, когда мир был совсем другим, в то время, когда в управленческом мышлении доминировали эксперты в области эффективности, находящиеся под влиянием научных принципов управления. В то время рабочая сила в государственном секторе представляла собой «армию клерков». Сотрудников с высшим образованием было немного. Старшие администраторы принимали все решения и руководили работой своих сотрудников посредством системы надзора. Большинство государственных служащих начинали свою карьеру с должностей начального уровня, и ростом стажа работы могли ожидать, что будут идти по предсказуемому пути, чтобы достичь самой высокой возможной должности в своей карьерной лестнице. От государственных служащих ожидалось, что они будут делать то, что им говорят, и соответствовать минимальным требованиям эффективности (ОЭСР 2008b; Clements et al. 2010; Van der Meer et al. 2015).

Однако важные политические, экономические и социальные изменения, происходившие в последние десятилетия, т. е. быстрый научно-технический прогресс, рост урбанизации, старение населения, ухудшение состояния окружающей среды, глобализация рынка и усиление взаимозависимости между государствами, продолжающиеся и в наши дни, при этом глобальная пандемия и региональная война еще больше усугубили ситуацию, привели к созданию сложных и новых отношений и сетей.

Эти изменения создают огромные вызовы (и возможности), которые необходимо эффективно решать, и которые, безусловно, влияют на то, как правительства и системы оказания государственных услуг должны будут работать в будущем. Таким образом, правительства, признавая необходимость решения таких многогранных и сложных проблем, понимают, что им необходимо привлекать сотрудников, обладающих соответствующими компетенциями и навыками, и обеспечивать адекватную оплату труда, чтобы удерживать конкурентоспособную рабочую силу, способную эффективно справляться с поставленными задачами (Baimenov and Liverakos, 2019).

Вплоть до 1970-х годов подход к установлению уровней оплаты труда заключался в оценке соответствия уровня оплаты труда в государственном секторе на аналогичных ролях на объединенном государственном и частном рынке занятости [принцип сопоставимости] с целью достижения справедливости и конкурентоспособности системы оплаты труда в государственном секторе.¹ В 1980-х годах в качестве ключевого принципа при определении уровня вознаграждения вместо справедливости стали применять эффективность. Правительства начали устанавливать оплату труда государственных служащих на уровне, достаточном для того, чтобы иметь возможность нанимать, мотивировать и удерживать способных сотрудников в условиях конкуренции с частным сектором.² Теоретически эта политика выявляла готовность платить больше в сферах повышенного спроса (или дефицита) и меньше в сферах низкой заинтересованности (или избытка). Примерно в то же время важным принципом при определении уровней оплаты труда в государственном секторе также стало понятие приемлемости с точки зрения затрат как средство контроля государственных средств, выделяемых на оплату

¹ Этот подход был инициирован в Соединенном Королевстве и до сих пор используется в США для определения вознаграждения федеральных служащих.

² Однако несмотря на то, что эта модель учитывала условия частного сектора, денежное вознаграждение, тем не менее, по-прежнему дисконтировалось по отношению к частному сектору, учитывая общий компенсационный пакет, который включал такие элементы, как ценность гарантии занятости, срок пребывания в должности и нематериальные выгоды; элементы, которые будут подробно рассмотрены далее в настоящем исследовании.

труда в государственном секторе, в периоды ухудшения финансового положения и бюджетных ограничений. В 1990-х годах подход к оплате труда в основном основывался на эффективности деятельности и предоставлении стимулов. В этом случае предполагалось, что государственные служащие несут ответственность за свою работу и, следовательно, они должны получать оплату труда в соответствии с некоторыми заранее определенными показателями личных достижений.³

Эти различные подходы не являются взаимоисключающими, поскольку политика оплаты труда всех работников государственного сектора содержит элементы сопоставимости, эффективности, приемлемости с точки зрения затрат и эффективности, а главенствующей основой для определения общих уровней оплаты труда по-прежнему является необходимость нанимать, мотивировать и удерживать способных людей, предоставляя комплекс материальных и нематериальных стимулов, привлекательных для потенциальных государственных служащих (Bourgon 2008).

В настоящее время системы оплаты труда в государственном секторе претерпевают изменения, поскольку правительства стран разрабатывают и реализуют политику оплаты труда, направленную на привлечение и удержание лиц с соответствующими компетенциями и навыками, необходимыми в государственном секторе; в то же время они также стараются сдерживать общие затраты на оплату труда в государственном секторе в условиях имеющихся финансовых ограничений и сокращения бюджетных ресурсов. Баланс между этими двумя факторами требует гибкости при корректировке уровня и состава занятости и надежной системы управления государственными средствами, чтобы эффективно реагировать на современные вызовы и продолжать служить нуждам людей. Таким образом, правительства вводят политику, которая реструктурирует то, как оплачивается труд, а также то, как организована и управляется в целом система вознаграждения. Разрабатываемые модели представляют собой значительный сдвиг в мышлении, хотя последние события свидетельствуют о том, что единая «передовая практика» не была сформирована (Purper et al. 2018).

Это исследование включает сравнительный обзор систем оплаты труда в государственном секторе, действующих по всему миру. Он включает в себя анализ основных элементов и факторов, влияющих на форму и вид, а также на структуру и состав вознаграждения в государственном секторе во всем мире. Исследование начинается с изучения понятия «полная компенсация»; включая денежные и неденежные вознаграждения, предоставляемые работникам государственного сектора, т.е. заработная плата, льготы, возможности обучения и развития, рабочая среда и т. д. Затем в исследовании изучается взаимосвязь между уровнями вознаграждения и такими элементами, как должность, стаж работы, опыт, квалификация, компетентность и эффективность труда; а также продвижение по службе, поскольку в большинстве стран они обычно связаны с дифференциацией оплаты труда. Кроме того, большое внимание уделяется классификации должностей, поскольку действующие системы оценок также определяют уровни заработной платы.

Далее в обзоре рассматривается вопрос справедливости систем вознаграждения в государственном секторе, как внешне, т.е. условия занятости и вознаграждения по сравнению с частным и неправительственным сектором; и внутренне, т.е. соответствует ли разница в оплате труда всех государственных служащих справедливо каждой должности в государственной организации. Внешняя справедливость определяется конкурентоспособностью оплаты труда государственных служащих по сравнению с частным сектором; а внутренняя справедливость - путем расчета коэффициентов дифференциации оплаты труда в государственном секторе.

Далее в исследовании представлен обзор расходов на оплату труда в государственном секторе по всему миру в виде процента от ВВП страны, а также государственных доходов и расходов. Затем обсуждаются факторы, влияющие на политику и практику оплаты

³ Эта модель основана на теории «принципал-агент» (Мое, 1984) и предполагает, что интересы работников совпадают с интересами владельца/работодателя (акционеров в частном секторе и налогоплательщиков в государственном секторе).

труда в долгосрочной перспективе, т.е. финансовое планирование, конкурентоспособность и гибкость оплаты труда, а также эффективность, поскольку любые изменения в уровнях заработной платы и пенсий, а также других льгот и условий занятости влияют на государственный бюджет, состав рабочей силы, справедливость систем оплаты труда и качество оказания государственных услуг.

На системы вознаграждения в государственном секторе также влияют институциональные механизмы. Например, бюджетные и фискальные ограничения влияют на принятие решений об уровне оплаты труда и занятости, поскольку любые такие решения имеют макроэкономические и фискальные последствия. В этом смысле необходимы эффективные институты и политика для того, чтобы увеличение расходов на оплату труда государственных служащих отражалось в эффективном с точки зрения затрат оказании качественных государственных услуг, при этом устойчивым в финансовом отношении образом. В противном случае управление расходами на оплату труда становится огромной проблемой, что сказывается на фискальном планировании, конкурентоспособных уровнях оплаты труда и эффективности государственных расходов (МВФ 2016а).

В завершении в исследовании представлены новые тенденции в оплате труда в государственном секторе, таких как движение в сторону более плоской и более гибкой организационной структуры и структур оплаты труда, интегрированным и унифицированным для различных групп персонала с меньшим количеством категорий; обычно состоящих из широких диапазонов вознаграждения. Эта тенденция часто сопровождается «оптимизацией численности и состава персонала». Этот термин относится к инициативам, направленным на определение оптимальных конфигураций штата, что часто приводит к «сокращению» персонала государственного сектора; или значительному расширению сотрудничества с частным сектором в оказании государственных услуг. Последнее часто приводило к созданию новых организаций, в которых задействован различный контингент персонала, и поэтому нужен единый новый подход к оплате труда (Brown 2012).

Можно также наблюдать растущее внимание к использованию оценки должности по отношению к функциональным обязанностям и уровню должности в организации; а также применение подходов, основанных на навыках и компетенциях при установлении уровней вознаграждения. Кроме того, спрос и предложение на сотрудников со специальным образованием, профессиональным опытом и способностями к выполнению работы также становятся все более важными факторами, определяющими оплату труда (Korn Ferry, 2017; WCO, 2019). Кроме того, еще одной недавней разработкой является увязка заработной платы сотрудников с результатами работы в государственном секторе наряду с одновременным отказом от постепенного повышения, связанного с выслугой лет (стажем работы), хотя этот подход более распространен среди руководителей и специалистов.

Такая практика выдвигает на передний план понятие «индивидуальной оплаты труда» для государственных служащих, обладающих навыками и компетенциями, пользующимися большим спросом. В этом контексте, учитывая рост числа рабочих мест, основанных на знаниях, работодатели в государственном секторе вводят политику вознаграждения, которая признает ценность найма подходящих квалифицированных работников с более высокой оплатой труда. Этот подход позволяет правительствам иметь значительную гибкость в оплате труда за счет введения дифференцированной шкалы оплаты труда и предоставления дополнительных надбавок и стимулов для привлечения, найма и удержания персонала, особенно в профессиональных областях, где имеется нехватка навыков (Brown 2018).

Тем не менее, еще одной новой тенденцией в области оплаты труда в государственном секторе является передача ответственности за управление и администрирование политики оплаты труда от центрального органа министерствам и ведомствам. Это изменение признает роль, которую оплата труда играет в практике работы с персоналом и управлении работой, и в значительной степени соответствует расширяющейся практике возложения на государственных руководителей ответственности за работу своих подразделений и их сотрудников. Таким образом, степень свободы действий государственных менеджеров в таких вопросах, как управление человеческими ресурсами, политика и практика вознаграждения в их организациях, смещается к более низким организационным уровням в государственном аппарате.

Мы искренне надеемся, что этот обзор будет для вас информативным и оправдает ожидания читателей по столь важной теме, так как здесь мы стремились собрать, обобщить и распространить полезную информацию о системах оплаты труда в государственном секторе по всему миру и последних тенденциях в этой важной сфере государственной политики. Исследование является еще одним вкладом Астанинского хаба в сфере государственной службы в соответствии с его мандатом по обмену знаниями между странами-участницами; и таким образом удовлетворяет их спрос на современные знания и опыт, относящиеся к области государственного управления и развития государственной службы.



Алихан Байменов

Председатель Управляющего комитета
Астанинский хаб государственной службы

Выражение признательности

Это исследование было бы невозможно завершить без вклада многих ученых и практиков из разных частей мира, который они внесли в течение последних четырех лет. Среди них мы бы хотели особо отметить профессора Джеймса Л. Перри из Университета Индианы, Войцеха Зелински, специалиста ОЭСР/SIGMA по государственному управлению, и Леха Марцинковски, старшего советника ОЭСР/SIGMA по вопросам политики, которые нашли время, чтобы представить подробные комментарии по структуре и содержанию этой публикации, которые помогли улучшить ее качество. Астанинский хаб государственной службы (Хаб) выражает им глубокую признательность. Большую благодарность также выражаем высшему руководству и должностным лицам государственных органов, отвечающим за вопросы государственной службы в нескольких странах-участницах Хаба, а также Агентства по делам государственной службы Республики Казахстана.

Более того, эта работа была бы невозможна без усилий Максута Утешева, советника Председателя Управляющего комитета Хаба; Куралай Байбатыровой и Толкын Омаровой, проектных экспертов исследовательской группы Хаба; Акботы Сулейменовой и Назым Жакеновой, ассистентов; и Паноса Ливеракоса, международного консультанта Хаба по исследованиям и управлению знаниями.

Общая координация и определение объема этого обзора были обеспечены Алиханом Байменовым, председателем Управляющего комитета ACSH, который осознал необходимость провести сравнительный обзор систем оплаты труда в государственном секторе в соответствии с последними событиями в этой области государственной политики с целью распространения его результатов среди практиков ACSH в качестве еще одного вклада ACSH в области реформирования и развития государственной службы. Мы также выражаем признательность ПРООН в Казахстане, основному имплементирующему партнеру Правительства Казахстана, поддерживающему ACSH на институциональном уровне, за их неоценимую поддержку.

Об Астанинском хабе государственной службы (ACSH)

Астанинский хаб государственной службы является флагманской инициативой Правительства Республики Казахстан и Программы развития ООН. Он был создан в 2013 году 5 международными организациями и 25 странами; сейчас в его состав входят 43 страны-участницы. География участников простирается от Америки и Европы через СНГ, Кавказ и Центральную Азию до стран АСЕАН, демонстрируя, что партнерство для совершенствования государственной службы является постоянной и универсальной потребностью для всех стран.

Миссия Хаба заключается в содействии повышению эффективности государственной службы посредством поддержки усилий правительств стран-участниц в укреплении институционального и человеческого потенциала и, таким образом, внесения вклада в совершенствование систем государственной службы в странах региона и за его пределами.

Астанинский хаб государственной службы является многосторонней институциональной платформой для непрерывного обмена знаниями и опытом в области развития государственной службы с целью поддержки правительств в регионе и за его пределами посредством развития партнерства, укрепления потенциала и обучения по принципу «равный с равным», а также исследований, основанных на фактических данных.

Более подробная информация на сайте www.astanacivilservicehub.org.

Содержание

Предисловие.....	I
Выражение признательности	V
Об Астанинском хабе государственной службы (ACSH).....	V
Содержание.....	VI
Список таблиц	VI
Список вставок.....	VII
Список рисунков.....	VII
Аббревиатуры и сокращения.....	VIII
1. Введение.....	1
2. Определение общей оплаты труда в государственном секторе.....	6
3. Компоненты компенсации в государственном секторе	9
Базовая заработная плата.....	9
Надбавки.....	19
Оплата с учетом результатов работы.....	20
Социальный пакет.....	23
<i>Медицинское страхование</i>	24
<i>Пенсионное обеспечение</i>	24
<i>Ежегодный отпуск</i>	25
<i>Гибкий график работы и удаленная работа</i>	25
<i>Другие выгоды и вознаграждения</i>	28
4. Справедливость вознаграждения за труд в государственном секторе	30
Внешняя справедливость: Вознаграждение за труд в государственном секторе в сравнении с частным сектором	30
Внутренняя справедливость: коэффициент сжатия для оплаты труда	33
5. Размер фонда заработной платы в государственном секторе	36
6. Факторы, влияющие на политику и практику в сфере оплаты труда.....	43
Фискальное планирование	44
Конкурентная система оплаты труда	46
Гибкость и эффективность.....	47
7. Тенденции в системах оплаты труда в государственном секторе	49
Более ровные и гибкие организационные структуры.....	49
Индивидуализированная оплата	50
Увязка оплаты труда с результативностью.....	51
Делегирование ответственности	53
Использование системы компетенций.....	57
Использование оценки должностей и классификации должностей (и грейдинга).....	58
8. Заключение.....	71
Список литературы.....	74

Список таблиц

Таблица 1. Расходы на оплату труда и занятость в государственном секторе в отдельных странах.....	5
Таблица 2. Годовой базовый оклад в федеральном правительстве США по грейдам и ступеням (в долларах США).....	10
Таблица 3. Базовый оклад должностей грейда А в федеральном правительстве Германии.....	12
Таблица 4. Базовый оклад должностей грейда В в федеральном правительстве Германии.....	12
Таблица 5. Базовая заработная плата по уровням и подгруппам государственной службы в Армении (в драмах).....	13
Таблица 6. Базовый оклад по категориям и грейдам государственной службы в Корее (в тыс. вон).....	13

Таблица 7. Ежемесячная минимальная и максимальная оплата труда государственных служащих по категориям в Казахстане (2020 г.).....	15
Таблица 8. Компенсационные пакеты в государственном секторе в выборочных странах.....	26
Таблица 9. Годовые зарплаты в государственном секторе в выборочных странах и коэффициенты сжатия.....	35
Таблица 10. Тип автономности при принятии решений в вопросах, связанных с вознаграждением, в госсекторе Соединенного Королевства.....	55
Таблица 11. Классификация должностей в государственном секторе, критерии классификации и системы разрядов заработной платы в выборочных странах.....	62

Список вставок

Вставка 1. Характеристики справедливого вознаграждения.....	1
Вставка 2. Факторы FES.....	10
Вставка 3. Годовая базовая заработная плата и уровни оплаты труда Министерства финансов Австралии.....	11
Вставка 4. Варианты оплаты труда с учетом результатов работы в выборочных странах.....	21
Вставка 5. Выгоды в государственном секторе в выборочных странах.....	24
Вставка 6. Гибкий режим работы в государственном секторе в выборочных странах.....	27
Вставка 7. Сравнение вознаграждения в государственном/частном секторе в отдельных странах.....	30
Вставка 8. Передовой опыт в сфере оплаты труда в госсекторе.....	49
Вставка 9. Связь между оценкой должностей и уровнем оплаты должностей.....	58
Вставка 10. Типичная система классификации должностей.....	59

Список рисунков

Рисунок 1. Модель общего компенсационного пакета в государственном секторе.....	7
Рисунок 2. Внутренние и внешние элементы общего компенсационного пакета государственных служащих.....	8
Рисунок 3. Разница в доходах между частными и государственным сектором на протяжении трудовой жизни в Соединенном Королевстве.....	31
Рисунок 4. Коэффициент сжатия заработных плат в государственном секторе в отдельных странах.....	34
Рисунок 5. Фонд заработной платы центрального правительства в процентах от ВВП, доходов и расходов в разбивке по уровню дохода.....	37
Рисунок 6. Фонд оплаты труда центрального правительства как процент от ВВП, доходов и расходов в разбивке по географическим регионам.....	38
Рисунок 7. Фонд оплаты труда центрального правительства в процентном отношении к ВВП, доходам и расходам для отдельных стран нашего региона.....	40
Рисунок 8. Занятость в государственном секторе как процент населения по уровню дохода.....	41
Рисунок 9. Занятость в государственном секторе как процент от населения в отдельных странах региона.....	41
Рисунок 10. Факторы, влияющие на оплату труда в государственном секторе.....	43
Рисунок 11. Применение системы вознаграждения в зависимости от результатов.....	52
Рисунок 12. Степень делегирования ответственности в вопросах оплаты труда.....	56

Аббревиатуры и сокращения

ACAS	Консультативный, примирительный и арбитражный совет
ACSH	Астанинский хаб государственной службы
APS	Государственная служба Австралии
ASHE	Ежегодный обзор часов и доходов
CIPD	Дипломированный Институт персонала и развития
EC	Европейская комиссия
ECEC	Расходы работодателя на оплату труда
EL	Уровень руководителей
EPSU	Европейская федерация профсоюзов государственных служащих
ETUI	Европейский институт профсоюзов
ЕВРОСТАТ	Статистическая служба Европейского Союза
FES	Система факторной оценки
ВВП	Валовой внутренний продукт
СГФ	Статистика государственных финансов
GS	Общая шкала
IES	Институт исследований занятости
IFS	Институт фискальных исследований
MOT	Международная организация труда
МВФ	Международный валютный фонд
IPRP	Независимая экспертная комиссия
СВД	Страна с высоким уровнем дохода
IPRP	Индивидуальная оплата с учетом результатов работы
СНД	Страна с низким уровнем дохода
РСНД	Развивающаяся страна с низким уровнем дохода
ССД	Страна со средним уровнем дохода
МРМ	Министерство управления персоналом
ВГО	Вневедомственный государственный орган
NHS	Национальная служба здравоохранения
NISPA	Сеть институтов государственного управления
NPM	Новое государственное управление
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОМЕ	Управление экономики рабочей силы
ОРМ	Служба управления персоналом
ONS	Служба национальной статистики
PISA	Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся
ППС	Паритет покупательной способности
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ТС	Текущая стоимость (текущая дисконтированная стоимость)
QANGO	Квазиавтономная негосударственная организация
RIPEC	Совет по государственным расходам Род-Айленда
SES	Служба старших руководителей

SIGMA	Программа поддержки совершенствования управления и менеджмента
ГП	Государственные предприятия
TSR	Соотношение учитель-ученик
ОАЭ	Объединенные Арабские Эмираты
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
США	Соединенные Штаты Америки
WACAM	Модернизация таможенного управления стран Западной Африки
ВБ	Всемирный банк
ВТамО	Всемирная таможенная организация
ПМЭ	Перспективы мировой экономики (МВФ)

1. Введение

Государственная политика в области занятости и системы оплаты труда государственных служащих являются важнейшими факторами, определяющими возможности и уровни эффективности работы государственных служб, поскольку для оказания высококачественных государственных услуг требуются профессиональные государственные служащие⁴. Таким образом, правительству важно предлагать справедливую и адекватную

Вставка 1. Характеристики справедливо-го вознаграждения

- (i) Четко определенная философия.
- (ii) Соответствие культурным нормам.
- (iii) Способность привлекать отличных кандидатов.
- (iv) Стимулы.
- (v) Внутренняя справедливость.
- (vi) Внешняя конкурентоспособность.
- (vii) Поддержка надлежащего администрирования.
- (viii) Ясность.
- (ix) Нормативно-правовое соответствие.

Источник: Справочник по государственному управлению (1996)

оплату труда для привлечения и удержания достаточно компетентных и квалифицированных лиц для работы на государственной службе. Однако, с другой стороны, уровень оплаты труда не может быть чрезмерным и должен поддерживать баланс для обеспечения справедливого соотношения цены и качества. В этом смысле очень важно определить, что является «справедливым», используя заранее определенные критерии для рационализации оптимального уровня оплаты труда в государственном секторе, которые, в свою очередь, обеспечивают нормативную основу для разработки справедливой и эффективной политики оплаты труда (Perry 2018).

Обычно это достигается путем определения уровней оплаты труда пропорционально весу каждой функции, которые воспринимаются в качестве справедливых. Таким образом, уровни оплаты труда часто устанавливаются уровнями категорий (грейдов) должностей, определяемыми посредством оценки должностей. Оценка должностей считается отправной точкой для определения адекватных и подходящих уровней заработной платы для должности, поскольку надлежащее и справедливое управление оплатой труда влечет за собой точное понимание должностных обязанностей, ответственности и числа подчиненных на одного руководителя. В этом случае уровень категории должности представляет собой набор навыков, знаний и ответственности, которые гарантируют определенную ставку оплаты труда. Обычно это делается посредством оценки должности путем выявления и взвешивания факторов, значимых для должности, т.е. основных обязанностей, рабочих процессов, функций, сути выполняемой работы, квалификации, необходимой для выполнения работы, уровня сложности и ответственности, и сочетания этих факторов, оказывающих наибольшее влияние на уровень категории. Сумма таких расчетов дает информацию для классификации должности по определенной категории оплаты труда (OPM 1991, 2009; ACAS 2014).

С другой стороны, уровни оплаты труда в государственном секторе зависят от фискальных ограничений государственного бюджета, которые стали более очевидными после финансовых кризисов десятилетней давности и которые вынуждают правительства уделять больше внимания эффективности государственных расходов на оплату труда в государственном секторе по сравнению с общими расходами на другие области политики. Это заставило правительства переосмыслить способы оплаты труда государственных служащих, а также способы организации и управления системой оплаты труда. Таким образом, системы оплаты труда в государственном секторе меняются, и появляющиеся модели представляют собой значительный отход от существующей практики.

⁴ Термины «государственный служащий», «гражданский служащий» и «государственный работник» в данном исследовании используются взаимозаменяемо; все они относятся в первую очередь к тем, кто классифицируется как гражданские служащие. Это связано с тем, что было невозможно разбить персонал, работающий в государственном секторе в разных странах, на государственных и других служащих из-за различных систем классификации.

В некоторых странах были проведены структурные реформы в области оплаты труда, направленные на приведение заработной платы в соответствие с должностными требованиями и уровнями эффективности, что обычно проявляется в рационализации надбавок путем введения единого диапазона заработной платы, дополненного надбавками в зависимости от результатов работы. В некоторых других странах государственные агентства и ведомства вынуждены реструктурировать свои организации, часто ликвидируя или заново определяя должности и/или уровни управления;⁵ и, в крайнем случае, сокращая уровень оказываемых услуг для снижения затрат (ОЭСР, 2012). Другие применили подход к сокращению численности персонала, основанный на выбытии, когда ограничивается набор на освобождаемые должности для сокращения общей занятости.⁶

Разновидностью этой меры является целевое сокращение занятости, когда занятость в государственном секторе сокращается за счет добровольного (или недобровольного) увольнения или досрочного выхода на пенсию, предлагаемого на адресной основе. В других странах в качестве меры по рационализации государственных расходов на оплату труда в государственном секторе были приняты специальные корректировки оплаты труда в государственном секторе (ЕС 2010; ОЭСР 2012). Типичным случаем является повсеместное «замораживание заработной платы».

Однако замораживание и/или сокращение заработной платы влияет на способность правительства привлекать и удерживать персонал, при этом высокоэффективные работники уходят из государственного сектора, чтобы искать более высокооплачиваемые возможности в частном секторе. Кроме того, такие меры, хотя и эффективны в сокращении размера выплат в государственном секторе, в краткосрочной перспективе также имеют тенденцию к снижению морального духа, искажению структуры заработной платы и занятости и, таким образом, могут отрицательно влиять на оказание услуг (ОЭСР, 2016).⁷ Имеет место также тенденция к централизации управления человеческими ресурсами для того, чтобы иметь полный контроль над заработной платой всех работников государственного сектора.⁸

Опыт показывает, что расходы на заработную плату в государственном секторе можно корректировать устойчивым образом, если они основываются на разработанном для этих целей плане стратегического управления, который может включать сложное кадровое планирование, а также посредством долгосрочных обзоров кадровой политики и политики оплаты труда и пересмотра рабочих функций.⁹ Без такого плана способность правительства

⁵ Реструктуризация государственного сектора обычно начинается с функционального обзора, за которым следуют слияния государственных подразделений, реинжиниринг процессов, аутсорсинг и т.д. Все это направлено на сокращение численности государственных служащих и связанных с этим финансовых затрат.

⁶ Согласно типичному правилу отсева X:Y, только X должности из общего числа Y должностей подлежат заполнению.

⁷ Например, в 2011 году в Португалии около 20 тыс. государственных служащих (3,2% занятых на государственной службе) уволились с государственной службы после принятия мер жесткой экономии. Аналогичным образом, в Словении в пересмотренном бюджете на 2012 год государственные расходы были сокращены как минимум на 5%, что было направлено на сокращение заработной платы и сокращение числа государственных служащих. Кроме того, Греция и Ирландия в начале кризиса заморозили заработную плату бюджетникам, а в некоторых случаях резко сократили ее по всем направлениям, что привело к оттоку квалифицированных кадров в другие страны Евросоюза в поисках достойной работы.

⁸ Инициативы по централизации управления фондом оплаты труда в государственном секторе принесли и другие неожиданные выгоды. Например, перепись, проведенная в начале внедрения процесса централизации услуг по начислению заработной платы в государственном секторе, выявила работников-призраков и двойных работников (МВФ 2016b; OECD 2012; Clements et al. 2010).

⁹ При разработке новой системы оплаты труда лица, определяющие политику, должны также учитывать следующие вопросы: [i] роль и обязанности центрального государственного органа по управлению человеческими ресурсами, управляющего системой; [ii] роли менеджеров и других лиц, участвующих в управлении системой; [iii] степень делегирования решений по оплате труда линейным руководителям; [iv] относительная важность производительности в общем компенсационном пакете; и [v] предполагаемая степень соответствия рыночным ставкам (OECD, 2012).

поддерживать достойный уровень оказания услуг в критически важных секторах может сильно пострадать в ущерб гражданам. Недавний опыт также показывает, что усилия по сокращению затрат могут быть более эффективными, когда государственные менеджеры имеют возможность решать, как применять их в своих организациях, поскольку они лучше понимают, где может иметь место неэффективность, чем лица, принимающие решения вдали от повседневной деятельности.

В настоящее время страны во всем мире принимают меры по рационализации государственных расходов на оплату труда в государственном секторе в качестве важного элемента ужесточения фискальной политики, хотя и по разным причинам.¹⁰ Соответственно, правительствам крайне важно определить, какие изменения в политике и практике управления человеческими ресурсами необходимы для поддержания надлежащего уровня оказания государственных услуг в эпоху сокращения государственных ресурсов. Также крайне важно определить, оправданы ли нынешние уровни оплаты труда в условиях современных рынков труда и поддерживают или препятствуют существующие системы оплаты труда функционированию государственных органов и организаций.

Сложившаяся на сегодня ситуация свидетельствует о том, что единая модель «надлежащей практики» не сформировалась. Обзор программ оплаты труда, проведенный ОЭСР, ясно показывает, что нет единого ответа на вопрос о разработке и управлении программами оплаты труда государственных служащих. Сочетание и баланс элементов, составляющих общий компенсационный пакет, значительно различаются в разных странах, поскольку структура и состав системы оплаты труда в государственном секторе каждой страны явно уходят корнями в уникальную историю конкретной страны (ОЭСР 2012).

Общие государственные расходы на оплату труда в государственном секторе составляют значительную долю всех государственных расходов во многих странах. В среднем расходы на оплату труда в государственном секторе варьируются от 7,5% ВВП в развивающихся странах с низким уровнем доходов (СНД/РСНД) до 10% в странах с высоким уровнем доходов (СВД), при этом страны со средним уровнем дохода (ССД) находятся между ними. Эти межстрановые различия в расходах на оплату труда в государственном секторе также отражают выбор страны в отношении роли и участия правительства в секторах экономики и общества, а также различия в уровнях экономического развития и доступности ресурсов и/или ограничениях.¹¹ В противоположность сказанному, доля расходов на оплату труда в государственном секторе в общих государственных расходах выше в странах с формирующейся рыночной экономикой и странах с низким уровнем доходов и составляют около 27% от общих государственных расходов по сравнению с 24% в странах с развитой экономикой. В среднем расходы на оплату труда в государственном секторе составляют около 20% от общих государственных расходов (Всемирный банк, 2018).

Хотя закономерность очевидна, по крайней мере, между странами с высоким уровнем доходов [развитой экономикой] и странами с низким уровнем доходов [развивающимися странами] и странами со средним уровнем доходов [странами с формирующейся рыночной экономикой], представляется уместным отметить, что имеют место некоторые проблемы сопоставимости из-за различий в том, как правительства оказывают государственные услуги, которые влияют на размер государственной заработной платы. Например,

¹⁰ Например, страны с развитой экономикой сталкиваются с двойной проблемой финансирования высоких уровней долга и ростом расходов на пенсионное обеспечение и здравоохранение из-за старения населения (Clements et al. 2015; Pérez et al. 2016). Этим странам необходимо сдерживать размер расходов государственного сектора в рамках неизбежной фискальной стабилизации. И наоборот, странам с формирующейся рыночной экономикой и РСНД необходимо финансировать расширение государственной инфраструктуры, а также здравоохранения и образования для поддержки экономического роста и борьбы с бедностью. Это означает, что этим странам необходимо уделять пристальное внимание эффективности государственных расходов, в том числе размеру компенсационных выплат государственным служащим, чтобы сбалансировать мобилизацию ресурсов на цели развития и конкурирующие потребности в расходах (МВФ, 2016а).

¹¹ См. «Раздел 6. Факторы, влияющие на политику и практику оплаты труда» для получения информации об общих факторах, влияющих на политику и практику в области оплаты труда.

Франция и Нидерланды имеют схожий уровень общих расходов на здравоохранение (примерно 8% ВВП), расходы на оплату труда в секторе здравоохранения составляют лишь 0,3% ВВП в Нидерландах и 2,3% ВВП во Франции. Разница во многом объясняется структурой системы здравоохранения. Во Франции большинство специалистов в секторе здравоохранения являются государственными служащими, а в Нидерландах они являются подрядчиками, расходы на оплату труда которых классифицируются как расходы на «товары и услуги», а не как «оплата труда работникам». Кроме того, в некоторых странах служащие государственного сектора нанимаются по общему трудовому договору, а не по договору о государственной службе, и, следовательно, могут не учитываться, поскольку они не являются частью основного контингента государственной службы, даже если они выполняют государственные функции или участвуют в оказании государственных услуг. Таким образом, всегда важно иметь в виду, что сравнения между разными странами могут быть несколько искажены, поскольку работники государственного сектора не всегда классифицируются с использованием одинаковых методологий в разных странах.¹² Несмотря на наличие дезагрегированных данных, которые, возможно, могли бы подтвердить более общие наблюдения, ни одному источнику не удалось дать четко сформулированную картину в области оплаты труда в государственном секторе, учитывая методологические сложности, связанные с этим вопросом.¹³

Информация о размере расходов на оплату труда в государственном секторе по отношению к валовому национальному продукту (ВВП) и общим государственным расходам, а также о занятости в государственном секторе по отношению к общей занятости, чтобы обеспечить базовое понимание финансовых последствий расходов на оплату труда в государственном секторе и влияния занятости в государственном секторе на общий рынок труда представлена в Таблице 1.

¹² Термин «государственный сектор» означает все институциональные единицы, прямо или косвенно контролируемые центральным и местным правительством, а также государственные корпорации, осуществляющие рыночную деятельность. Другими словами, государственный сектор состоит из сектора государственного управления и государственных предприятий (МВФ 2014:1). Сектор государственного управления состоит из всех институциональных единиц в стране, которые выполняют функции правительства в качестве своей основной деятельности, включая финансируемые из центрального и субнационального бюджета и нерыночные некоммерческие организации (МВФ 2016:1). Кроме того, это определение занятости в государственном секторе также соответствует определению МОТ «общая занятость в государственном секторе охватывает всю занятость в секторе государственного управления, как она определена в Системе национальных счетов 1993 года, плюс занятость в государственных предприятиях и компаниях, резидентах и действующих предприятиях» на центральном, государственном (или региональном) и местном уровнях управления. Это определение распространяется на всех лиц, нанятых непосредственно этими учреждениями, независимо от типа трудового договора» (МОТ 2021). Тем не менее, бывают случаи, когда дезагрегировать работников государственного сектора сложно из-за проблем сопоставимости, возникающих из-за неоднородного определения государственных служащих в разных странах (Всемирный банк 2022: 7). См. также Приложение 1, где классификация государственного сектора МВФ представлена в виде диаграммы.

¹³ Некоторые дезагрегированные данные доступны из различных источников, например ЕВРОСТАТ, СГФ, МОТ, МВФ, ОЭСР, ПМЭ и т.д., которые можно использовать в зависимости от подхода к анализу.

Таблица 1. Расходы на оплату труда и занятость в государственном секторе в отдельных странах

Страны	Фонд оплаты труда в государственном секторе (% ВВП)	Фонд оплаты труда в государственном секторе (% от общих расходов)	Занятость в государственном секторе (% от общей занятости)	Доля женщин в государственном секторе (%)
Центральная Азия				
Казахстан	3,52	13,82	37,2	51,5
Кыргызстан	13,85	34,83	-	-
Таджикистан	7,01	23,63	29,5	-
Туркменистан	4,98	38,73	-	-
Узбекистан	8,00	28,26	-	-
Кавказ				
Армения	5,56	17,84	19,1	58,6
Азербайджан	9,24	22,90	12,0	53,5
Грузия	3,78	12,51	14,2	55,8
Восточная Европа				
Эстония	12,59	28,15	21,5	75,5
Молдова	8,64	23,49	30,3	63,6
Россия	9,62	24,79	44,9	41,7
Украина	12,29	26,10	38,7	62,1
Европа				
Франция	13,37	21,43	31,5	70,0
Германия	8,51	16,46	22,4	48,3
Греция	13,59	23,35	22,3	53,1
Швеция	13,07	24,63	-	-
Великобритания	10,20	20,29	29,0	70,4
Ближний Восток и Северная Африка				
Иран	4,56	25,41	13,3	-
Израиль	10,59	28,32	-	-
Саудовская Аравия	18,70	46,38	32,2	-
Египет	5,00	18,42	25,4	23,1
Тунис	17,57	46,89	22,8	34,2
Северная Америка				
Канада	12,11	29,52	21,0	45,3
Мексика	5,24	18,09	13,7	52,1
Соединенные Штаты	9,50	20,58	12,9	55,6
Южная Америка				
Аргентина	10,55	25,34	16,9	52,3
Бразилия	10,65	24,92	12,5	57,6
Колумбия	5,38	16,09	3,8	48,5
Чили	7,38	25,48	9,1	56,6
Венесуэла	3,19	4,19		-
Южная Азия				
Бангладеш	2,02	13,63	4,2	26,2
Камбоджа	8,03	33,21	7,6	25,7
Индия	5,48	17,70	8,5	31,3
Сингапур	-	14,28	-	-
Восточная Азия и Тихий океан				
Австралия	8,93	19,84	20,0	52,9
Китай	-	-	-15,0	56,6
Япония	5,13	13,77	-	-
Корея	6,59	32,33	-	-
Новая Зеландия	9,18	21,62	-	-

Страны Африки к югу от Сахары				
Кения	4,48	17,44	7,5	36,3
Малави	8,15	24,87	3,4	31,7
Нигерия	1,60	12,70	8,0	32,9
Южная Африка	12,74	31,76	19,5	56,0

Источник: Всемирный банк (2022 г.); [https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-\(wwbi\)](https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-(wwbi)).

Данные взяты из набора данных Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI) (обновлен в сентябре 2022 г.). Набор данных получен из репрезентативных на национальном уровне обследований домохозяйств, дополненных административными данными, тем самым дополняя существующие подходы, основанные на экспертном восприятии. В первом столбце показана доля фонда оплаты труда в государственном секторе в ВВП страны. Данные о заработной плате обозначают валовой доход (включая налоги), связанный с работой в государственном секторе, но не включают премии и надбавки. Таким образом, общие расходы в государственном бюджете могут быть несколько выше, чем указано в таблице. Во втором столбце показана доля фонда оплаты труда в государственном секторе в общих государственных расходах.¹⁴ В третьем столбце указана доля всех лиц, которые являются оплачиваемыми служащими государственного сектора, в проценте от всех оплачиваемых служащих в стране, включая самозанятых и других работников. И в четвертом столбце представлена доля женщин, работающих по найму в государственном секторе, выраженная в проценте от общего числа наемных служащих в государственном секторе.

2. Определение общей оплаты труда в государственном секторе

Несмотря на то, что нет единого мнения о том, что должен включать в себя общий компенсационный пакет, подразумевается, что понятие «общий компенсационный пакет» охватывает материальные и нематериальные вознаграждения, предоставляемые работникам. Однако с практической точки зрения это противоречит тому, что обычно называют общим компенсационным пакетом, который включает в себя фонд заработной платы, выплачиваемой государственному служащему в обмен за выполняемую работу, который может включать заработную плату, надбавки, а также отчисления на социальное обеспечение и пенсионные отчисления, осуществляемые от имени работников их работодателем (МВФ 2014b).

Материальное вознаграждение включает заработную плату, надбавки, премии, медицинское страхование и льготы, предоставляемые работодателем. К нематериальному вознаграждению относятся оплачиваемый отпуск для получения образования и возможностей обучения на протяжении всей жизни, гибкий график работы, субсидии на транспорт и проживание, право на отпуск и т.д. Общий компенсационный пакет в случае государственного сектора должен также включать такие нематериальные вознаграждения как гарантия занятости, статус и т.д.; дополнительные аспекты, помогающие привлекать и удерживать квалифицированных специалистов в государственном секторе. Хотя эти характеристики трудно поддаются количественной оценке, они, тем не менее, играют определенную роль в мотивации людей к работе в государственном секторе.

Таким образом, общий компенсационный пакет в государственном секторе лучше всего можно описать моделью, охватывающей четыре аспекта: заработная плата, льготы (выгоды), обучение и развитие, а также рабочая среда. Некоторые элементы являются материальными, а другие нематериальными. В одних участвуют отдельные лица, а в других — группы (ОЭСР, 2016).

¹⁴ Также может случиться так, что доля может быть немного выше, чем показано в таблице, так как некоторые дополнительные расходы, связанные с оплатой труда, не включены в данные.

Рис. 1. Модель общего компенсационного пакета в государственном секторе



Источник: ОЭСР, 2016

Параметр «Оплата труда» включает в себя базовую заработную плату, различные надбавки и дополнительные выплаты, а также выплаты, связанные с персональной и коллективной эффективностью, там, где такие выплаты существуют. Этот аспект является общим как для государственного, так и для частного секторов, хотя существуют значительные различия в том, как они применяются в каждом случае. Компонент «Льготы» включает в себя полный набор льгот, например, медицинское страхование, стоматологическое страхование, программы для зрения, долгосрочный уход и страхование по инвалидности (иначе называемое компенсацией работникам), отпуск по беременности и родам, транспортные субсидии и т.д. Третий и четвертый аспекты охватывают так называемые нематериальные вознаграждения и включают в себя оплачиваемый отпуск в виде ежегодного отпуска, творческих отпусков, других возможностей обучения на протяжении всей жизни, гибкого графика работы и т.д.

Элементы, составляющие общий компенсационный пакет, также могут быть сгруппированы в соответствии с их внутренними и внешними характеристиками, некоторые из которых являются материальными, а другие - нематериальными. Эта классификация показана на рис. 2, где видно, что материальная составляющая представляет собой лишь часть общего компенсационного пакета государственных служащих. Также очевидно, что существенная часть общего компенсационного пакета состоит из элементов, которые государственные служащие ценят больше всего и которые обычно мотивируют их делать карьеру в государственном секторе. Также стоит отметить, что, хотя эти две группы элементов различны, они взаимосвязаны и могут компенсировать друг друга в зависимости от применяемой системы

Рис. 2. Внутренние и внешние элементы общего компенсационного пакета государственных служащих

	Общие примеры	Элементы вознаграждения	Определение
Внутренние Элементы, которые способствуют внутренней ценности или мотивации	– Качество работы – Баланс работы и жизни – Вдохновение/ценности – Благоприятная среда – Рост/возможности	Факторы лояльности	Общий компенсационный пакет
	– Материальные выгоды, напр., машина, скидки и т.д.	Активные выгоды	
Внешние Элементы, которым может быть присвоено денежное значение	– Обучение и развитие – Творческий отпуск	Долгосрочные выгоды	Общий прямой компенсационный пакет
	– Выход на пенсию – Здоровье и благополучие – Праздничные дни, ежегодный отпуск	Пассивные выгоды	
	– Годовая индивидуальная премия – Годовая групповая премия	Краткосрочные выгоды	Общее материальное вознаграждение
	– Базовая заработная плата – Надбавки	Базовая оплата труда	

Источник: Институт исследований в области занятости (2018)

Однако несмотря на то, что внутренние элементы важны для потенциальных государственных служащих для того, чтобы принять решение о построении карьеры в государственном секторе, они явным образом не включены в уравнение общего вознаграждения. Это связано с тем, что расширение числа компонентов современных моделей вознаграждения еще больше усложнит расчеты для достижения консенсуса (Perry 2018).

Интересным подходом к решению этой проблемы является заработная плата, скорректированная на мотивацию к служению обществу, которая рассматривает потенциальную перспективу, объединяющую внешние и внутренние элементы, составляющие общее вознаграждение. Эта концепция предполагает установление оплаты труда, которая поощряет высокую отдачу от государственных служащих, но не подрывает мотивацию к служению обществу. По результатам исследования пятнадцати разных стран, например, Болгарии, Израиля, Российской Федерации, Тайваня, США и т.д., был сделан вывод о том, что мотивация к служению обществу «... является более экономически эффективным способом повышения усилий государственных служащих, чем заработная плата» (Taylor and Taylor 2010: 81).

В этом контексте правительствам следует рассматривать модель общего вознаграждения с точки зрения контроля соотношения внешних и внутренних вознаграждений, включаемых в компенсационный пакет в государственном секторе, чтобы не допустить, чтобы внешние вознаграждения стали поведенческими факторами, которые могут вытеснить мотивацию к служению обществу, являющейся определяющей ценностью государственных учреждений (Perry 1996, 2018).¹⁵

¹⁵ Согласно Perry and Wise (1990), уровни вознаграждения и мотивация к служению обществу взаимосвязаны, поскольку общественные организации, привлекающие людей с высоким уровнем мотивации к служению обществу, вероятно, будут меньше зависеть от утилитарных стимулов для эффективного управления индивидуальной деятельностью. Это важно, поскольку люди стремятся сопоставить свои предрасположенности со стимулами, предлагаемыми организациями, и такие стимулы, предоставляемые организациями, вероятно, будут наиболее эффективными, если они зависят от мотивов отдельных лиц. Соответственно предоставление финансового стимулирования, основанного на предположении,

3. Компоненты компенсации в государственном секторе

Большинство компенсационных пакетов часто включают фиксированную базовую часть заработной платы и различные надбавки, социальный пакет, который обычно включает в себя пенсии и медицинскую страховку, а также оплачиваемый отпуск, транспортные и жилищные субсидии и т.д., а также переменную часть, состоящую из премий и других поощрений, таких как оплата с учетом результатов работы. Тем не менее, в разных странах существуют различия в сочетании этих компонентов.¹⁶

Базовая заработная плата

Базовая заработная плата (должностной оклад) государственных служащих составляет основную фиксированную часть заработной платы. Она часто рассчитывается на основе имеющегося образования и стажа работы. Обычно она определяется относительно большим количеством узко определенных грейдов и диапазоном ступеней в каждом грейде. Государственные служащие продвигаются по ступеням и, в конечном итоге, по грейдам автоматически, в большинстве случаев — в качестве вознаграждения за опыт работы, измеряемый годами прогрессивной службы.

Продвижение по грейдам, обычно с 10 по 15, происходит постепенно, в зависимости от стажа работы.¹⁷ Другие структуры оплаты труда включают небольшое количество грейдов для того, чтобы обеспечить большую гибкость в оплате труда по сравнению с традиционными структурами грейдов. В этом случае должности эквивалентной ценности объединяются в несколько грейдов.¹⁸ В действительности количество грейдов сильно отличается в разных странах. Например, есть такие случаи, как Филиппины, где структура грейдов включает 33 грейда заработной платы, или Камбоджа, где система грейдов заработной платы состоит из четырех обширных категорий/грейдов (ACSH 2017).

Система базовых должностных окладов в федеральном правительстве США включает 15 грейдов: GS1 — самый низкий, GS15 — самый высокий. Уровень грейда отражает уровень образования, знаний, навыков и обязанностей. Каждый грейд состоит из 10 ступеней, каждая из которых составляет около 3% заработной платы работника. Переход по ступеням в пределах грейда происходит в случае приемлемого уровня эффективности и роста стажа работы (ACSH 2023).

что люди ориентированы на собственные интересы, и цели организации лучше всего согласовываются посредством распределения внешних вознаграждений. Эти организации будут привлекать потенциальных сотрудников, которые в первую очередь мотивированы рациональным выбором и поэтому, вероятно, сочтут утилитарные стимулы наиболее эффективными. И наоборот, теории мотивации к служению обществу начинаются с альтернативных предположений о человеческой природе. Они предполагают, что людям внутренняя «награда» «обеспечивают внутреннюю мотивацию», и такая награда включает возможность вносить вклад в общество или общественное признание принятия определенных нормативных ценностей. Поэтому общественные организации, скорее всего, привлекают перспективных людей, чья мотивация исходит из нормоповеденческих и аффективных соображений, направленных на служение общественному благополучию.

¹⁶ См. также Таблицу 8 на стр. 23, где представлены компенсационные пакеты в разных странах мира.

¹⁷ Срок ожидания 1 год на ступенях с 1 по 3; 2 года на ступенях с 4 по 6; и 3 года на ступенях с 7 по 9. Новый сотрудник обычно принимается на службу на ступени 1 соответствующего грейда. При нормальных обстоятельствах требуется 18 лет службы, чтобы перейти от ступени 1 к ступени 10 в рамках одного грейда (GS), если сотрудник остается в этом одном грейде.

¹⁸ Классическая схема с широкими диапазонами не налагает ограничений на повышение заработной платы в рамках каждого грейда, хотя некоторыми работодателями была повторно введена большая степень структурированности в такие системы, отчасти для того, чтобы развеять опасения по поводу вопросов равной оплаты.

Таблица 2. Годовой базовый оклад в федеральном правительстве США по грейдам и ступеням (в долларах США)

Грейд	Ступень 1	Ступень 2	Ступень 3	Ступень 4	Ступень 5	Ступень 6	Ступень 7	Ступень 8	Ступень 9	Ступень 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	36 956	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

Источник: OPM (2022 г.); <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/>

В основе федеральной системы грейдов США лежит классификационная система, Система факторной оценки (FES). В FES каждая штатная должность классифицируется в общем штатном расписании с использованием девяти факторов (вставка 2). Каждый фактор имеет несколько уровней, которым присваиваются баллы. Должность оценивается по каждому фактору, определяется соответствующий уровень и начисляются баллы. Баллы по всем девяти факторам суммируются в общий балл. Затем оценка переводится в грейд с помощью переводной таблицы грейдов.¹⁹ Затем грейды из общего штатного расписания привязываются к тарифной сетке (таблица 2). Тарифные сетки дополнительно корректируются с учетом районных коэффициентов (ACSH 2023).

Вставка 2. Факторы FES

- Фактор 1: Знания, необходимые для должности.
- Фактор 2: Меры контроля.
- Фактор 3: Руководства.
- Фактор 4: Сложность.
- Фактор 5: Масштаб и влияние.
- Фактор 6: Личные контакты.
- Фактор 7: Цель контактов.
- Фактор 8: Физические требования.
- Фактор 9: Рабочая среда.

Источник: ACSH (2023)

Система базовых окладов государственных служащих Австралии состоит из 21 грейда заработной платы, охватывающих государственную службу Австралии (APS), руководящий уровень (EL) и старших руководящих сотрудников (SES). Каждая из этих трех категорий разделена на уровни, и каждый уровень разделен на ступени, которые обычно привязаны к стажу работы. Категория APS делится на 6 уровней с 14 диапазонами оплаты (от 1.1 до 6.4). Уровни APS 1 и 2 включают общие административные и обслуживающие роли, стажеров и практикантов. Работа этого уровня не требует какой-либо предварительной подготовки, а минимальными критериями для поступления являются аттестат о среднем образовании и Небольшой предыдущий опыт работы на этой должности. Уровни 3 и 4 обычно включают общие роли, например, административная поддержка, технические или проектные роли, обслуживание и должности на уровне выпускников ВУЗов. Общими требованиями для поступления на эти уровни являются высшее образование и/или некоторый опыт работы на

¹⁹ Чтобы облегчить оценку факторов, Служба управления персоналом (OPM) разработала стандарты классификации должностей для каждой серии в 23 профессиональных группах служащих. Они доступны на веб-сайте OPM по ссылке: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/#url=Standards>.

этой должности. Уровни 5 и 6 включают старшие административные, технические должности и должности в сфере управления проектами. Должности на этих уровнях могут также иметь некоторые надзорные обязанности. Для большинства должностей на этих уровнях требуется предыдущий опыт работы на той же или аналогичной должности.

Руководящий уровень разделен на два подуровня, и каждый подуровень разделен на 3 и 4 диапазона заработной платы соответственно. Он включает руководящие должности среднего звена, отвечающие за управление повседневной деятельностью, с определенной ответственностью за процесс принятия стратегических решений. Обычно требуется значительный предшествующий профессиональный и/или технический опыт работы в этой роли в сочетании с сильными лидерскими качествами и способностью руководить

Вставка 3. Годовая базовая заработная плата и уровни оплаты труда Министерства финансов Австралии

Уровень оплаты труда	Австр. доллары	
APS 1.1	45 791	Диапазон 1
APS 1.2	49 725	
APS 2.1	52 780	
APS 2.2	56 275	
APS 3.1	59 768	
APS 3.2	63 259	
APS 4.1	66 756	
APS 4.2	70 248	
APS 5.1	75 054	Диапазон 2
APS 5.2	79 860	
APS 6.1	84 664	
APS 6.2	89 468	
APS 6.3	96 457	
APS 6.4	102 571	
EL 1.1	110 435	EL 1
EL 1.2	119 100	
EL 1.3	126 681	
EL 2.1	134 892	EL 2
EL 2.2	141 532	
EL 2.3	148 170	
EL 2.4	154 811	

Источник: Министерство финансов Австралии (2017)

и развивать других. Категория старших руководящих сотрудников разделена на 2 уровня с 2 диапазонами заработной платы. Большинство старших руководителей и топ-менеджеров относятся к этой категории. На этих должностях требуется значительный объем обязанностей, связанных со стратегическим развитием и повседневным взаимодействием с правительственными руководителями. Обязательными требованиями для работы на таких должностях являются большой опыт работы, умение вести и вдохновлять людей, а также навыки ведения переговоров и принятия решений.

В отличие от Австралии в Германии приняты четыре шкалы заработной платы для федеральных государственных служащих. Шкалы заработной платы А и В регулируют оплату труда гражданских служащих и военнослужащих.²⁰ Заработная плата в грейдах от А2 до А16 является возрастающей, а заработная плата в грейдах В1 - В11 является фиксированной. Шкала заработной платы В применяется к видным должностям, таким как государственные секретари, генеральные директора, директора, руководители подразделений, руководители высших федеральных органов власти и генералы. В рамках шкалы заработной платы А имеются следующие уровни заработной платы государственных служащих: (i) Обычная служба («einfacher Dienst»): грейд оплаты труда от А2 до А6; (ii) Промежуточная служба («mittlerer Dienst»): грейд оплаты труда от А6 до А9; (iii) Высшее промежуточное звено («gehobener Dienst»): грейд оплаты труда от А9 до А13; и (iv) Высшая служба («höherer Dienst»): грейды оплаты от А13 до А16.

²⁰ Шкала заработной платы W регулирует систему оплаты труда профессоров и лекторов в высших учебных заведениях, а шкала заработной платы R регулирует систему оплаты труда судей и прокуроров. Шкала заработной платы R содержит фиксированную и добавочную заработную плату (грейды R1 и R2 являются добавочными, а от R3 до R10 — фиксированными).

Таблица 3. Базовый оклад должностей грейда А в федеральном правительстве Германии

Уровень оплаты	Базовая заработная плата в месяц (в евро)							
	Ступень 1	Ступень 2	Ступень 3	Ступень 4	Ступень 5	Ступень 6	Ступень 7	Ступень 8
A3	2370,74	2424,23	2477,74	2520,81	2563,87	2606,95	2650,03	2693,09
A4	2420,35	2484,28	2548,22	2599,12	2650,03	2700,93	2751,81	2798,82
A5	2438,59	2518,20	2582,14	2644,81	2707,47	2771,42	2834,04	2895,40
A6	2490,79	2583,48	2677,42	2749,20	2823,61	2895,40	2974,99	3044,17
A7	2614,79	2697,03	2805,37	2916,26	3024,59	3134,23	3216,46	3 298,67
A8	2766,18	2865,38	3005,00	3145,99	3 286,92	3384,81	3483,99	3 585,88
A9	2985,43	3083,32	3 237,34	3393,94	3547,92	3652,61	3761,51	3867,71
A10	3195,55	3329,98	3524,46	3719,80	3918,78	4057,26	4195,70	4334,22
A11	3652,61	3858,28	4062,62	4 268,31	4409,46	4550,62	4691,78	4832,99
A12	3916,11	4 159,44	4404,10	4647,41	4816,81	4983,50	5 151,55	5 322,92
A13	4 592,31	4820,84	5048,02	5 276,57	5 433,86	5 592,51	5749,77	5904,36
A14	4722,07	5017,10	5312,87	5 607,27	5810,26	6014,63	6 217,60	6 421,96
A15	5772,62	6038,82	6 241,80	6444,82	6 647,81	6849,46	7 051,12	7 251,40
A16	6 368,18	6 677,40	6911,28	7 145,22	7 377,79	7 613,07	7 846,97	8 078,22

Источник: Федеральное министерство внутренних дел (2022 г.); http://www.gesetze-im-internet.de/bbesq/anlage_iv.html

Таблица 4. Базовый оклад должностей грейда В в федеральном правительстве Германии

Уровень оплаты	Базовая заработная плата в месяц (в евро)
B1	7 251,40
B2	8 423 70
B3	8 919,75
B4	9 438,66
B5	10 034,23
B6	10 600,22
B7	11 146,01
B8	11 717,33
B9	12 425,82
B10	14 626,52
B11	15 074,80

Источник: Федеральное министерство внутренних дел (2022 г.); http://www.gesetze-im-internet.de/bbesq/anlage_iv.html

В таблице 5 представлена базовая заработная плата по шкалам и уровням государственных служащих в Республике Армения. Система оплаты труда государственных служащих состоит из 11 уровней, из которых 11 — самый высокий, а 1 — самый низкий, и нескольких подгрупп для каждой из двух категорий государственных служащих, специалистов и старших руководителей. В категории специалистов 8 ступеней, а в категории старших руководителей 5 ступеней, все в порядке убывания, например, 1 самая высокая, а 8 - самая низкая. Базовая заработная плата автоматически растет ежегодно или каждые два-три года в соответствии с группами шкалы окладов, например, базовые оклады с 10 по 8 уровень повышаются каждые три года, с 7 по 5 уровень — каждые два года, а с 4 по 1 уровень — ежегодно. Для 11 уровня повышение базовой заработной платы не предусмотрено.

В таблице 6 представлено распределение базовых окладов государственных служащих в Республике Корея. Система базовых окладов состоит из 9 грейдов, где 1 - самый высокий, а 9 самый низкий, и в каждом грейде 20 ступеней. К грейдам 1, 2 и 3 относятся высшие государственные служащие, например, заместители министров и начальники управлений. Грейды 4 и 5 предназначены для начальников отделов и их заместителей, а грейды с 6 по 9 - для других государственных служащих.

Таблица 5. Базовая заработная плата по уровням и подгруппам государственной службы в Армении²¹ (в драмах)

Уровень	Повышение базовой заработной платы	Специалисты								Старшие руководители				
		8-я	7-я	6-я	5-я	4-я	3-я	2-я	1-я	5-я	4-я	3-я	2-я	1-я
11	Нет увеличения	111 115	128 973	150 799	175 932	205 695	240 750	291 016	353 188	429 249	523 167	638 251		
10		107 808	125 666	146 169	170 641	199 081	233 474	282 418	341 944	416 021	505 971	617 086		
9	Один раз в 3 года	104 501	121 697	141 540	165 350	193 129	226 199	273 158	331 361	402 793	490 097	597 244		
8		101 856	118 390	137 571	160 059	187 176	218 923	265 221	320 779	289 565	474 224	578 064		
7		98 549	114 422	133 603	155 429	181 885	212 309	256 623	310 858	377 659	459 012	559 544		
6	Один раз в 2 года	95 903	111 115	129 634	150 799	175 932	205 695	248 686	300 937	365 093	444 461	541 025		
5		93 257	107 808	125 666	146 169	170 641	199 743	240 750	291 677	353 849	429 910	523 829		
4		90 612	105 162	121 698	142 201	165 350	193 129	233 474	282 418	342 605	416 021	506 632		
3	Ежегодно	87 966	101 855	118 391	137 571	160 720	187 176	226 199	273 820	331 361	402 793	490 097		
2		85 321	98 548	114 422	133 603	155 429	181 885	218 923	265 221	321 440	389 565	474 224		
1		82 675	95 903	111 115	129 634	150 799	175 932	212 309	256 623	310 858	377 659	459 012		

Источник: Комиссия по государственной службе, Республика Армения (2018 г.).

Таблица 6. Базовый оклад по категориям и грейдам государственной службы в Корее (в тыс. вон)

Грейд	Ступень																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
G-1	3065	3172	3283	3395	3511	3627	3746	3866	3987	4109	4230	4356	4482	4609	4720	4818	4906	4983	5053	5115
G-2	2759	2862	2965	3070	3176	3283	3390	3498	3606	3715	3823	3936	4049	4151	4246	4332	4412	4485	4552	4614
G-3	2489	2581	2676	2772	2869	2967	3066	3166	3266	3366	3467	3571	3668	3757	3840	3917	3989	4056	4117	4175
G-4	2133	2221	2309	2400	2492	2584	2678	2772	2866	2961	3056	3145	3229	3307	3381	3450	3514	3575	3631	3683
G-5	1907	1984	2063	2147	2232	2319	2407	2497	2587	2677	2761	2843	2920	2992	3061	3125	3185	3242	3296	3346
G-6	1573	1646	1721	1799	1878	1960	2041	2124	2206	2283	2357	2429	2497	2561	2622	2680	2735	2787	2836	2883
G-7	1411	1476	1544	1616	1690	1766	1842	1919	1992	2062	2128	2193	2255	2313	2369	2423	2474	2523	2568	2612
G-8	1258	1319	1384	1449	1518	1588	1659	1726	1791	1852	1911	1968	2024	2077	2128	2177	2223	2267	2310	2351
G-9	1119	1176	1237	1302	1367	1433	1497	1558	1617	1674	1727	1781	1832	1882	1930	1976	2021	2063	2105	2144

Источник: Министерство управления персоналом (2017 г.).

²¹ Не включающая дипломатический персонал, а также сотрудников налоговых и таможенных служб и правоохранительных органов.

В Таблице 7 представлен ежемесячный размер минимальной заработной платы для государственной службы Казахстана по категориям на 2020 год. Там же указаны максимальные размеры заработной платы, указываемые в объявлениях о вакантных должностях с учетом потенциального трудового стажа (стажа работы). С учетом ожидаемых премий итоговая сумма заработной платы может быть выше.

Должности на государственной службе Республики Казахстан делятся на политические и административные. Для политических государственных служащих категории не устанавливаются. Однако административные должности государственной службы сгруппированы в категории А, В, С, D и Е. Должности, отнесенные к категориям А, В и С, финансируются из республиканского бюджета. Должности категории D финансируются из областного бюджета, а категории Е – из районного бюджета.

К категории А относятся должности Администрации Президента Республики Казахстан. К категории В относятся должности в государственных органах, обеспечивающих надлежащее функционирование высших органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, т.е. Правительства, Верховного суда и Парламента, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту. Категория С состоит из должностей в центральных исполнительных органах и их ведомствах и территориальных подразделениях. К категории D относятся должности аппаратов акимов областей, а также местных исполнительных и представительных областных органов власти. Наконец, к должностям категории Е относятся должности аппаратов акимов городского, районного и сельского уровней.

В целом, большинство шкал базовых заработных плат государственных служащих являются довольно жесткими и четко определенными. Образование и трудовой стаж являются основными факторами при расчете уровня оплаты труда, и уровень оплаты труда не зависит от результатов работы или производительности и/или экономических условий; что обычно имеет место в частном секторе.²²

Применение этой модели оплаты труда с постепенным ростом уровня оплаты имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, увязка роста оплаты труда со стажем работы служит мотивирующим фактором, побуждающим людей продолжать работать в государственном секторе, и, следовательно, позволяет снизить текучесть кадров. Эта практика также приводит к экономии затрат на обучение новых сотрудников и позволяет персоналу накапливать знания и становиться экспертами в том, что они делают. С другой стороны, основным недостатком этой модели является отсутствие прямой связи между оплатой труда и эффективностью работы, что позволяет некомпетентным лицам ожидать того же увеличения оплаты труда, что и компетентным и продуктивным государственным служащим. Это может быть проблематично, поскольку понятие справедливости считается важным мотивирующим фактором, но постоянство применяемой практики легко приводит к ощущению несправедливого обращения и снижению морального духа и мотивации среди государственных служащих (ACSH 2018).²³

²² Субъекты предпринимательства имеют меньшее количество, но при этом более широкие шкалы оплаты труда. Гибкость важнее права на карьерный рост. Кроме того, по сравнению с государственным сектором в частном секторе более широко распространено использование переменной оплаты, особенно среди наиболее успешных субъектов предпринимательства.

²³ Есть несколько способов решить эту проблему, помимо реформирования традиционных шкал оплаты труда. Один из них — отсеять неэффективных сотрудников в процессе отбора или во время испытательного срока. Хотя эти действия используются редко, они, безусловно, могут уменьшить, если не решить проблему неэффективности.

Таблица 7. Ежемесячное минимальная и максимальная оплата труда государственных служащих по категориям в Казахстане (2020 г.)

Государственный орган	Категория	Должность	Мин. заработная плата (в тенге) ²⁴	Макс. заработная плата (в тенге)
Администрация Президента	A-1	Заведующий сектором	363 319	490 030
	A-2	Инспектор	314 830	424 728
	A-3	Консультант	280 674	378 893
	A-4	Эксперт	239 086	322 262
	A-5	Референт	154 141	207 409
	B-1	Заместитель начальника Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде; Аппарат Высшего Судебного Совета	643 817	869 631
	B-1	Руководитель структурного подразделения	552 500	745 752
	B-2	Заместитель руководителя структурного подразделения	293 947	397 298
	B-3	Помощник, советник Премьер-Министра Республики Казахстан, Помощник, советник Председателя Палаты Парламента Республики Казахстан; Помощник, советник Председателя Верховного Суда Республики Казахстан; помощник, советник Председателя Конституционного Совета Республики Казахстан; Помощник, советник Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан; Главный инспектор Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан; Руководитель департамента; Главный инспектор Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции	262 270	354 825
	B-4	Помощник, советник Заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан; Помощник, советник Руководителя Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан; Помощник, советник Управляющего делами Президента Республики Казахстан; Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции; Помощник заместителя Председателя Палаты Парламента Республики Казахстан; Помощник Руководителя Аппарата Палаты Парламента Республики Казахстан; Помощник Руководителя Аппарата Верховного суда Республики Казахстан; заведующий сектором; главный консультант; Комиссар по этике	199 091	268 110
B-5	Главный эксперт, помощник депутата Парламента	177 324	239 794	
B-6	Эксперт	158 211	213 957	

²⁴ 1 доллар США составлял примерно 425 тенге в 2020 году.

Государственный орган	Категория	Должность	Мин. заработная плата (в тенге) ²⁴	Макс. заработная плата (в тенге)
Органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту; центральные исполнительные органы; Национальный центр по правам человека; ведомства центральных органов исполнительной власти; заграничные учреждения Республики Казахстан	C-1	Заместитель председателя комитета центрального исполнительного органа ²⁵	383 140	517 991
	C-1	Директор департамента	289 700	391 104
	C-2	Заместитель директора департамента	204 046	275 719
	C-3	Начальник управления; заместитель директора департамента; помощник, советник первого руководителя центрального исполнительного органа; пресс-секретарь; Комиссар по этике	154 141	208 294
	C-4	Главный эксперт	138 214	186 526
	C-5	Эксперт	104 102	140 746
	C-O-1	Руководитель	182 456	246 519
	C-O-1	Начальник таможи	170 422	230 592
	C-O-2	Заместитель начальника; руководитель канцелярии областного и приравненного к нему суда; Руководитель Секретариата Совета по этике Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы	163 166	220 682
	C-O-2	Заместитель начальника таможи	162 105	219 089
	C-O-3	Директор департамента; начальник управления территориального органа Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба); руководитель территориального отдела - старший судебный исполнитель	141 576	191 482
	C-O-3	Начальник таможенного поста	152 371	205 639
C-O-4	Заместитель начальника таможенного поста	145 823	196 437	
C-O-4	Начальник отдела, судебный исполнитель	126 357	170 599	
C-O-5	Главный специалист таможенного поста	109 898	148 124	
C-O-5	Главный специалист; главный таможенный инспектор; старший судебный пристав-исполнитель областного и приравненного к нему суда	108 306	146 177	
C-O-6	Ведущий специалист таможенного поста	106 536	144 054	
C-O-6	Ведущий специалист, ведущий специалист таможенного дела	97 510	132 020	
Таможенное управление; Межрегиональные и областные подразделения центральных государственных органов и их ведомств; Подразделения центральных государственных органов в столице, городе республиканского значения; Канцелярии региональных и приравненных к ним судов				

²⁵ C-1 появляется дважды, поскольку существует различие между должностью в комитете и отделом, последний находится в министерстве и, следовательно, несет меньшую ответственность, чем уровень комитета.

Государственный орган	Категория	Должность	Мин. заработная плата (в тенге) ²⁴	Макс. заработная плата (в тенге)
Подразделения центральных государственных органов и их ведомств в районах, районах городов и городах областного значения; Канцелярии районных и приравненных к ним судов	C-R-1	Руководитель районного территориального управления	142 461	192 366
	C-R-2	Заведующий канцелярией районного и приравненного к нему суда	127 418	172 369
	C-R-3	Заместитель руководителя районного территориального управления	106 359	142 815
	C-R-4	Главный специалист; старший судебный пристав канцелярии районного и приравненного к нему суда	95 210	128 834
	C-R-5	Ведущий специалист, судебный пристав районного и приравненного к нему суда	84 415	114 854
Аппараты акимов областей, столицы, городов республиканского значения; Аппараты маслихатов областей, столицы, городов республиканского значения; Аппараты ревизионных комиссий областей, столицы, городов республиканского значения; Аппараты (секретариаты) Ассамблеи народа Казахстана на областях, столицы, городов республиканского значения	D-1	Председатель Ревизионной комиссии	477 642	644 879
	D-1	Руководитель аппарата маслихата	182 388	246 519
	D-2	Член Ревизионной комиссии	338 190	544 891
	D-2	Руководитель аппарата ревизионных комиссий областей, городов республиканского значения, столицы; заместитель руководителя аппарата акима; заместитель Председателя маслихата; Руководитель аппарата (секретариата) Ассамблеи народа Казахстана	163 166	220 682
	D-3	Руководитель структурного подразделения; помощник, советник акима области, столицы, города республиканского значения; главный инспектор; пресс-секретарь; Комиссар по этике	141 576	191 482
	D-4	Главный специалист	116 623	157 326
	D-5	Ведущий специалист	98 926	140 514
	D-O-1	Начальник управления	182 456	246 519
	D-O-2	Заместитель начальника управления	163 166	220 682
	D-O-3	Начальник отдела	126 357	170 599
Областные исполнительные органы; Исполнительные органы столицы, городов республиканского значения, финансируемые из местного бюджета	D-O-4	Главный специалист	108 306	146 000
	D-O-5	Ведущий специалист	97 510	132 020
	D-O-6	Специалист	86 538	116 800
	E-1	Заместители акимов районов, районов в городах и городов областного значения	150 778	203 162
	E-2	Руководитель аппарата	134 851	182 456
	E-3	Руководитель структурного подразделения; помощник, советник, главный инспектор акима района	112 730	152 017
Аппараты акимов районов, районов в городах и городов областного значения; Аппараты маслихатов районов	E-4	Главный специалист	100 696	136 444
	E-5	Ведущий специалист	89 901	121 224

Государственный орган	Категория	Должность	Мин. заработная плата (в тенге) ²⁴	Макс. заработная плата (в тенге)
Районные исполнительные органы, финансируемые из местного бюджета; Акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов	E-R-1	Начальник отдела	142 461	192 366
	E-R-1	Акимы городов района	248 997	336 420
	E-R-1	Аким села, города, сельского округа	129 896	175 731
	E-R-2	Заместитель начальника отдела	127 418	172 369
	E-R-3	Заведующий сектором	106 359	142 815
	E-R-4	Главный специалист	95 210	128 834
	E-R-5	Ведущий специалист	84 415	114 854
	E-G-1	Заместитель акима	122 463	164 936
	E-G-2	Руководитель подразделения, помощник, советник акима	101 581	137 506
	E-G-3	Главный специалист	90 963	122 463
E-G-4	Ведущий специалист	81 229	109 367	

Источник: <https://www.gov.kz/memleket/entities/quizmet/yasapcies/?lang=en> (2020)

Надбавки

Базовые оклады дополняются различными надбавками. В число наиболее распространенных надбавок входят ежегодный оплачиваемый отпуск и оплата работы в сверхурочное время, а также надбавка за выслугу лет, что, однако, чаще всего учитывается как постепенное увеличение базовой заработной платы по мере перехода государственных служащих из одного грейда в другой, а также с одной ступени на другую в рамках одного грейда.²⁶

Другие надбавки могут включать:

- *Корректировка по месту службы*, за выполнение работы повышенной ответственности;
- *Территориальная надбавка* за работу в отдаленных или приграничных районах;
- *Надбавка за работу за границей*, вдали от родной страны;
- *Компенсационная надбавка с учетом прожиточного минимума*, предоставляемая государственным служащим, официально работающим в иностранном государстве, где прожиточный минимум значительно выше, чем в родной стране;²⁷
- *Жилье* в натуральной форме (бесплатное государственное жилье) или в денежной форме (субсидия);
- *Уход за детьми*, чаще всего оказываемый в натуральной форме, в виде детских садов на рабочем месте;
- *Транспорт*, обычно предлагаемый в виде субсидируемых тарифов на общественный транспорт или транспорта, предоставляемого работодателем; а для руководящих должностей в виде служебного автомобиля, предоставляемого по необходимости;
- *Функциональная надбавка*, обычно предоставляется для должностей, требующих определенного опыта, пользующегося большим спросом;²⁸
- *Надбавка за опасные виды работ*, которая предлагается работникам для выполнения опасных обязанностей с тем, чтобы уменьшить опасность связанных с этим трудностей;²⁹
- *Надбавка за сверхурочную работу*, т.е. за работу, выполняемую сверх нормы рабочего времени и т.д.

²⁶ См. также Таблицу 8 на стр. 23, чтобы узнать о различных надбавках, выплачиваемых в выборочных странах.

²⁷ В международных организациях, таких как Организация Объединенных Наций, надбавка с учетом прожиточного минимума («корректив по месту службы») представляет собой процент от базового оклада, который обеспечивает всем сотрудникам с одинаковым уровнем оклада одинаковую покупательную способность во всех местах службы путем компенсации разницы в стоимости жизни с учетом колебаний валютных курсов. В международных организациях, таких как Организация Объединенных Наций, надбавка на стоимость жизни («корректив по месту службы») представляет собой процент от базового оклада, который обеспечивает всем сотрудникам с одинаковым уровнем оклада одинаковую покупательную способность в каждом месте службы путем компенсации разницы в стоимости жизни с учетом колебаний валютных курсов.

²⁸ Работники некоторых государственных органов имеют дополнительные надбавки, по сравнению с остальными государственными служащими, в основном связанные с выполняемыми ими функциями. Например, государственные служащие, занятые в государственной налоговой службе, таможенной службе, иммиграционной службе и т.д. в зависимости от страны. Такие надбавки могут составлять от 25 до 30 процентов от базового оклада (Korn Ferry 2017).

²⁹ См. Комплексный анализ опасных работ в государственном секторе и обоснование для предоставления государственным служащим такой надбавки в Liverakos, Panos (2017) *Arduous and/or Hazardous Jobs Regimes in the Greek Public Sector and in selective E.U. Member States*. Athens: Expertise France.

Оплата с учетом результатов работы

Оплата, зависящая от результатов работы, стала очень популярной в ответ на критику традиционных моделей оплаты труда в государственном секторе, поскольку многие страны уделяют особое внимание результатам, а не просто соблюдению процедур, в своем стремлении сделать государственный сектор более восприимчивым к потребностям граждан. Поэтому правительства используют такие механизмы в качестве стимулов для повышения качества предоставления государственных услуг и содействия повышению производительности и внутренней эффективности. В связи с этим они делают дополнительный упор на индивидуальную ответственность и результаты работы, вводя цели и механизмы подотчетности, которые сопровождаются индивидуальными и/или групповыми вознаграждениями, например, премиями и надбавками по результатам работы (ACSH 2017).

Основное обоснование оплаты с учетом результатов предполагает, что государственные служащие обычно прилагают больше усилий в своей работе и, таким образом, увеличивают количество и/или качество результатов своей работы, если оплата их труда привязана к результатам. Еще одно допущение состоит в том, что вознаграждение, зависящее от результатов работы, побуждает государственных служащих использовать возможности для своего профессионального развития, поскольку это может привести к дополнительным преимуществам в их работе или их продвижению по службе и карьерном росте в целом. Подводя итог, предполагается, что оплата труда с учетом результатов работы в краткосрочной перспективе приводит к повышению эффективности, предположительно потому что государственные служащие работают усерднее, а развитие персонала приводит к дальнейшему повышению производительности в долгосрочной перспективе (Brown and Armstrong 1999; Propper and Wilson 2003; ОЭСР 2005а).

Опыт, накопленный на сегодняшний день, показывает, что, если система оплаты труда и премирования, зависящая от результатов работы, тщательно проработана и имеет показатели, связанные как с индивидуальной, так и с групповой эффективностью, например, эффективностью отделов, подразделений и т.д., и эффективно внедрена, она может мотивировать государственных служащих к улучшению своей производительности и стандартов оказания услуг. Таким образом, для того, чтобы эта переменная часть вознаграждения функционировала должным образом, она должна основываться на целостной системе управления эффективностью, включающей постановку целей, которые распределяются по нижестоящим уровням, и механизмы мониторинга их достижения для того, чтобы поощрять за эффективность работы в течение заранее определенного периода времени.

Поощрительные стимулы включают возможности карьерного роста, например, продвижение по службе при условии хорошей работы, и оплату труда. Оплата с учетом результатов работы обычно рассчитывается в процентах от базового оклада. Размер может варьироваться в зависимости от тех должностей, к которым он применяется, от того, применяются ли целевые показатели и стимулы к отдельным лицам и/или к группам, степени использования рейтингов и размера вознаграждений. В целом, такие выплаты/премии по результатам работы [переменная часть заработной платы] составляют примерно одну треть от общей денежной компенсации, а оставшиеся две трети составляют базовый оклад и надбавки [фиксированная часть заработной платы] (Prentice 2007; Dahlstrom and Lapuente 2009; ACSH 2017).

Вставка 4. Варианты оплаты труда с учетом результатов работы в выборочных странах

Страна	Компонент оплаты труда с учетом результатов
Австралия	Система оплаты труда по результатам работы, основывающаяся на достижении индивидуальных целей и задач
Канада	Дискреционная единовременная сумма, выплачиваемая за результаты работы и составляющая от 10 до 25% от базовой заработной платы
Франция	Компонент оплаты труда с учетом результатов работы отсутствует
Казахстан	Компонент оплаты труда с учетом результатов работы отсутствует*
Малайзия	Ежегодное повышение заработной платы, процент которого определяется индивидуальными результатами работы
Молдова	Оплата труда включает надбавку за коллективные достижения организации и ежегодную премию за индивидуальную работу
Индия	Компонент оплаты труда с учетом результатов работы отсутствует
Новая Зеландия	Исходя из достижения поставленных целей и задач
Сингапур	Исходя из достижения поставленных целей и задач
Соединенное Королевство	Посредством применения частично пересекающихся диапазонов оплаты труда и выплат по результатам работы
Украина	Ежегодная премия по результатам оценки эффективности деятельности и ежеквартальная премия в зависимости от вклада государственных служащих в общую эффективность организации
США	За счет использования частично пересекающихся диапазонов оплаты труда; существует специальный фонд для выплаты вознаграждения по результатам работы

Источник: ACSH (2017; 2020)

* В Казахстане нет компонента оплаты труда по результатам работы, но в некоторых центральных государственных и региональных органах в настоящее время реализуется пилотный проект по оплате труда, состоящей из фиксированной и переменной частей. Фиксированная часть основывается на факторно-балльной шкале и учитывает нагрузку, выслугу лет, сложность работы и т. д. Переменная часть включает премии, выплачиваемые по результатам работы. Во время подготовки этого исследования проводилась оценка пилотной реализации. Фиксированная часть оплаты труда зависит от категории и стажа. Переменная содержит премии и надбавки, не зависящие от результатов работы. Например, премии могут выплачиваться за: соблюдение государственной и трудовой дисциплины; результаты работы за определенный период; образцовое выполнение служебных обязанностей; безупречную государственную службу; выполнение заданий особой важности и сложности и другие достижения в работе; выполнение неотложных и ранее непредвиденных заданий, от срочного выполнения которых зависит в дальнейшем нормальная (бесперебойная) работа данного государственного органа в целом или его отдельных подразделений; юбилеи и праздники и т.д.

Наиболее распространенным видом вознаграждения с учетом результатов работы является оплата по результатам. В этой системе отдельным лицам (или группам) выплачиваются премии за достижение измеримых результатов в течение определенного периода времени, при этом выплата премии предшествует официальной структурированная оценка результатов работы сотрудников. Этот тип оплаты по результатам по-другому называется индивидуальной оплатой по результатам (IPRP), поскольку оплата по результатам присуждается за работу конкретного сотрудника в сопоставлении с ранее поставленными целями, и чьи достижения рассматриваются в рамках формальной системы управления эффективностью. IPRP также можно использовать для групповых вознаграждений. То есть можно оценить эффективность работы целых отделов или департаментов в сравнении с ранее поставленными целями, при этом уровни оплаты труда определяются эффективностью работы отдела или департамента.

Известно, что в Корее система IPRP используется на групповом уровне для поощрения за эффективность работы. Корейская система была воспринята многими как история успеха в использовании оплаты по результатам работы в государственном секторе. Решающими элементами, способствующими успеху Кореи, являются повышение самостоятельности и навыков руководителей; достоверная и своевременная информация; адекватные навыки для контроля и оценки работников на основе надежных критериев; и политическая воля (MPM 2018). Испания является еще одним примером, где оценка эффективности работы на государственной службе основывается на IPRP. Там государственные служащие получают «надбавку за производительность», которая составляет до 25% от годовой

заработной платы государственного служащего (ОЭСР, 2012).³⁰

В целом примерно в 45% стран по всему миру действует общегосударственная система оплаты труда, зависящая от результатов работы, хотя только в четверти из них применяются премии, основанные только на результатах работы. Таким образом, степень внедрения систем оплаты и премирования по результатам работы существенно различается в странах мира. В странах с высоким уровнем дохода чаще используют премии по результатам работы по сравнению со странами со средним и низким уровнем дохода.³¹

Однако оценки оплаты по результатам показывают, что политика оплаты по результатам работы по-прежнему является проблемой во многих странах, поскольку она, как правило, не способствует повышению производительности на государственной службе (ОЭСР, 2012). Многие ученые объясняют неудачи в системе оплаты по результатам несоответствующей реализацией или слабым уровнем приверженности со стороны руководства.³² Другая причина может заключаться в том, что из-за сочетания убеждений и опыта, тесно связанных с национальной культурой и объединением в профсоюзы, работники государственного сектора с меньшей вероятностью хотят, чтобы их вознаграждение зависело от результатов работы, по сравнению с теми, кто работает в частном секторе (CIPD 2015). Таким образом, складывается впечатление, что целесообразность вознаграждения по результатам работы может быть несколько переоценена, поскольку оплата по результатам работы не всегда является важным мотивирующим фактором для высокой результативности государственных служащих, поскольку допущения, на которых они основываются, могут быть ошибочными. Считается, что государственные служащие в первую очередь мотивированы внутренними вознаграждениями, связанными с работой на государственной службе, а не внешними вознаграждениями, такими как оплата за результаты работы (Perry, 1986).

Следует также отметить, что в некоторых случаях в государственном секторе может быть сложно внедрить оплату по результатам работы. Особенно в случае, когда работу государственных служащих трудно точно определить и, следовательно, измерить. Например, часто утверждается, что оплата по результатам работы не подходит для профессиональной и управленческой работы, поскольку многие виды работ многогранны и сложны, поскольку включают в себя несколько одинаково важных аспектов, которые трудно определить

³⁰ Хорошим примером опыта Испании в области оплаты по результатам является улучшение испанской системы социального обеспечения. В прошлом обработка заявлений занимала шесть месяцев, а в настоящее время заявления обрабатываются в среднем за семь дней. Случай Испании также можно рассматривать как пример оплаты по результатам «сдельной оплаты», фактически самой старой формы оплаты по результатам. В этом случае работникам платят за количество дел и/или сделок, которые они заключают в течение заранее определенного периода. Этот метод часто используется в случаях, когда государственные организации предоставляют прямые услуги, такие как заявления о социальном обеспечении или выдача лицензий. Бонус выплачивается в зависимости от количества заявок/лицензий, обработанных за заранее определенный период. Однако этот тип оплаты, зависящей от результатов работы, может не подходить для управленческого персонала, поскольку результаты их работы не так легко поддаются количественной оценке. Система, подобная испанской, была недавно введена (2022 г.) в системе социального обеспечения Греции. Там сотрудники получают бонусы за завершение процессов по назначению пенсии в течение заранее определенного периода и обработку заранее определенного количества завершенных дел в течение месяца. Это довольно положительно сказалось на сроке от подачи заявления на получение пенсии до ее выплаты, который в среднем составлял два года, а сейчас сократился до трех-пяти месяцев. Ожидается, что после устранения накопившихся заявок среднее время еще больше сократится до тридцати дней.

³¹ В целом денежное вознаграждение государственных служащих за результаты работы обычно ниже и довольно скромное по сравнению с частным сектором (Korn Ferry 2017a).

³² Проведенное *Hay Group* исследование взглядов государственного сектора на управление эффективностью показало следующее: 75% респондентов согласились с тем, что менеджеры не используют процесс управления эффективностью эффективно; 5% согласились с тем, что их организация терпит плохую работу; 52% согласились с тем, что их организация отличает хорошую работу от плохой; 37% согласились с тем, что в их командах эффективно борются с низкой производительностью.

и измерить (Perry, 1986) Dixit 2000). Даже разбивка каждой цели на подкомпоненты может оказаться сложной задачей. Это означает, что может быть трудно найти хорошие показатели эффективности, и показатели, которые в конечном итоге будут приняты, могут дать относительно мало информации об усилиях со стороны государственного служащего или организации (Propper and Wilson 2003). Соответственно, бывают случаи, когда привязка вознаграждения к достижению определенных целей не всегда отражает фактическую эффективность, что делает системы управления эффективностью неточными и, следовательно, неэффективными с точки зрения первоначальных намерений.

Социальный пакет

Социальный пакет составляет значительную долю общего компенсационного пакета работников государственного сектора. Он может составлять от 20 до 40 процентов от общего компенсационного пакета; остальная часть состоит из базового оклада и различных надбавок и/или оплаты с учетом результатов работы. Социальный пакет может варьироваться от медицинского страхования и пенсионного обеспечения до единовременных выплат при выходе на пенсию, дополнительного оплачиваемого отпуска, гибкого графика и т.д. Наиболее распространенными социальными гарантиями являются медицинское страхование сотрудников и членов их семей и пенсии. В некоторых случаях государственные служащие могут получать единовременную выплату при выходе на пенсию сверх своей обычной пенсии (Aon 2016).

В целом социальный пакет в государственном секторе кажется более щедрыми, чем в частном секторе. В основном эта разница может быть неким компромиссом для того, чтобы работать в государственном секторе, например, гарантии занятости и привлекательный план медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения в качестве компенсации более низкого уровня заработной платы, чем в частном секторе (Reilly 2013). Некоторые выгоды, предоставляемые работникам государственного сектора, являются неденежными, они обеспечивают внутренние стимулы, и их трудно оценить в денежном эквиваленте. Тем не менее, неденежные выгоды служат той же цели, что и денежное вознаграждение, а именно привлечению, удержанию и мотивации государственных служащих (Daley 2008). Во Вставке 5 представлена информация о ряде неденежных выгод, которые получают государственные служащие в выборочных странах мира.

Вставка 5. Выгоды в государственном секторе в выборочных странах

Страна	Выгоды
Австралия	Медицинское страхование; пенсионное страхование (с пенсией по возрасту); оплачиваемый отпуск и больничный; программы обучения и карьерного роста.
Армения	Медицинское страхование; безналичные ваучеры, используемые для внесения платы за обучение государственных служащих и членов их семей или дополнительное медицинское страхование.
Азербайджан	Медицинское страхование государственных служащих и членов их семей; пенсия.
Канада	Медицинское страхование; специальное пенсионное страхование (с пенсией по возрасту); досрочный выход на пенсию
Франция	Медицинское страхование; пенсия; субсидированные кредиты.
Грузия	Пакет льгот отсутствует (в процессе разработки).
Германия	Субсидированное медицинское страхование для государственных служащих (бесплатно для военнослужащих); пенсия; финансовая помощь; пособие по потере кормильца.
Греция	Медицинское страхование государственных служащих и членов их семей; пенсия; единовременное пенсионное пособие; оплачиваемый учебный отпуск; оплачиваемый больничный.
Ирландия	Пенсионные отчисления; единовременное пенсионное пособие; страхование временной и постоянной нетрудоспособности.
Россия	Медицинское страхование государственных служащих и членов их семей; государственная пенсия; страхование временной и постоянной нетрудоспособности; оплачиваемый учебный отпуск; единовременная жилищная субсидия.
Сингапур	Медицинское страхование; пенсионная программа и пенсии по социальному обеспечению; оплачиваемый больничный; оплачиваемый отпуск для обучения и повышения квалификации.
Соединенное Королевство	Медицинское страхование; пенсия; оплачиваемый отпуск; гибкий график работы.

Источник: Korn Ferry (2017); ACSH (2019)

Медицинское страхование

Медицинское страхование, наряду с пенсионными программами, является практически обязательным для всех работников государственного сектора во всем мире, поскольку они считаются бесценным инструментом при найме и удержании сотрудников. Компенсационный пакет с медицинским обеспечением также может быть сильным фактором удержания персонала. Это особенно актуально, когда человек имеет серьезные проблемы со здоровьем.

Программы медицинского страхования могут включать дополнительные пункты, предусматривающие отпуск лекарств по рецепту, психиатрические, стоматологические и офтальмологические услуги. Что включено и объем услуг существенно отличается в разных программах. В большинстве случаев медицинское страхование предоставляется не только государственным служащим, но и членам их семей.³³ Стоимость медицинского страхования напрямую связана с уровнем заработной платы, и во многих, но не во всех странах работники обязаны вносить взнос в покрытие стоимости этих страховок. Однако, поскольку существуют большие различия, применяемая практика и связанные с этим затраты в разных странах с трудом поддаются сравнению.

Пенсионное обеспечение

Программы пенсионного обеспечения делятся на программы «с установленными выплатами» и программы «с установленными отчислениями». Традиционно большинство программ пенсионного обеспечения являются программами с установленными выплатами. В

³³ В Великобритании медицинская страховка предоставляется, как правило, только для сотрудников, в то время как частные компании часто предоставляют страховые планы, которые распространяются на членов семьи (обычно она является частью компенсационного пакета руководителей).

соответствии с программой с установленными выплатами человеку гарантируется от 50 до 75 процентов его самой высокой заработной платы при выходе на пенсию или средняя заработная плата за последние три-пять лет службы. Имеются также случаи, когда заработная плата, учитываемая при начислении пенсии, представляет собой среднюю заработную плату за период службы, которая используется в качестве отправной точки для расчета пенсионных расходов при выходе на пенсию. В качестве альтернативы размер пенсии также может быть рассчитан на основе самой высокой заработной платы, умноженной на количество лет службы.

В планах с установленными отчислениями пенсионные расходы определяются суммой отчислений, сделанных во время и в течение трудовой деятельности государственных служащих. В обоих случаях работники вносят свой вклад в свою будущую пенсию за счет пенсионных отчислений из заработной платы; в дополнение работодатель делает равнозначные отчисления за работника. Согласно большинству программ пенсионного обеспечения государственные служащие имеют право на получение пенсии в возрасте 65 лет, хотя этот возрастной ценз постепенно увеличивается до 67 лет. Они также имеют право на досрочный выход на пенсию, начиная с 55 или 62 лет, но получая пенсию в меньшем размере.

Ежегодный отпуск

Государственные служащие всех профессиональных групп получают оплачиваемый ежегодный отпуск. Хотя ежегодный отпуск считается льготой, тем не менее он стал обязательным правом практически всех наемных работников. Тем не менее, государственные служащие также имеют право на дополнительный оплачиваемый отпуск. Продолжительность дополнительного оплачиваемого отпуска может варьироваться в зависимости от стажа службы, обычно в среднем дополнительно десять дней ежегодно.

Оплачиваемый отпуск в государственном секторе в настоящее время более продолжительный, чем в среднем у работников частного сектора. Например, средний ежегодный отпуск, предоставляемый работникам государственного сектора в США, при стаже работы 10-15 лет составляет 25 рабочих дней в год. В целом в государственном секторе оплачиваемый отпуск как минимум на 12 дней в году больше, чем в частном секторе (OPM 2018).

Гибкий график работы и удаленная работа

В течение многих лет большинство работников государственного сектора работали 40 часов в неделю в течение 5-дневной рабочей недели с относительно небольшими отклонениями от этого графика.³⁴ Однако этот порядок вещей постепенно стал менее жестким, поскольку гибкий график работы и необходимость оказания услуг в разное время привели к тому, что график рабочего времени стал менее единообразным. Кроме того, резкие изменения в экономической сфере, а также распространение и применение быстро развивающихся информационных и коммуникационных технологий также влияют на условия занятости в государственном секторе. Пандемия COVID-19 продемонстрировала полезность цифровых технологий и коммуникаций для удаленной работы и, таким образом, ускорила то, как сегодня работает государственный сектор.

Однако для того, чтобы гибкий график работы стал нормой, например, дистанционная работа, необходимо преодолеть значительные организационные и культурные барьеры, прежде чем их потенциал можно будет полностью реализовать в государственном секторе. Ярким примером гибкого графика работы является Федеральная политика государственной службы федерального правительства Бельгии (эквивалент Министерства государственного управления).³⁵ Там удалось внедрить гибкую систему работы, которая, похоже, работает хорошо, и за ней последовали другие государственные органы.

³⁴ В государственном секторе около 40% персонала работает менее 40 часов в неделю; Справочник по статистике труда, Бюро статистики труда США; <https://www.bls.gov/cps/lfcharacteristics.htm>

³⁵ <https://bosa.belgium.be/en/about-fps-policy-and-support>

Существуют различные виды «гибких и новаторских режимов работы». Ориентировочно их можно классифицировать по продолжительности, периодичности и месту проведения рабочего времени, договорному характеру режима работы, а также по ряду мер, направленных на достижение эффективного баланса между рабочими обязательствами и обязанностями вне работы (Humphreys et al. 1997). Существует два основных вида гибкого режима работы: [i] временная гибкость, которая относится к непостоянной продолжительности рабочего времени;³⁶ и [ii] гибкость местоположения работы, которая относится к различным местам работы.³⁷

Опрос, проведенный в 2018 году, показал, что наиболее популярным вариантом гибкой работы, доступным для работников государственного сектора, является работа с неполным рабочим днем, предлагаемая 94% государственных организаций, далее идет гибкий график, предлагаемый 88% опрошенных государственных организаций. Другими популярными формами гибкого рабочего времени являются работа по срочному трудовому договору (78%), дистанционная/удаленная работа (77%), посменная работа (72%) и перерывы в карьере/специальные отпуска/прикомандирования (69%).³⁸ В организациях или отделах, которые не

Вставка 6. Гибкий режим работы в государственном секторе в выборочных странах

Страна	Варианты
Австрия	Гибкий график работы был принят большинством учреждений Австрии.
Бельгия	Гибкий график работы с целью улучшения баланса между работой и личной жизнью.
Дания	Подавляющее большинство работников бюджетной сферы заключили соглашения о «гибком графике».
Финляндия	Гибкий график работы; время работы банковских систем; временный отпуск по уходу за ребенком; отпуск по смену рода работы.
Германия	Коллективные договоры в государственном секторе предусматривают гибкий график работы, включая учет и «коридоры» рабочего времени.
Греция	Временный отпуск по уходу за ребенком; отпуск по уходу за ребенком; гибкость рабочего времени
Казахстан	Гибкий график работы отсутствует. *
Нидерланды	Гибкость рабочего времени с целью улучшения баланса между работой и личной жизнью.
Норвегия	Закон об условиях труда предусматривает право на сокращенный рабочий день для работников, которые по медицинским, социальным или другим причинам вынуждены сокращать продолжительность работы.

Источник: EPSU (2018); ACSH (2019)

* Однако обсуждения по гибкому рабочему времени были возобновлены во время пандемии COVID-19.

³⁶ Полиция и особенно пожарные чаще всего имеют необычный и неравномерный график работы. Например, пожарный может работать 24 часа, затем 24 часа отдыхать, работать еще 24 часа и, наконец, 72 часа отдыхать. При таком графике рабочая неделя составляет 2,3 дня и 56 часов, что является обычным графиком для пожарных.

³⁷ Однако они не являются исчерпывающими и не исключают друг друга. Существуют различные формы гибкого графика работы, такие как: [i] неполный рабочий день; [ii] дробные/чередующиеся недели; [iii] срочная работа и другие формы периодической работы; [iv] разделение одного места работы на двоих; [v] свободный график работы; [vi] рабочие дни в годовом исчислении/индивидуальные дни; [vii] расширенный отпуск по беременности и родам/отцовству/родительский отпуск; [viii] специальный отпуск; [ix] перерывы в карьере; [x] прикомандирования; [xi] гибкое рабочее место/удаленная работа; [xii] срочная занятость, включая работу по контракту и т. д.

³⁸ Полный список гибких вариантов работы, предложенных в ходе опроса, включал: [i] неполный рабочий день; [ii] гибкое время начала и окончания работы в соответствии с основными часами работы (свободный график); [iii] срочная занятость (в том числе по контракту); [iv] гибкое рабочее место/дистанционная работа/удаленная работа; [v] разделение одного места работы на двоих; [vi] перерывы в карьере/специальный отпуск/прикомандирование; [vii] рабочие часы в годовом исчислении, скользящий график или сжатые часы; [viii] временная и другие формы периодической работы; [ix] расширенный отпуск по беременности и родам/отцовству/отцовству/усыновлению; и [x] дробные/чередующиеся рабочие недели. Опрос был проведен в ноябре 2018 года. Он был разослан по электронной почте 120 тыс. подписчиков, и доля ответивших составила более 60% (Softworks.com 2019).

предлагали гибкие варианты работы, респондентов просили указать причины. Наиболее распространенными ответами были производственная необходимость, политика компании, сопротивление со стороны руководства, нехватка персонала и финансовые ограничения.

Есть две основные проблемы, связанные с управлением гибкими вариантами работы: [i] обеспечение надлежащего уровня укомплектования кадрами с учетом необходимых навыков и знаний; и [ii] обеспечение справедливого и равноправного применения политики гибкого графика работы для всех сотрудников.

На этот вопрос чуть менее половины респондентов (49%) согласились, что этими двумя областями сложно эффективно управлять. Еще 47% признали наличие слишком большого количества ручных процессов и высокого уровня администрирования, сопряженного с оценкой эффективности работы сотрудников, как проблему для перехода на гибкие методы работы; а также то, что руководители не были обучены управлять персоналом, работающим удаленно (43%). Респонденты опроса также сочли, что для дальнейшего изучения вариантов гибкой работы являются важными такие вопросы, как соблюдение законодательства в области охраны труда и техники безопасности (44%) и слишком большое количество рабочих часов и неэффективное использование своего времени сотрудниками (42%).³⁹

Другие выгоды и вознаграждения

Спектр других предоставляемых выгод и вознаграждений разнообразный. Их основная цель состоит в том, чтобы обеспечить привлекательность занятости в государственном секторе для потенциальных работников и их дальнейшее удержание. Они включают множество материальных и нематериальных элементов, которые могут быть менее важными, чем медицинское страхование и пенсионное обеспечение, но, тем не менее, они высоко ценятся государственными служащими. И наоборот, многие из этих выгод и вознаграждений могут использоваться в качестве инструментов мотивации, поскольку нет каких-либо обязательств или необходимости автоматически предоставлять их всем.

Эти дополнительные выгоды и вознаграждения сопряжены со значительными расходами для работодателей, однако чаще всего они предоставляются бесплатно, в редких случаях от государственных служащих требуется частичное покрытие таких расходов. Распространенными примерами являются компенсация за обучение и учебный отпуск. Это два средства поощрения сотрудников к совершенствованию своих знаний и навыков, а также мотивации и удержания способных людей на государственной службе.⁴⁰ Государственные служащие освобождаются для прохождения обучения на неполный или полный

³⁹ Полный список проблем, связанных с управлением гибкими вариантами работы, предложенными в ходе опроса, включал: [i] обеспечение надлежащего уровня укомплектования персоналом с учетом навыков и знаний; [ii] обеспечение справедливого и равноправного применения политики гибкого графика работы для всех сотрудников; [iii] слишком большое число ручных процессов и высокий уровень администрирования; [iv] трудности с оценкой эффективности работы сотрудников; [v] обеспечение соблюдения законодательства в области охраны труда и техники безопасности/занятости; [vi] руководители, не обученные управлению работой гибких/удаленных работников; [vii] сотрудники тратят слишком много часов и не используют это время; [viii] отсутствие центральной достоверности информации о том, кто находится на объекте/на работе, а кто отсутствует/не работает; [ix] отсутствие технологий, обеспечивающих гибкую работу – слишком сложно управлять и контролировать; [x] трудности с контролем рабочего времени; [xi] отсутствие возможности генерировать отчеты/анализировать закономерности по отсутствию и выявлять возможные злоупотребления политикой гибкого графика работы; [xii] организационные изменения и сопротивление внедрению новых гибких вариантов работы; [xiii] трудности с удаленным управлением людьми; [xiv] трудно удовлетворять операционные потребности из-за недостаточной видимости наличия персонала; и [xv] отсутствие средств самообслуживания для сотрудников, позволяющих сотрудникам проверять оставшееся время гибкого графика работы/отправляться и т.д.

⁴⁰ Предоставление таких выгод государственным служащим часто также влечет за собой обязательство со стороны государственных служащих продолжать работать в государственном секторе в течение определенного периода времени после окончания обучения.

рабочий день, при этом им регулярно выплачивается заработная плата и надбавки. В программах возмещения расходов на обучение часто требуется предварительное одобрение. Более того, они предусматривают, что курсы обучения связаны с выполняемой ими работой или их карьерой, и слушатели должны постоянно получать высокие оценки, чтобы иметь право на возмещение расходов. Учебный отпуск может варьироваться от гибкого графика (с компенсацией рабочего времени) до предоставления оплачиваемого отпуска для посещения занятий и прохождения оценки успеваемости. Некоторые государственные организации (например, военные) даже отправляют сотрудников на обучение в качестве служебной обязанности.

Государственные организации также могут субсидировать расходы на проживание и транспорт. Они предоставляют дотацию/надбавку на жилье и/или выдают ипотечные кредиты. В некоторых случаях они могут и сами предоставлять жилье — в удобных для организаций местах. Также предоставляются субсидии для компенсации транспортных расходов государственных служащих или может быть предоставлен транспорт для этих целей. Во многих случаях государственные организации также обеспечивают помощь по уходу за детьми своих сотрудников в форме субсидии или напрямую в виде услуг детского сада. Кроме того, государственные организации могут также обеспечивать наличие врачей на рабочем месте, предоставлять льготные кредиты для решения сложных проблем со здоровьем и т.д.

Общее вознаграждение в государственном секторе часто включает в себя несколько других вознаграждений, которые обычно не встречаются в частном секторе, за исключением случаев многонациональных коммерческих предприятий или международных организаций развития. К ним относятся обучение и личное развитие, программы баланса между работой и личной жизнью и рабочая среда, и это лишь некоторые из них. Однако, поскольку в странах существуют значительные различия в «неденежных» компонентах общего вознаграждения, трудно провести последовательный сравнительный анализ нематериальных компонентов общего вознаграждения государственных служащих. В этой области необходимы дальнейшие исследования.

4. Справедливость вознаграждения за труд в государственном секторе

Справедливость вознаграждения за труд в государственном секторе подразумевает четкие и сбалансированные структуры вознаграждения, которые смягчают восприятие «излишеств» для тех, кто находится наверху, или «эксплуатации» для тех, кто находится внизу шкалы вознаграждения. Также важно, чтобы государственные служащие на любом уровне шкалы вознаграждения считали, что получают справедливое и честно вознаграждение за выполняемую работу, поскольку уровень вознаграждения также оказывает значительное влияние на моральный дух, мотивацию, удовлетворенность работой и производительность, а также на удержание персонала (ACSH 2017).

Справедливость вознаграждения за труд в государственном секторе можно разделить на внешнюю и внутреннюю. Внешняя справедливость означает, что условия занятости государственных работников и вознаграждения за их труд аналогичны условиям занятости работников в частном и негосударственном секторе. Оценка внешней справедливости подразумевает изучение степени соответствия вознаграждению, которое конкурирующие работодатели - как в государственном, так и в частном секторе - платят за привлечение и удержание работников с аналогичным опытом, навыками и обязанностями для выполнения работы. И наоборот, внутренняя справедливость означает справедливую разницу в оплате труда всех сотрудников в зависимости от должности в организации.

Для оценки внешней и внутренней справедливости вознаграждения в государственном секторе в данном разделе рассматриваются уровни оплаты труда в государственном и частном секторе в первом случае и коэффициент сжатия оплаты труда внутри государственного сектора во втором случае.

Внешняя справедливость: Вознаграждение за труд в государственном секторе в сравнении с частным сектором

Возможность сопоставления оплаты труда в государственном и частном секторах была основным вопросом на протяжении долгого времени, поскольку не было убедительных доказательств того, что работники государственного сектора получают более низкую компенсацию, чем работающие в частном секторе. Например, многие исследования утверждают, что работникам государственного сектора платят меньше, чем работникам частного сектора с аналогичным образованием и опытом работы (Munnell et al. 2011).⁴¹

Однако мнения исследователей расходятся по поводу того, в какой степени пенсии и другие денежные и неденежные выгоды компенсируют эту разницу. Часто считается, что пенсионные выплаты в государственном секторе более щедрые, хотя это мнение трудно подтвердить. Убедительный ответ на вопрос о паритете компенсаций в двух секторах может дать тщательное сопоставление людей с одинаковыми навыками, выполняющими аналогичную работу. К сожалению, чтобы можно было сделать надежные выводы, таких данных не существует в достаточном объеме. Таким образом, большинство выводов и результатов основаны на оценках, которые, в свою очередь, основаны на различных предположениях.⁴² Например, основное допущение, используемое при расчете разницы в уровне вознаграждения между государственным и частным секторами, заключается в том, что доля государственных служащих, потенциально имеющих право на медицинское страхование после выхода на пенсию, равна доле лиц, участвующих в программах медицинского страхования работников, что составляет примерно 65%. Эта оценка используется для расчета стоимости данного вида выгоды.

Так, некоторые исследования позволяют предположить, что общий объем вознаграждения за труд в течение жизненного цикла работников уравнивается. Однако другие исследования приходят к выводу о явном преимуществе уровня вознаграждения работников государственного сектора, если рассчитывать ее на протяжении всего жизненного цикла работников. Другими словами, хотя уровень оплаты труда работников государственного сектора ниже, чем у работников на аналогичных должностях в частном секторе, размер общего вознаграждения в целом выше (Danzer and Dolton 2011; Hutton 2011; Bewerunge and Rosen 2012). И все же, другие исследования показывают, что общая сумма вознаграждения - включая стоимость выгоды, например, медицинского страхования, пенсионных планов

Вставка 7. Сравнение вознаграждения в государственном/частном секторе в отдельных странах

СРЕДНЯЯ БАЗОВАЯ ЗАРПЛАТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ ПО СРАВНЕНИЮ С ОБЩИМ РЫНКОМ:

- В Соединенном Королевстве на 13% ниже
- В Сингапуре на 2% выше
- В США на 6% ниже
- В ОАЭ на 15% выше
- В Канаде на 1% выше

СРЕДНЯЯ ОБЩАЯ ДЕНЕЖНАЯ РАЗНИЦА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ И ОБЩИМ РЫНКОМ:

- В Соединенном Королевстве на 19% ниже
- В Сингапуре на 8% выше
- В США на 10% ниже
- В ОАЭ на 19% ниже
- В Канаде на 7% ниже

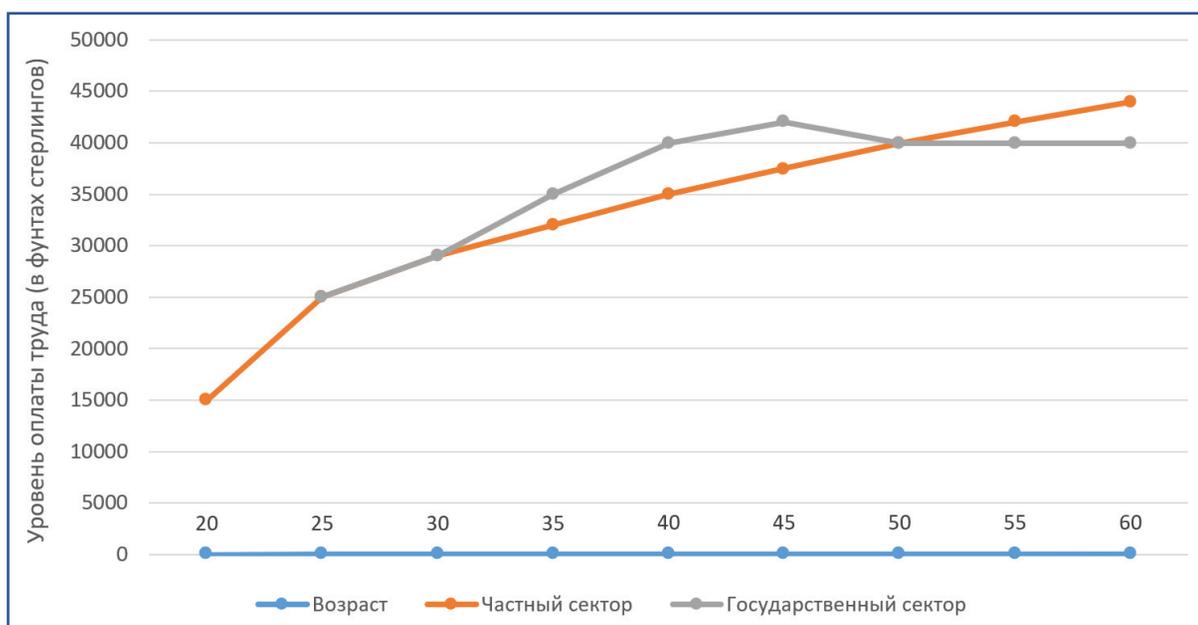
⁴¹ В целом, средняя заработная плата государственных служащих примерно на 12% ниже, чем у работников с аналогичной квалификацией в крупных частных компаниях - конкретные цифры варьируются от 2% до 21% в зависимости от страны.

⁴² Большинство существующих наборов данных с данными и статистикой по компенсациям в государственном секторе, предоставленных международными организациями, т.е. МВФ, МОТ, ВБ и т.д., включают в основном материальные компоненты вознаграждения за труд. Данные или хотя бы оценки в отношении нематериальных компонентов, например, обучения, субсидий на жилье и проезд, оплачиваемых или неоплачиваемых отпусков, гибкого рабочего графика и т.д., отсутствуют.

и т.д. - в течение всей трудовой жизни в среднем на 10% выше в частном секторе, чем в государственном (Disney et al. 2009; Postel-Vinay 2015).

На рис. 3 представлены данные об уровне оплаты труда работников государственного и частного секторов на протяжении всей трудовой жизни в Соединенном Королевстве. Предполагается, что люди выходят на рынок труда в частном секторе в возрасте 20 лет, а в государственном секторе - в возрасте 25 лет. Данные показывают, что работники государственного сектора при поступлении на работу обычно начинают с более высокого уровня оплаты труда, чем их коллеги в частном секторе с учетом возраста на момент поступления на работу. Другими словами, уровень оплаты труда работников государственного сектора при поступлении на работу (в возрасте 25 лет) примерно такой же, как у их коллег в частном секторе в том же возрасте, в то время как последние уже работают в течение последних пяти лет.

Рис. 3. Разница в доходах между частными и государственным сектором на протяжении трудовой жизни в Соединенном Королевстве



Источник: ETUI (2010)

Данные также показывают, что работники государственного сектора в среднем получают более высокую заработную плату, чем их коллеги в частном секторе, в течение нескольких лет работы. Эта тенденция сохраняется до 50-летнего возраста, когда уровни оплаты труда работников государственного и частного секторов снова выравниваются. После 50 лет работники частного сектора, по-видимому, находятся в более выгодном положении, поскольку достигают более высоких уровней оплаты труда, чем их коллеги в государственном секторе. Следует отметить, однако, что в таких расчетах не учитывается эффект отложенных выплат, которые государственные служащие получают при выходе на пенсию (California Policy Centre 2010; Cockburn 2010; U.K. Essays 2018).⁴³

⁴³ Данные Ежегодного обследования рабочего времени и заработков (ASHE) в Великобритании за 2019 год показали, что размер надбавок в государственном секторе в 2019 году составил 7%. Этот показатель был рассчитан путем моделирования среднего заработка в государственном и частном секторах с учетом таких параметров как работник, должность и компания. Результаты исследования показали, что средний уровень надбавок в государственном секторе имел тенденцию к снижению на 3 п.п. в период с 2011 по 2019 год, за исключением низкоквалифицированных работников. Результаты, основанные на уровне общего вознаграждения, показали, что в среднем пакет вознаграждения за труд у работников государственного сектора больше, чем у их коллег в частном секторе почти в каждой профессиональной группе, независимо от размера организации.

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/articles/publicandprivatesectorearnings/2019>

Регрессионный анализ заработных плат на национальном уровне по результатам обследований рабочей силы показывают, что работники государственного сектора в среднем получают более высокую заработную плату, чем наблюдаемые аналогичные работники частного сектора. Согласно регрессивному анализу заработной платы, где заработная плата является функцией определенных характеристик, таких как образование, возраст (показатель опыта работы), гендерная принадлежность и сектор занятости (государственный или частный), базовая заработная плата (без учета надбавок и премиальных выплат) работников государственного сектора в 111 странах, по которым Всемирный банк располагает данными, примерно на 19% выше. Этот вывод также применим к уровню заработной платы до налогообложения, включающей взносы работодателя на социальное страхование и надбавки, в 27 стран-членов ЕС, по которым имеются данные (Всемирный банк 2021; Finan et al. 2017).⁴⁴

В заключение следует отметить, что исследования, сравнивающие уровни вознаграждения в государственном и частном секторах, хотя и отличаются по многим аспектам, но, по всей видимости, имеют и некоторые области совпадения. Почти все исследования согласуются в том, что при сравнении аналогичных работников, выполняющих аналогичную работу, государственные служащие, находящиеся в нижней части шкалы оплаты труда, имеют несколько более высокий уровень вознаграждения, чем их коллеги в частном секторе; в то время как в верхней части шкалы оплаты труда работники частного сектора, похоже, находятся в более выгодном положении в отношении вознаграждения за свой труд. Что касается тех, кто находится посередине, различные результаты часто являются результатом различных допущений относительно того, какие виды работ являются сопоставимыми и каким образом рассчитать текущую стоимость будущих выплат,⁴⁵ например, медицинское страхование и пенсии, а также ценность «гарантии занятости» в государственном секторе; и если да, то по какой стоимости (Slater and Welenc 2013; Dickson et al. 2014).⁴⁶

Внутренняя справедливость: коэффициент сжатия для оплаты труда

Коэффициент сжатия является полезным показателем справедливости и адекватности оплаты труда в государственном секторе. Коэффициент сжатия часто разделяют на вертикальный и горизонтальный.⁴⁷ В данном исследовании рассматривается коэффициент вертикального сжатия, который отражает пропорциональную разницу между верхним и нижним значением основной заработной платы. При этом существуют различные способы

⁴⁴ Размер надбавок в государственном секторе, вероятно, будет выше во всем мире, если учитывать пособия и льготы, в частности пенсии. Гораздо большая доля работников государственного сектора получает трудовой договор, медицинское страхование и пенсии (социальное обеспечение), чем среди работников частного сектора. Например, в Индонезии, Пакистане и Таиланде включение ожидаемых пенсионных выплат в годовом денежном выражении, значительно увеличило размер надбавок к заработной плате в государственном секторе; в случае Таиланда она выросла с 15 до 42% (Всемирный банк 2021).

⁴⁵ Приведенная стоимость (PV), также известная как приведенная дисконтированная стоимость, - это термин, используемый в экономике и финансах для расчета стоимости ожидаемого (будущего) потока доходов, определенного на дату оценки.

⁴⁶ В целом, исследования, в которых выводится положительная разница в оплате труда для государственного сектора, рассчитывают «(истинную) стоимость» пенсионных выплат. Более того, в других исследованиях признается стоимость «гарантии занятости» в государственном секторе, что повышает уровень вознаграждения компенсация в государственном секторе.

⁴⁷ Коэффициент горизонтального сжатия отражает разницу в заработках работников государственного сектора на одном и том же уровне оплаты труда в одной и той же или разных государственных организациях. Это коэффициент, который показывает насколько общий размер оплаты труда работника государственного сектора может отличаться от размера оплаты его коллеги с тем же уровнем стажа из-за дискреционных надбавок. Обычно он измеряется путем деления общей суммы денежного вознаграждения, включая все дискреционные надбавки, на базовый оклад без дискреционных надбавок (Manning and Parison 2004).

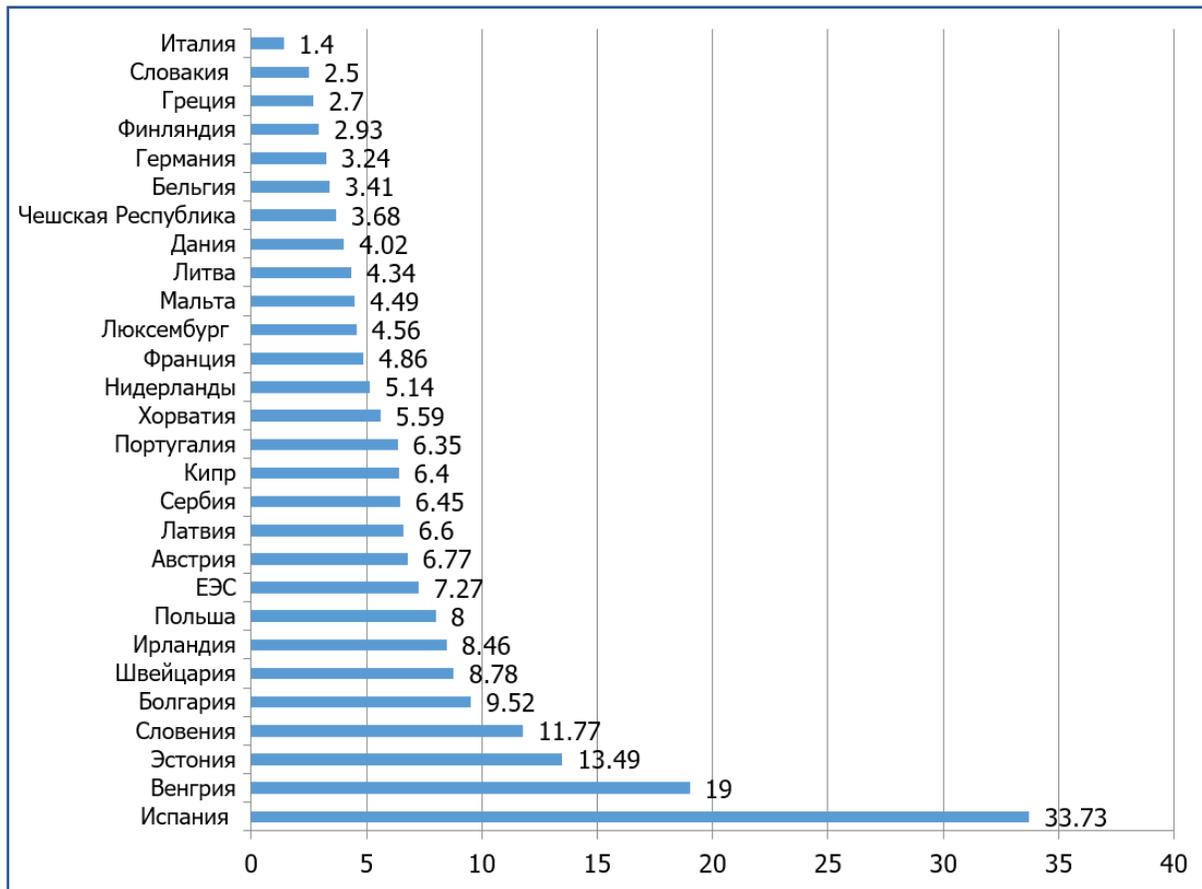
измерения коэффициента [вертикального] сжатия. Один из них заключается в делении значения средней зарплаты самого высокого класса в шкале оплаты труда государственного служащего на среднюю зарплату самого низкого класса оплаты труда (без учета чистой текущей стоимости будущих пенсионных выплат и оценочной стоимости материальных льгот). Другой, более строгий подход заключается в том, чтобы взять медианное значение самого высокого класса в системе оплаты труда и разделить ее на медианное значение самого низкого класса оплаты труда. ОЭСР определяет коэффициент сжатия заработных плат в государственном секторе как соотношение между медианной заработной платой верхних и нижних 10% работников государственного сектора.

В целом, низкий коэффициент позволяет предположить, что высококвалифицированным работникам недоплачивают, а неквалифицированным - переплачивают. На самом деле такая ситуация типична для структур оплаты труда в государственном секторе по всему миру. Другими словами, уровень вознаграждения работников государственного сектора выше рыночных ставок заработных плат для должностей, требующих меньшего образования, и ниже рыночных ставок для должностей с более высокими требованиями к образованию. Этот феномен завышенного вознаграждения одних должностей и заниженного вознаграждения других должностей по отношению к рыночным ставкам чаще всего описывается как «двойной дисбаланс» на рынке труда в государственном секторе, и он в значительной степени согласуется с результатами ряда других национальных исследований, проведенных по вопросам оплаты труда в государственном секторе (Bender 2009).

На рис. 4 представлены коэффициенты сжатия заработных плат между самыми высокими и самыми низкими 10% работников государственного сектора в нескольких странах. В Италии коэффициент сжатия самый низкий - 1,4:1, а в Испании - самый высокий - 33,7:1.⁴⁸

⁴⁸ Следует отметить, что расчеты коэффициентов сжатия по странам основаны на данных, которые не являются унифицированными, поэтому прямое сравнение может быть несколько некорректным. В большинстве случаев вознаграждение за труд - это только базовый оклад. В других случаях вознаграждение включает надбавки, которые часто рассматриваются как часть базового оклада. В целом, межстрановые сравнения могут содержать значительные погрешности, поскольку существующие данные не могут быть в полной мере сопоставлены, принимая во внимание, что понятие «государственный сектор» в разных странах различается. Например, в некоторых странах самые низкооплачиваемые работы выполняются на основе аутсорсинга, в результате чего коэффициент оказывается гораздо ниже, чем если бы эти работы выполнялись штатными силами.

Рис. 4. Коэффициент сжатия заработной плат в государственном секторе в отдельных странах



Источник: Mikkelsen et al. (2017)

Тем не менее, распределение заработной плат в государственном секторе между самой высокой и самой низкой в шкале оплаты труда более сжато, чем в частном секторе. Другими словами, разрыв между самыми высокими и самыми низкими заработными платами в государственном секторе гораздо меньше, чем в частном секторе, и в государственном секторе меньше высокооплачиваемых и меньше низкооплачиваемых работников.

Однако к сопоставлению уровня оплаты труда в государственном и частном секторах следует подходить с осторожностью, поскольку часто неясно, каким образом сравниваются рабочие места. Например, в индустриальных странах обычно сравнивают административные должности в частных компаниях. Однако такое сравнение может быть неактуальным во многих развивающихся странах, где реальной альтернативой занятости многих работников государственного сектора может быть неформальный сектор экономики. Кроме того, рабочие места в государственном секторе могут быть менее оплачиваемыми по сравнению со «средней» работой. Например, в государственном секторе могут платить низкую зарплату, но предоставлять медицинское страхование, ежегодный отпуск, пенсию и другие льготы.

Этот раздел заканчивается извечным вопросом. Что представляет собой справедливый коэффициент сжатия? Например, в 1990-х годах в Восточной Европе МВФ рекомендовал коэффициент 7:1 как справедливое соотношение между высшим и низшим классом оплаты труда во вновь созданных государственных службах этих стран. Однако результаты последующего исследования, проведенного МВФ, показали наличие коэффициентов сжатия от 1,5:1 до 33:1 (МВФ 2016).

В таблице 9 представлены годовые оклады, выраженные по ППС в долларах США, по должностям в выборочных странах с соответствующими коэффициентами сжатия, в тех случаях, когда информация была доступна.

Таблица 9. Годовые зарплаты в государственном секторе в выборочных странах и коэффициенты сжатия⁴⁹

	Австралия	Австрия	Бельгия	Канада	Чили	Колумбия	Дания	Финляндия	Франция	Германия	Греция	Исландия	Италия
Уровень должности⁵⁰													
Старший менеджер - уровень 1	511 947	201 193	342 463	361 649	227 680	189 631	293 943	196 979	270 929	282 680	120 562	134 614	395 373
Старший менеджер - уровень 2	231 957	182 880	255 306	240 264	168 694	124 579	184 193		215 469	245 996	81 244	103 228	371 513
Менеджер среднего звена - уровень 1	173 645	121 208	184 263	159 529	111 575	106 800	135 584	123 572	190 216	175 415	85 997		172 500
Менеджер среднего звена - уровень 2	131 321	98 626	177 111	135 663	84 625	106 939			137 909	183 553	68 334		
Старший специалист		94 585	161 342	115 235	76 556	70 779	111 052	110 407	113 103	130 582	54 534	82 068	67 866
Младший специалист			112 955	78 261	50 574	35 374	73 247	84 256	80 224	107 498	44 631		
Секретарские должности	61 820	50 375	73 840	60 336	25 495	19 764	61 240	63 941	72 078	69 486	45 449	46 135	55 552
Коэффициент сжатия	8,3	4,0	4,6	6,0	8,9	9,6	4,8	3,1	3,8	4,1	2,7	2,9	7,1

	Корея	Латвия	Литва	Мексика	Нидерланды	Норвегия	Португалия	Словения	Испания	Швеция	Соединенное Королевство	США	Среднее по ОЭСР
Уровень должности													
Старший менеджер - уровень 1	131 234	100 099	96 310	224 977	204 370	216 075	163 160	102 745	199 330	218 638	276 838	257 948	231 546
Старший менеджер - уровень 2	115 302	93 014		169 146	163 707	157 643	138 815		171 607	167 508	193 159	239 411	182 246
Менеджер среднего звена - уровень 1	93 393	72 915	74 218	116 300	141 032	140 162	109 683	83 246	152 598	133 760	145 808	183 221	134 522
Менеджер среднего звена - уровень 2	73 368	61 445	59 460	90 980	127 618	102 358	92 111		132 685	101 831	106 406		112 114
Старший специалист	62 862	41 640	37 377	35 324	121 110	102 058	54 928	72 013	114 194	98 092	70 277		88 667
Младший специалист	58 841	31 960	40 619	23 437	92 244	80 708		47 981		74 379	54 059		68 453
Секретарские должности	37 939		35 415	22 454	66 201	76 923	30 906	27 987	55 786	63 149	40 623		52 748
Коэффициент сжатия	3,5	3,1	2,7	10,0	3,1	2,8	5,3	3,7	3,6	3,5	6,8		4,4

Источник: ОЭСР (2019); <https://www1.oecd.org/country/en/>

⁴⁹ Годовая заработная плата включает взносы на социальное обеспечение, выплачиваемые работодателем, и скорректирована с учетом разницы в рабочих часах, выраженных по ППС в долларах США. Паритет покупательной способности (ППС) позволяет сравнить валюты разных стран с помощью метода «корзины товаров». Согласно этой концепции, две валюты находятся в равновесии или в паритете, когда цены на корзину товаров (с учетом обменного курса) являются одинаковыми в обеих странах.

⁵⁰ Уровень старшего менеджера 1: Менеджеры - высшие государственные служащие, чуть ниже министра или государственного секретаря. Они могут быть служащими высшей государственной службы и (или) назначены правительством или главой правительства; старший менеджер 2-го уровня: менеджеры, которые формулируют и анализируют политику, планируют, направляют, координируют и оценивают общую деятельность министерства; средний менеджер 1-го уровня: менеджеры, которые планируют, направляют и координируют функционирование конкретного управления/административной единицы в министерстве при поддержке других менеджеров; средний менеджер 2-го уровня: менеджеры, которые формулируют и проводят политику, стратегическое и финансовое планирование, управляют и направляют операционные / административные процедуры и предоставляют консультации старшим менеджерам; старший специалист. Старшие экономисты и политические аналитики, которые не имеют управленческих обязанностей; младший специалист: Младшие экономисты и политические аналитики, которые не имеют руководящих обязанностей, но обязаны иметь высшее образование; Секретарские должности: секретари (офисные служащие общего профиля), от которых, как правило, не требуется высшее образование, и они выполняют широкий круг канцелярских и административных задач в связи с операциями с деньгами, организацией поездок, запросами информации и назначением встреч.

5. Размер фонда заработной платы в государственном секторе

В данном разделе рассматривается размер фонда заработной платы в государственном секторе в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП), а также от уровня государственных доходов и расходов.⁵¹ Это объясняется тем, что размер фонда заработной платы важен по отношению к всеобъемлющим фискальным ограничениям, с которыми сталкиваются государственные бюджеты, и с учетом того, что правительства должны финансировать целый ряд важнейших государственных функций и услуг, отвечающих потребностям и желаниям граждан.⁵² Роль, которую играют фискальные ограничения в отношении размера фонда заработной платы, подробно обсуждается далее.

В целом, во всем мире расходы на оплату труда в государственном секторе составляют 6% ВВП, 23% государственных доходов и примерно 25% государственных расходов (МВФ 2014b, 2016a; Всемирный банк 2022).⁵³ На Рис. 5 представлены показатели фондов оплаты труда в центральном правительстве в процентах от ВВП,⁵⁴ а также от государственных доходов и расходов в разбивке по уровню доходов в разных странах.

⁵¹ В данном случае сектор государственного управления охватывает все уровни правительства, например, центральное, федеральное, региональное и местное. Сюда входят министерства, агентства и правительственные ведомства, а также некоммерческие учреждения, которые контролируются и в основном финансируются из государственного бюджета. Государственные предприятия подразумевают юридические лица, в основном принадлежащие или контролируемые государством, которые производят товары и услуги для продажи на рынке, например, почтовые службы, горнодобывающие и добывающие предприятия, банки, железные дороги и т.д. Государственный сектор или, точнее, более широкий государственный сектор включает тех, кто занимается предоставлением государственных услуг, например, учителей, врачей, полицию и т.д. Хотя в разных странах существуют методологические различия, на Рис. 8, несмотря на такие различия, представлена четкая картина. Подробную информацию о классификации занятости в государственном секторе см. ОЭСР 2011, Приложение D, стр. 199-208.

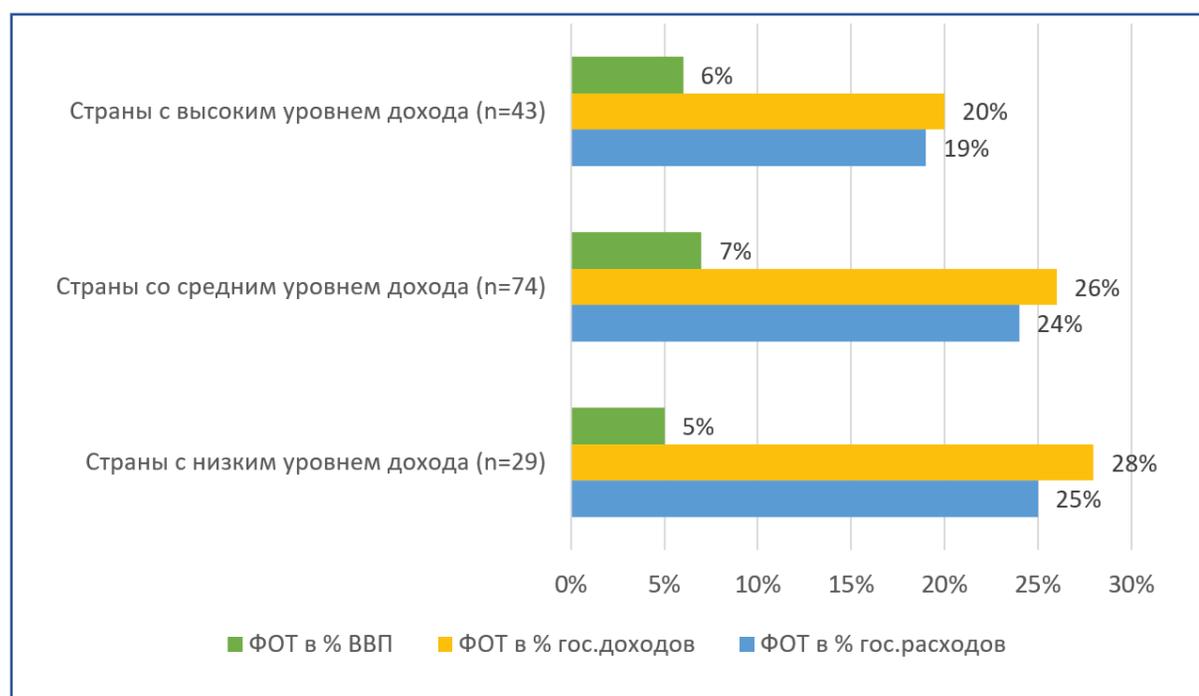
⁵² По оценкам некоторых исследований, увеличение на один процентный пункт фонда заработной платы в отношении ВВП увеличивает бюджетный дефицит примерно на половину процентного пункта (Eckhardt и Mills 2014). Эта оценка подтверждается выводами МВФ (2019).

⁵³ При интерпретации этих процентных показателей следует проявлять определенную осторожность из-за проблем сопоставимости, присущих этим данным, поскольку правительства разных стран мира по-разному подходят к подсчету государственного сектора и его структурным единицам, таким как, например, центральное правительство, образование, здравоохранение, государственные предприятия и т.д. Поэтому важно иметь в виду, что сравнение между странами и регионами мира может быть несколько искажено, учитывая, что для классификации персонала государственного сектора или его подсчета в разных странах не всегда используются одинаковые методики. Например, в некоторых странах персонал государственных предприятий может быть классифицирован как государственные служащие, а в других - нет; или в некоторых странах сотрудники местных органов власти могут быть классифицированы как государственные служащие, если их расходы на оплату труда финансируются из общего бюджета штата. Эти различия говорят о том, что следует проявлять осторожность при попытке сделать конкретные выводы или провести сравнение между странами на основе существующих данных. К сожалению единого источника информации, который мог бы дать более четкую картину вознаграждения за труд в государственном секторе не существует из-за ряда методологических сложностей. Тем не менее, несмотря на то, что такие сравнения могут быть не столь информативными, как хотелось бы, они демонстрируют некоторые общие закономерности, возникающие при анализе имеющихся данных.

⁵⁴ В этом контексте общее вознаграждение включает заработную плату, социальные взносы работодателей в установленные законом системы социального обеспечения или частные системы социального страхования, а также не обеспеченные фондом социальные выплаты работникам, выплачиваемые работодателем, включая пенсионные выплаты, выплачиваемые из государственного бюджета, а не за счет социальных взносов работодателей (в основном для систем выплаты пенсий из текущих доходов). Основными ограничениями данных являются недостаточно полная сопоставимость между странами, а также некоторая неясность в отношении уровня социальных взносов и различий в стоимости жизни в разных странах в столичных городах, включенных в заработную плату в качестве надбавок.

Доля расходов на оплату труда в процентах от ВВП в странах с высоким уровнем дохода составляет 6%, что соответствует среднему мировому уровню, в то время как в странах со средним уровнем дохода она немного выше – 7%, а в странах с низким уровнем дохода – немного ниже – 5%.⁵⁵ Однако показатель фонда заработной платы центрального правительства как процент от государственных доходов существенно различается. В частности, для стран с высоким уровнем дохода он составляет 20%, для стран со средним уровнем дохода – 26%, а для стран с низким уровнем дохода – 28%, в отличие от среднего мирового показателя, составляющим 23%. И наоборот, доля фонда оплаты труда центрального правительства в государственных расходах составляет 19% для стран с высоким уровнем дохода, 24% для стран со средним уровнем дохода и 25% для стран с низким уровнем дохода, в то время как средний мировой показатель составляет 25%.⁵⁶

Рис. 5. Фонд заработной платы центрального правительства в процентах от ВВП, доходов и расходов в разбивке по уровню дохода



Источник: МВФ (2016); Всемирный банк (2022)

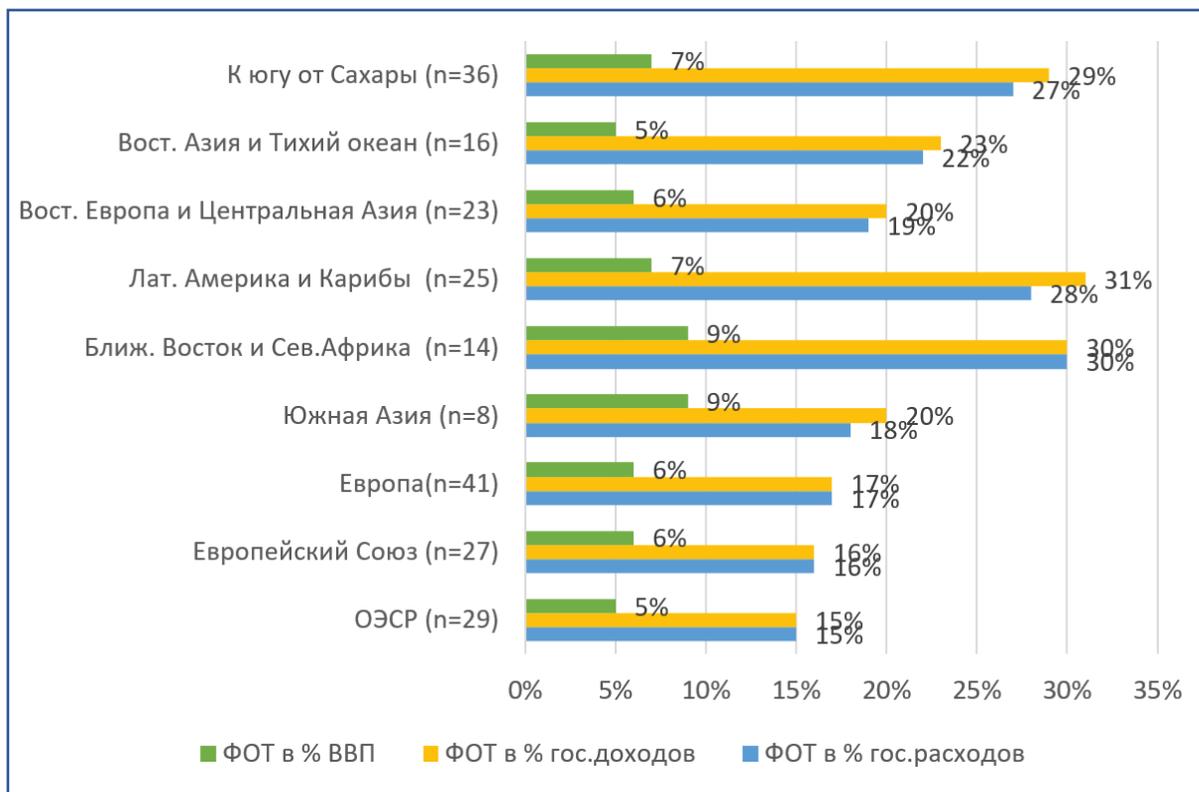
⁵⁵ Всемирный банк (2018) дает следующую классификацию экономик стран: страны с низким уровнем дохода (подразделяются на страны с низким доходом и слаборазвивающиеся), средним уровнем дохода (подразделяются на страны с низким доходом, средним и доходом выше среднего) или высоким уровнем дохода. Основным критерием для классификации экономик является валовой национальный доход (ВНД) на душу населения. К странам с низким уровнем дохода относятся страны с ВНД на душу населения 1 025 долларов США или меньше; к странам с уровнем дохода ниже среднего - страны с ВНД на душу населения от 1 026 до 3 995 долларов США; к странам с уровнем дохода выше среднего - страны с ВНД на душу населения от 3 996 до 12 375 долларов США; к странам с высоким уровнем дохода - страны с ВНД на душу населения 12 376 долларов США или больше. Дополнительную информацию об используемых методологиях можно найти на сайте:

<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>

⁵⁶ За последнее десятилетие государственный фонд оплаты труда в странах с развитой экономикой стабилизировался, однако давление в сторону увеличения расходов на оплату труда усиливается в ответ на растущий спрос на государственные услуги - особенно в секторе здравоохранения в связи с быстрым старением населения (МВФ 2016а). И наоборот, в странах с низким уровнем дохода и развивающихся экономиках в течение того же десятилетия наблюдалась тенденция к росту заработной платы, что отражает расширение государственных услуг в таких областях, как здравоохранение и образование. Ожидается, что в ближайшие десятилетия в этих странах произойдет дальнейшее увеличение расходов на финансирование фонда заработной платы в связи с сохраняющимся спросом на расширение предоставления основных государственных услуг (МВФ 2019).

На Рис. 6 приведены показатели фонда оплаты труда центрального правительства в процентах от ВВП, а также как доля доходов и расходов правительства в разбивке по географическим регионам. Размер фонда оплаты труда в процентах от ВВП в разных географических регионах варьируется от 5 до 9%. Самый высокий процент от ВВП наблюдается в Средней и Северной Африке и в Южной Азии – 9%, а самый низкий - в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе – 5% - такой же процент, как и в странах-членах ОЭСР.

Рис. 6. Фонд оплаты труда центрального правительства как процент от ВВП, доходов и расходов в разбивке по географическим регионам



Источник: МВФ (2016); Всемирный банк (2022)

Что касается государственных доходов, то самый высокий процент наблюдается в регионах Латинской Америки и Карибского бассейна – 31%, за ними следуют страны Ближнего Востока и Северной Африки - 30% и группа стран Африки к югу от Сахары – 29%. В данном случае доля фонда оплаты труда центрального правительства по отношению к государственным доходам оказывается выше, чем в среднем по миру - 23% от государственных доходов, и значительно выше, чем в странах-членах ОЭСР - 15% и в странах Европейского Союза и Европы - 16 и 17%, соответственно.

И наоборот, самая высокая доля фонда оплаты труда центрального правительства в процентах по отношению к государственным расходам наблюдается в регионах Ближнего Востока и Северной Африки – 30%, за ними следуют страны Латинской Америки и Карибского бассейна – 28%, а замыкает группа стран Африки к югу от Сахары – 27%. И наоборот, самый низкий процент наблюдается среди стран ОЭСР – 15%, за которыми следуют Южная Азия - 18% и Восточная Европа и Центральная Азия – 19%.

Между регионами и странами наблюдаются значительные различия в размере фонда оплаты труда центрального правительства в процентном отношении к государственным доходам и расходам. Это наблюдение также справедливо для стран, классифицированных по уровню дохода, особенно для групп с низким и высоким уровнем дохода. В частности, страны ОЭСР, Европейского Союза и Европы в целом тратят меньше всего средств на фонд оплаты труда центрального правительства в процентах от своих доходов и расходов; от 1/5 до 1/6. Большинство из этих стран, если не все, также относятся к странам с высоким уровнем дохода. С другой стороны, страны к югу от Сахары, страны Латинской Америки,

Карибского бассейна, а также большинство стран Ближнего Востока и Северной Африки тратят примерно одну треть своих доходов и расходов на оплату труда правительства. Страны этих регионов также классифицируются как страны с низким или средним уровнем дохода (МВФ 2016b).

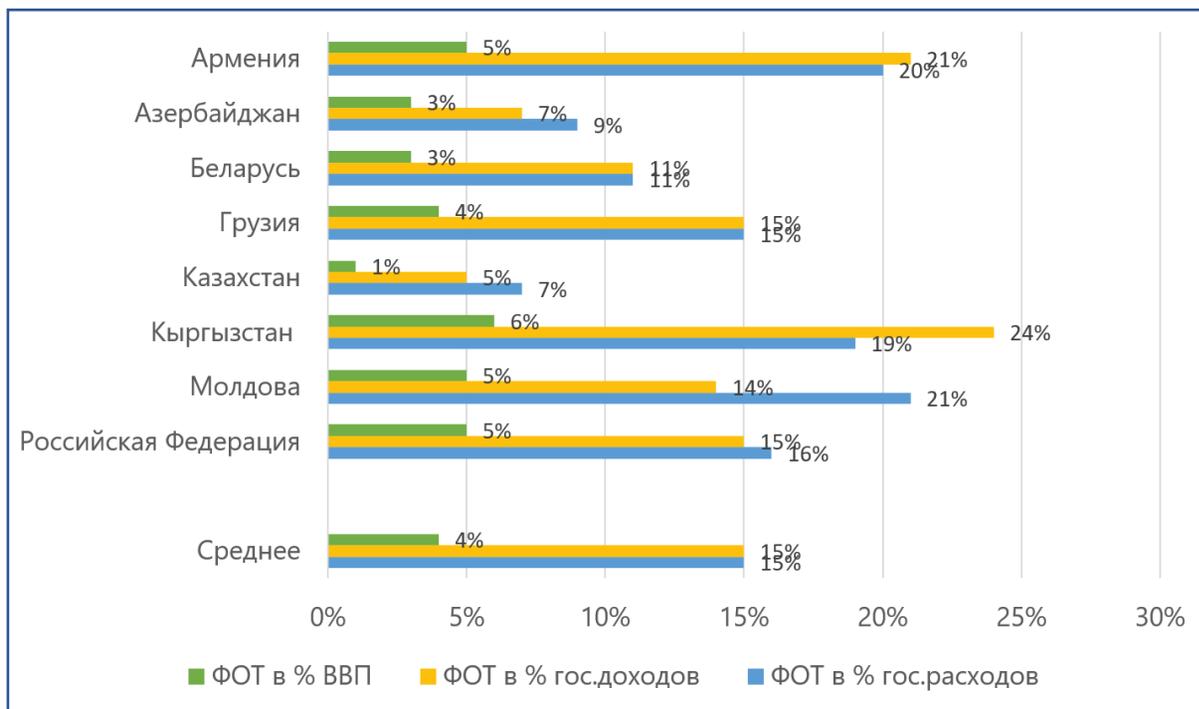
Таким образом, похоже, что существует определенная структура расходов на оплату труда в государственном секторе, которая связывает страны с низким уровнем дохода с высокими расходами, с одной стороны, и страны с высоким уровнем дохода с относительно низкими расходами, с другой стороны. Страны с низким уровнем дохода и развивающиеся страны действительно тратят больше, поскольку их политика направлена на расширение предоставления столь необходимых государственных услуг. Это подтверждается тем фактом, что фонд оплаты труда в странах с низким уровнем дохода и развивающихся стран имеет тенденцию к росту в течение последних десятилетий, что отражает расширение предоставления государственных услуг, главным образом в таких областях, как здравоохранение и образование (МВФ 2019).⁵⁷ Это явление согласуется с «законом Вагнера», согласно которому существует тенденция роста государственных расходов, включая расходы на оплату труда, как доли ВВП по мере развития стран, отражая растущий спрос на государственные услуги, но не как доли государственных доходов и расходов.⁵⁸

На рис. 7 представлен размер фонда оплаты труда центрального правительства в процентах от ВВП, а также государственных доходов и расходов для отдельных стран нашего региона. Выбор этих стран был не специальным, а обусловлен наличием соответствующих данных. В среднем, в восьми странах, включенных в данный анализ, на финансирование оплаты труда центрального правительства выделяется примерно 4% от ВВП этих стран, что на 2% ниже среднего мирового показателя. Среди них на оплату труда центрального правительства самая высокая доля ВВП (6%) выделяется в Кыргызстане, а самую низкую (1 процент) – в Казахстане. Армения, Молдова и Российская Федерация тратят 5%, за ними следует Грузия - 4%, а Азербайджан и Беларусь – 3% ВВП. Данные также показывают, что восемь стран региона выделяют значительно меньше средств, чем в среднем по миру, на оплату труда центрального правительства в процентном отношении как к доходам, так и к расходам. В частности, они выделяют 15% от своих доходов и расходов, в то время как среднемировой показатель составляет 23 и 25%.

⁵⁷ Результаты анализа 137 стран, проведенного Международным валютным фондом в 2016 году, показывают, что изменения в доходах и прочих расходах не оказывают существенного влияния на изменения фонда заработной платы ни в краткосрочной, ни в среднесрочной перспективе. Изменения фонда заработной платы, похоже, не следуют за изменениями в доходах или других расходах, не связанных с оплатой труда. Этот вывод свидетельствует о том, что корректирование фонда заработной платы обусловлено другими факторами, нежели общее состояние государственных финансов, и он контрастирует с предыдущими выводами, которые свидетельствуют в пользу цикличности заработной платы. В целом, было установлено, что ни в краткосрочной, ни в среднесрочной перспективе расходы на оплату труда не зависят от изменений в доходах или других расходах. Эти результаты позволяют предположить, что на заработную плату - и, следовательно, на вознаграждение и занятость - не влияют изменения в положении бюджета в целом, которые могут отражать, например, увеличение доходов в контексте благоприятных экономических условий. Вместо этого рост заработной платы, по-видимому, связан с другими факторами, такими как переговоры, касающиеся заработной платы, и политические соображения, например, в преддверии выборов для усиления политической поддержки (МВФ 2016а).

⁵⁸ Закон Вагнера, известный как закон увеличения государственных расходов, - это принцип, названный в честь немецкого экономиста Адольфа Вагнера (1835-1917гг.). Наблюдения сначала были сделаны им для своей собственной страны, а затем для других стран. Согласно теории, в любой стране государственные расходы постоянно растут по мере роста доходов. Закон прогнозирует, что развитие индустриальной экономики будет сопровождаться увеличением доли государственных расходов в валовом национальном продукте.

Рис. 7. Фонд оплаты труда центрального правительства в процентном отношении к ВВП, доходам и расходам для отдельных стран нашего региона



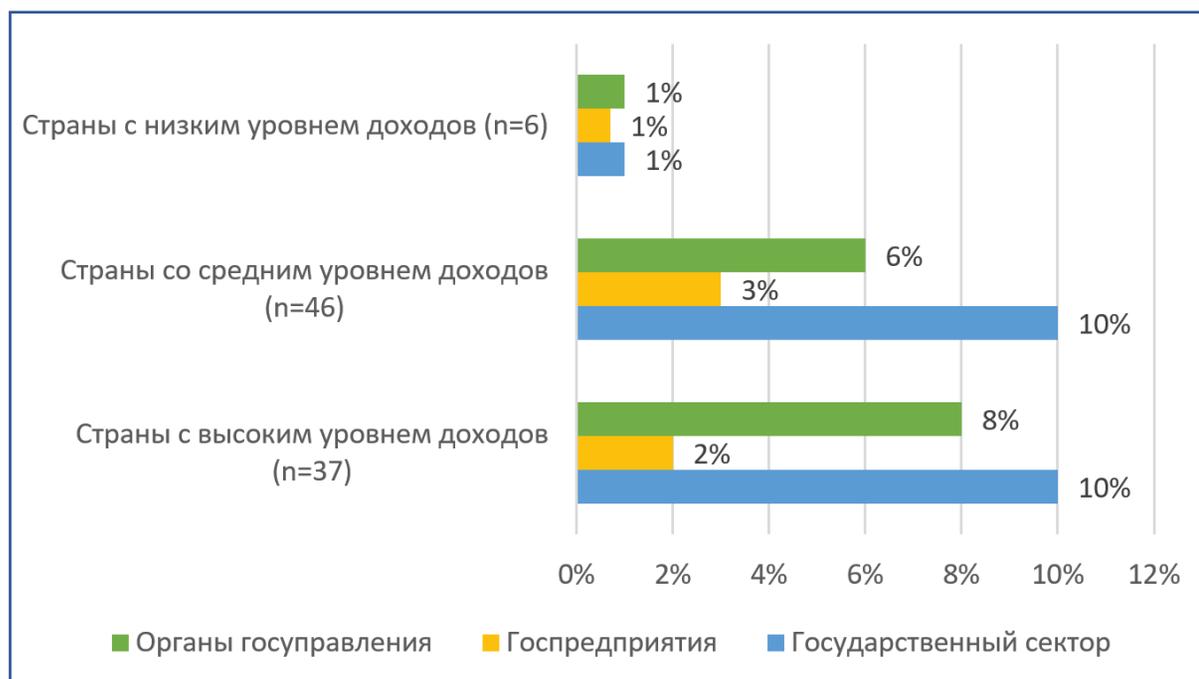
Источник: МФВ (2016); Всемирный банк (2022)

Одним из объяснений столь резких различий между Казахстаном и Кыргызстаном, а также другими странами, включенными в данный анализ, является наличие природных ресурсов, что может быть важным фактором в объяснении связи между изменениями фонда оплаты труда и другими фискальными показателями. Это объясняется тем, что отношение фонда оплаты труда к ВВП в богатых ресурсами странах ниже, чем в странах, небогатых ресурсами, примерно на 2 п.п. ВВП. Кроме того, среднегодовое изменение фонда оплаты труда относительно ВВП меньше в странах, богатых ресурсами, чем в странах, не богатых ресурсами. Напротив, для богатых ресурсами стран наблюдаемое увеличение доходов превышает среднегодовое изменение расходов, не связанных с оплатой труда (МФВ 2019).

В заключение данного раздела мы рассмотрим размер государственного сектора в процентах от активного населения по странам мира, а также по отдельным странам региона.⁵⁹ Из данных, представленных на рис. 8, видно, что чем выше доход страны, тем выше процент людей, работающих в государственном секторе. Например, в странах с высоким доходом в государственном секторе занято 8% населения, в отличие от стран со средним уровнем, где занято 5%, и стран с низким уровнем - всего 1% от общей численности населения. Правдоподобное объяснение этих различий заключается в том, что страны с высоким уровнем дохода, как правило, предоставляют больше государственных услуг, например, в сфере образования и здравоохранения, чем страны с низким уровнем дохода, что обуславливает большую численность людей, занятых в государственном секторе.

⁵⁹ Активное население включает всех лиц, которые отвечают требованиям для включения в число занятых или безработных в течение определенного отчетного периода - обычно 1 года (ОЭСР 2008; Глоссарий статистических терминов).

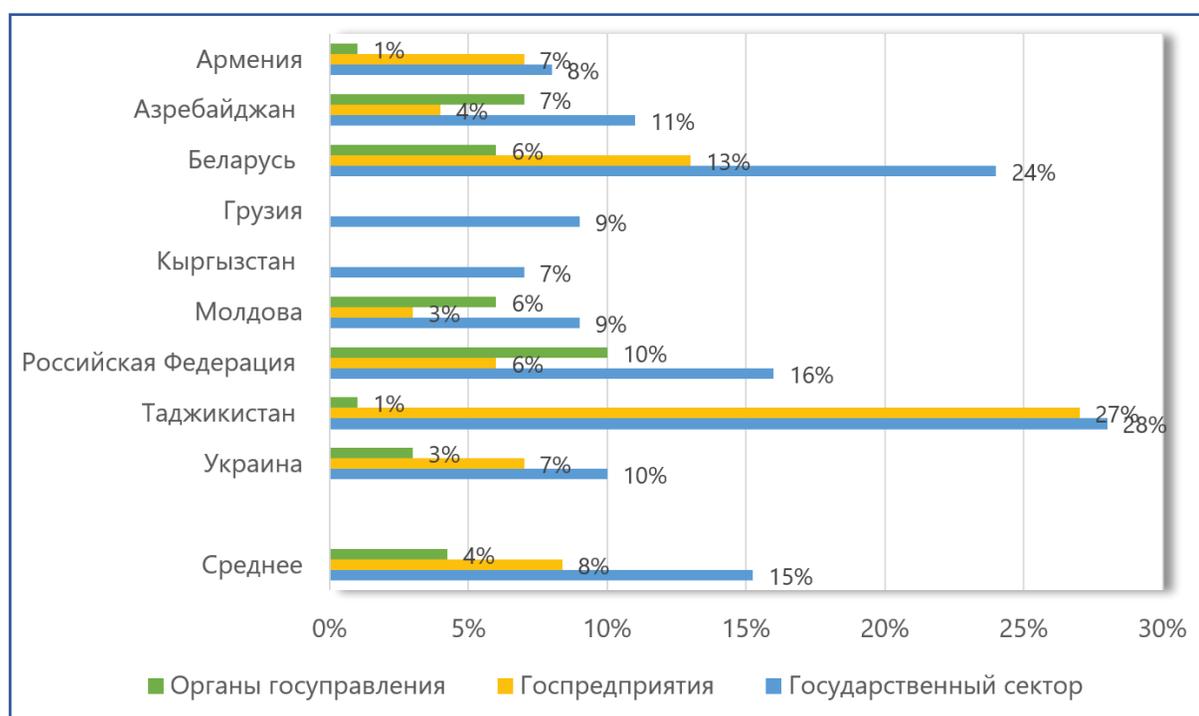
Рис. 8. Занятость в государственном секторе как процент населения по уровню дохода



Источник: ОЭСР (2016)

На рис. 9 представлен размер общей занятости в государственном секторе в процентах от активного населения в отдельных странах региона. Как можно видеть, в Беларуси занятость в государственном секторе самая высокая – 24%, что в два раза больше, чем в среднем по всем восьми странам. Это объясняется тем, что значительное количество людей работает на государственных предприятиях страны, которые относятся к государственному сектору.

Рис. 9. Занятость в государственном секторе как процент от населения в отдельных странах региона



Источник: ОЭСР (2016)

Однако если посмотреть на размер занятости в секторе государственного управления в процентах от численности населения в этих странах, то вырисовывается другая картина. В Беларуси в секторе государственного управления занято 6% населения, что на 2 п.п. выше среднего показателя по восьми странам. И наоборот, Армения и Украина находятся ниже среднего показателя восьми стран - там в государственном секторе занято 1 и 3% населения соответственно. На другом конце находится Российская Федерация с 10% населения, занятого в государственном секторе, за ней следует Грузия с 9%. В Азербайджане и Кыргызстане в секторе государственного управления занято 7% населения, причем в Кыргызстане, как и в Грузии, сектором государственного управления является весь государственный сектор страны. В двух странах в государственном секторе занято около четверти населения, а именно в Таджикистане – 28% и Беларуси – 24%. И наоборот, в Армении и Таджикистане в секторе государственного управления занят только 1% населения, а в Украине – 3%. Средний показатель занятости в государственном секторе стран региона, представленных на рисунке, составляет 15%, а в секторе государственного управления – 4%.

Доля рабочей силы, занятой в государственном секторе, также является показателем того, как предоставляются государственные услуги в стране - преимущественно государственными работниками или также через частный и некоммерческий сектор - и это является важным фактором, определяющим стоимость предоставления услуг.

В целом, оплата труда в государственном секторе представляет собой крупный и менее гибкий компонент государственных расходов со значительными скрытыми обязательствами. По оценкам недавно проведенного исследования Всемирного банка (2022), фонд оплаты труда составляет около 30% государственных расходов, со значительными колебаниями этого среднего показателя. Во многих странах с низким и средним уровнем дохода фонд оплаты труда может составлять почти половину государственных расходов и еще большую долю расходов на трудоемкие услуги, такие как обучение и здравоохранение.⁶⁰ Значение фонда заработной платы, выраженное как доля ВВП, выше в странах с более высоким уровнем дохода, что отражает расширение сферы деятельности правительства по мере роста доходов; при этом он выше как доля расходов в странах с более низким уровнем дохода (Всемирный банк 2021).

⁶⁰ Например, зарплата учителей составляет более 80% государственных расходов на образование в развивающихся странах (ЮНЕСКО 2017).

6. Факторы, влияющие на политику и практику в сфере оплаты труда

Любые потенциальные изменения, происходящие в компенсационных пакетах работников государственного сектора, должны быть всегда тщательно взвешены, поскольку изменения в зарплатах, пенсиях и других льготах, связанных с трудоустройством, и условиях занятости влияют на государственный бюджет, состав рабочей силы, уровень оказания услуг и внешнюю справедливость вознаграждения. На системы оплаты труда в государственном секторе также влияют институциональные механизмы управления фондом оплаты труда. Например, бюджетные и фискальные ограничения влияют на принятие решений об оплате труда и уровнях занятости, поскольку такие решения должны соответствовать общей финансовой политике и целям, учитывая важные макроэкономические и фискальные последствия таких решений для экономики страны.

Однако исследования показывают, что более половины стран ОЭСР своевременно не увязывают решения, касающиеся изменений в сфере оплаты труда в государственном секторе, с процессами среднесрочного бюджетного планирования. Более того, в половине стран с развитой экономикой с высоким уровнем дохода переговоры с работниками государственного сектора проводятся бессистемно, чаще всего через соответствующие профсоюзы и ассоциации. Более в трети из этих стран решения о повышении заработной платы в течение года принимаются без непосредственной увязки с процессом бюджетного планирования (ОЭСР 2016). Тем не менее, в более 60% всех стран установлен предельный уровень общего фонда оплаты труда. В странах со средним и высоким уровнем дохода часто сочетают установление предельных уровней с альтернативными подходами. Более трети стран со средним уровнем дохода имеют конкретные фискальные правила, ограничивающие рост фонда оплаты труда в государственном секторе, в то время как страны со средним уровнем дохода чаще используют фискальные рамки для сдерживания роста заработной платы (МВФ 2016).

Рис. 10. Факторы, влияющие на оплату труда в государственном секторе



Источник: МВФ (2016)

Установление оптимальных уровней вознаграждения и занятости государственных служащих требует учета понятий эффективного фискального планирования, конкурентоспособной оплаты труда, а также гибкости и эффективности при разработке соответствующих институциональных механизмов для принятия решений, связанных с политикой в

сфере оплаты труда. Другими словами, прогнозирование размера фонда оплаты труда в государственном секторе в среднесрочной перспективе помогает обеспечить лучшие фискальные результаты, поскольку такие прогнозы включаются в среднесрочные бюджетные рамки, эффективно повышая точность фискального планирования для достижения намеченных фискальных целей. Кроме того, элементы и структура компенсационных схем в государственном секторе должны быть конкурентоспособными по сравнению с частным сектором, чтобы государственный сектор могли привлекать, развивать и удерживать персонал с необходимым опытом, навыками и компетенциями. Более того, с целью экономически выгодного и эффективного предоставления услуг необходимо обеспечить определенную степень гибкости для корректировки не только уровня зарплат, но и размера и состава рабочей силы. На практике могут возникать компромиссы между фискальным планированием и гибкостью и эффективностью. Например, в разгар недавнего мирового финансового кризиса некоторые страны для достижения своих фискальных целей ввели централизованный контроль и снизили гибкость в вопросах, связанных с оплатой труда. В заключение следует отметить, что для эффективного управления системой оплаты труда в государственном секторе необходимо учитывать фискальные соображения при планировании будущей политики и в то же время обеспечивать, чтобы структура и уровни вознаграждения в государственном секторе оставались конкурентоспособными, достигать, среди прочего, соответствующего уровня компетентности и оптимального состава занятости в государственном секторе (МВФ 2016).

Фискальное планирование

Уровень расходов на оплату труда в государственном секторе может влиять на фискальный баланс и структуру государственных расходов. Если расходы на оплату труда неэффективно интегрированы в бюджетное планирование, они могут подорвать фискальное планирование. Повышение уровня расходов на оплату труда в государственном секторе или увеличение найма - особенно во время циклических перемен в экономике - может препятствовать стабилизирующей роли фискальной политики и вести к повышению объема долга страны. Такой выбранной политике также трудно дать обратный ход во время экономического спада, когда требуется принятие мер жесткой экономии. Непропорциональные расходы на оплату труда в государственном секторе могут также отодвинуть на второй план приоритетные расходы, связанные с государственной инфраструктурой и социальной защитой, которые имеют решающее значение для экономического роста и сокращения бедности, и наиболее важны для стран с низким уровнем дохода (МВФ 2016).

К сожалению, во многих случаях расходы на оплату труда в государственном секторе являются основным фактором ухудшения фискального баланса. Рост бюджетных расходов на оплату труда тесно связан с ухудшением фискального баланса как в развитых странах, так и в странах с развивающейся экономикой. Однако в странах с развитой экономикой влияние на баланс, по-видимому, исчезает в краткосрочной перспективе, поскольку дополнительные расходы на оплату труда полностью компенсируются за счет увеличения доходов и снижения других расходов. Напротив, в случае развивающихся стран ухудшение фискального баланса - или увеличение дефицита - сохраняется в среднесрочной перспективе, поскольку рост выплат, связанных с оплатой труда, лишь частично финансируется за счет доходов, а другие расходы, не связанные с оплатой труда, остаются в целом неизменными.⁶¹ И наоборот, связь между увеличением расходов на оплату труда и фискальным балансом отличается в странах с развивающейся экономикой с большим объемом долга. Более того, в странах с низким уровнем долга наблюдается более тесная связь между дополнительными расходами на оплату труда и увеличением доходов (МВФ

⁶¹ Существует устойчивая взаимосвязь между фондом оплаты труда в государственном секторе и бюджетным дефицитом, по крайней мере, в странах ОЭСР, которая проявляется чаще в годы экономического подъема. Однако эта связь проявляется реже в условиях большей прозрачности правительства, большей свободы прессы и меньших гарантий от профсоюзов, а также в странах с президентским режимом (Cahuc and Carcillo 2012).

2019).⁶² С другой стороны, рост расходов на оплату труда в богатых ресурсами странах не связан с текущими доходами, что говорит о том, что эти страны склонны использовать свои ресурсные богатства для этих целей (МВФ 2016).

Учитывая, что на расходы на фонд оплаты труда приходится около одной пятой части общих расходов в среднем в странах с развитой экономикой и почти 30% в странах с формирующимся рынком и странах с низким уровнем дохода и развивающихся странах, небольшое рост уровня оплаты труда или уровня занятости потенциально может иметь большие непреднамеренные негативные последствия для фискального баланса, что в свою очередь может потребовать резкой корректировки доходов или других статей расходов для обеспечения фискальной устойчивости (МВФ 2019).⁶³

Следовательно, для эффективного управления размером компенсационного фонда в среднесрочной перспективе необходимы надежные институты, адаптированные к уровню доходов и административным возможностям стран. В странах с низким потенциалом централизация бюджетирования оплаты труда в государственном секторе, определение уровня заработной платы и управление рабочей силой обычно возлагается на Министерство финансов или другое центральное правительственное агентство для обеспечения фискального планирования. По мере развития потенциала стран и модернизации их систем управления и административных систем, децентрализация управления компенсациями происходит постепенно, делегируя эту функцию отраслевым министерствам и ведомствам, поскольку это способствует лучшей адаптации государственных служб к меняющимся требованиям граждан и технологическому прогрессу. Однако при любой децентрализации необходимо всегда руководствоваться централизованно установленными стандартами, которые способствуют созданию единых механизмов принятия решений о найме, продвижении по службе и уровнях компенсации на основе квалификации, опыта, результатов работы и производительности, а также обеспечивают справедливость (МВФ 2016).

⁶² Корректировки фонда оплаты труда, как правило, связаны с ухудшением фискального баланса, которое сохраняется в среднесрочной перспективе, поскольку такие корректировки лишь частично финансируются за счет увеличения доходов, в то время как другие расходы остаются практически неизменными. Исследования показывают, что увеличение ВВП на 1%, вызванное увеличением фонда оплаты труда, в среднем финансируется за счет увеличения доходов на 0,5% и увеличения дефицита почти на такую же величину. Другими словами, увеличение фонда оплаты труда связано с ухудшением общего баланса в среднесрочной перспективе, поскольку такое увеличение расходов лишь частично компенсируется дополнительными доходами (МВФ 2016). Этот вывод согласуется с результатами предыдущей работы и данными нескольких страновых тематических исследований, сопровождавших эту работу. В целом, полученные данные свидетельствуют о том, что вместо вытеснения других статей бюджета увеличение фонда оплаты труда в среднем связано с увеличением других государственных расходов и ухудшением общего баланса, поскольку такое увеличение расходов лишь частично компенсируется дополнительными доходами. С другой стороны, увеличение государственных доходов не улучшает общий баланс на такую же величину, поскольку оно, как правило, сопровождается постоянным увеличением расходов. Увеличение доходов на 1% ВВП в среднем связано с увеличением других расходов, не связанных с оплатой труда, примерно на 0,3% ВВП. Таким образом, общий фискальный баланс улучшается в среднем примерно на 0,7% ВВП (МВФ 2019).

⁶³ Если увеличение фонда заработной платы связано с постоянным ухудшением фискального баланса, результатом будет ухудшение государственного долга. Если увеличение расходов на заработную плату компенсируется сокращением расходов, не связанных с оплатой труда, то на второй план могут отойти важнейшие расходы, связанные с экономическим ростом и сокращением бедности, такие как государственная инфраструктура или социальная защита. В качестве альтернативы можно пойти по пути увеличения доходов для финансирования роста заработной платы, но ценой этому будет снижение конкурентоспособности частного сектора и, в конечном итоге, негативное влияние на экономический рост. Кроме того, если рост заработной платы финансируется за счет резкого увеличения доходов во время экономического подъема, то такой рост заработной платы усилит колебания производства за счет дальнейшего стимулирования спроса и подорвет стабилизирующую роль фискальной политики (МВФ, 2019).

Конкурентная система оплаты труда

Для того чтобы правительства могли привлекать и удерживать персонал с необходимыми компетенциями, навыками и опытом работы, меры, связанные с вознаграждением в государственном секторе, должны быть конкурентоспособными по сравнению с теми мерами, которые предлагаются частным сектором. Другими словами, если уровень, состав и структура компенсационных пакетов, предлагаемых в государственном секторе, не являются конкурентоспособными по отношению к частному сектору, то правительства не имеют возможность привлечь достаточно квалифицированный и опытный персонал для предоставления государственных услуг высокого качества. Исследование, проведенное в 2010 году по заказу британского Института исследований занятости, указывает на пагубные последствия практики оплаты труда работников государственного сектора ниже медианных рыночных ставок, такие как, например, увеличение оттока (текучести) кадров и систематические прогулы (Armstrong et al. 2010).

И наоборот, в тех случаях, когда уровень вознаграждения в государственном секторе слишком высок, это может привести к росту давления на уровень вознаграждения в частном секторе. Другими словами, более высокий уровень оплаты труда в государственном секторе может напрямую повлиять на уровень оплаты труда в частном секторе, особенно если в процессе установления ставок оплаты труда в частном секторе в качестве ориентира используется государственный сектор.⁶⁴ Кроме того, более высокие уровни вознаграждения в государственном секторе могут также отражать дискриминационную практику установления уровня оплаты труда в частном секторе, например, в отношении женщин или неквалифицированных работников, или попытку бороться с масштабами коррупции на определенных должностях в государственном секторе, например, в органах регулирования или управления доходами.

На практике разница в оплате труда в государственном и частном секторе также зависит от ряда других соображений. Например, в государственном секторе мотивация, скорее всего, будет определяться не только максимизацией прибыли, поскольку внутренняя мотивация государственных служащих зачастую важнее внешнего вознаграждения. Хотя более высокий уровень оплаты труда может быть способом привлечения квалифицированного персонала, эта мера может не оказать решающего влияния на людей, которые обладают врожденным чувством цели и личной приверженностью работе на благо общества. Таким образом, установление уровня вознаграждения за труд должно охватывать как идейные, так и материалистические аспекты ожиданий государственных служащих (ACSH 2018; Everest-Phillips 2018; Perry 2018).

Относительная конкурентоспособность системы вознаграждения в государственном секторе также может колебаться в связи с подъемами и спадами экономического цикла. Например, быть ниже во время подъемов, но выше во время сокращений, или отражать краткосрочные усилия по бюджетной консолидации (МВФ 2016). На конкурентоспособность системы вознаграждения государственных служащих также могут влиять действующие институциональные механизмы; например, юридическое право работников государственного сектора на объединение в профсоюзы, разрешение на ведение коллективных переговоров и забастовок. Это потенциально может усилить возможности диктовать свои условия во время переговоров о более выгодных компенсациях и условиях занятости, что может привести к надбавкам к оплате труда в государственном секторе.⁶⁵

⁶⁴ Анализ тенденций в оплате труда в государственном и частном секторах в странах с развитой экономикой в период с 1995 по 2015 год показывает, что увеличение средней реальной заработной платы в государственном секторе на 1% связано с увеличением заработной платы в частном секторе на 0,4% в течение трех лет. Эта взаимосвязь сильнее в тех случаях, когда государственный сектор занимает существенную долю в общей занятости в стране, и в менее открытых экономиках (МВФ 2016).

⁶⁵ В странах с развитой экономикой за последние два десятилетия отмечается рост членства в профсоюзах в государственном секторе. Однако во многих из них, несмотря на права работников государственного сектора, обеспеченные их членством в профсоюзах, право на забастовку по-прежнему может быть ограничено обязательством предоставлять основные услуги бесперебойно.

Еще одним фактором, влияющим на уровень конкурентоспособности системы вознаграждения в государственном секторе, является размер рабочей силы в государственном секторе. Например, в случаях, когда правительство является основным работодателем в стране, государственная политика в сфере оплаты труда оказывает влияние на уровень оплаты труда в частном секторе, увеличивая «резервированные зарплаты» и тем самым вытесняя занятость в частном секторе.⁶⁶

Гибкость и эффективность

Достижение целей предоставления услуг эффективным с точки зрения затрат способом зависит от способности правительств регулировать не только заработную плату, но и размер и состав рабочей силы. Например, результатом высокой занятости или высокого уровня вознаграждения за труд может стать недостаточное расходование на другие финансируемые государством услуги и ресурсы. Это также может служить препятствием для найма новых сотрудников с другими навыками и (или) переподготовки имеющегося персонала или вытеснить на второй план другие ключевые факторы, такие как внедрение методов работы на основе новых технологий, которые важны для перехода к цифровизации государственного управления в целях получения значительных выгод, обусловленных такой трансформацией (Clements et al. 2010). Таким образом, степень гибкости, которой пользуется правительство при регулировании уровня занятости и расходов на вознаграждение за труд, может влиять на уровень эффективности предоставления услуг.⁶⁷

В реальности представляется, что страны с развитой экономикой сталкиваются со сложностями при регулировании уровня занятости в ответ на демографические и технологические изменения. Например, резкое сокращение числа детей школьного возраста за последние три десятилетия не сопровождалось аналогичным сокращением числа учителей, результатом чего стало значительное увеличение соотношения учителей и учеников (TSR),⁶⁸ или значительное увеличение численности лиц пенсионного возраста за последние два десятилетия не сопровождалось увеличением персонала по социальному уходу, что привело к росту бедности среди пожилых людей. Оба примера могут указывать в первом случае на возрастающую неэффективность расходования и чрезмерный уровень занятости и недостаточный уровень занятости - во втором случае (ОЭСР 2010а).

Степень гибкости в контроле уровня занятости также важна для контроля над фондом заработной платы в государственном секторе с целью содействия усилиям по

⁶⁶ В экономике труда термин «резервированная заработная плата» обозначает минимальную заработную плату, способная стимулировать работника для участия в рынке труда. Она представляет собой денежную стоимость часа свободного от работы времени (в широком смысле - любой деятельности, не связанной с рынком труда) для работника. Если предлагаемая заработная плата не соответствует или не превышает резервированную заработную плату работника, то полезность такого работника максимально повышается, если он остается безработным. Резервированная заработная плата любого конкретного работника определяется как микро-, так и макроэкономическими факторами, которые влияют на предельную полезность свободного от работы времени или предельную полезность потребления работника, когда он безработный, т.е. личными предпочтениями, производственной деятельностью домохозяйства, пособиями по безработице и другими нетрудовыми доходами. Резервированная заработная плата человека может меняться с течением времени в зависимости от ряда факторов, таких как изменение общего благосостояния человека, изменение семейного положения или условий проживания, продолжительность безработицы, состояние здоровья и инвалидность. Работник также может установить для себя более высокую резервированную заработную плату в случае, когда он рассматривает предложения неприятной или нежелательной работы, чем когда он рассматривает варианты работы, которая ему нравится (МВФ 2016).

⁶⁷ Гибкость в управлении персоналом и делегирование полномочий по управлению персоналом министерствам и другим государственным организациям - в отличие от контроля со стороны центральных органов - теоретически может способствовать повышению производительности и эффективности (Hood 1991).

⁶⁸ Увеличение соотношения ТСП не обязательно коррелируется с улучшением результатов образования - как это показывают, например, баллы PISA.

фискальной консолидации. Однако анализ попыток консолидации занятости показывает, что фискальные корректировки были достигнуты, прежде всего, в основном за счет всеобщей корректировки уровней оплаты труда в сторону снижения, а не за счет сокращения занятости. Попытки провести структурные реформы в сфере занятости, например, направленных на перераспределение должностей при слиянии государственных учреждений, столкнулись с значительным сопротивлением, что не позволило провести более долгосрочную рационализацию и консолидацию фондов оплаты труда.⁶⁹

На гибкость в регулировании занятости также влияют правила и процедуры найма, перераспределения и увольнения сотрудников, а также степень гарантирования занятости. По данным опроса, проведенного МВФ, примерно в 60% стран, включенных в исследование, в государственном секторе на значительное число категорий должностей работники нанимаются по контракту, и в таком же проценте стран существует практика сокращения персонала со значительными ограничениями. Еще в 20% сокращения осуществляются без ограничений. В странах с развитой экономикой, несмотря на более сильные гарантии занятости, отмечается больший уровень гибкости при найме сотрудников по контракту и создании новых должностей. С другой стороны, развивающиеся рынки и страны с низким доходом имеют меньше ограничений для регулирования уровня занятости. Однако в трети стран с развивающимися рынками и стран с низким доходом создание новых должностей требует одобрения законодательного органа или главы исполнительной власти, например, президента или премьер-министра (МВФ 2016).⁷⁰ В ряде стран сфера управления человеческими ресурсами, связанная с принятием решений о найме, назначении и продвижении по службе, в той или иной степени делегированы министерствам и ведомствам, в частности в странах с развитой экономикой и странах с развивающимися рынками (более 65%) по сравнению со странами с низким уровнем дохода, где делегирование полномочий в этой области было на меньшем уровне (МВФ 2016).

В заключение следует отметить, что структурные изменения, происходящие в мировой экономике, например, спад производства в развитых странах, появление сверхквалифицированной и профессионально разнообразной рабочей силы, а также растущее стремление работодателей обеспечить высокую производительность и эффективность требуют значительной гибкости в установлении уровней оплаты труда и занятости, с тем, чтобы соответствовать общественному спросу. Эта ситуация также требует более гибких и более плоских организационных структур, позволяющих справиться с постоянными изменениями в окружающей среде, большей дифференциации и индивидуализации мер вознаграждения в целях привлечения людей с определенными навыками и опытом, а также большего делегирования ответственности в сфере управления человеческими ресурсами на более низкие уровни; эти вопросы обсуждаются в следующем разделе данной статьи.

⁶⁹ Хорошим примером является Греция. Столкнувшись с необходимостью резко сократить государственные расходы, страна в 2010 году вместо сокращения численности работников государственного сектора (политическая мера, которая, тем не менее, была частично принята в 2012 году) предпочла повсеместное сокращение уровня оплаты труда государственных служащих - более чем на 27%.

⁷⁰ На гибкость управления рабочей силой и содействие эффективному, ориентированному на результат предоставлению услуг также влияют системы занятости в государственном секторе, которые можно разделить на: [i] системы покровительства, основанные на политических или личных связях; [ii] системы, основанные на карьере, предусматривающие открытую конкуренцию только на начальном уровне в сочетании с пожизненным сроком службы и продвижением изнутри; и [iii] системы, основанные на должности, с контрактами на определенный срок или на выполнение отдельных задач, предусматривающие открытый набор на всех уровнях и продвижение по службе на основе заслуг и результатов работы (ACSH 2017).

7. Тенденции в системах оплаты труда в государственном секторе

Сталкиваясь одновременно с растущими требованиями к предоставлению высококачественных государственных услуг и необходимостью обеспечения бюджетной стабильности, правительства постоянно ищут пути и средства, чтобы держать под контролем фонды оплаты труда. И, в то же время, они пытаются обеспечить схемы вознаграждения, которые были бы по-прежнему эффективными для привлечения рабочей силы с соответствующим профессиональным опытом, навыками и компетенциями. Другими словами, правительства стремятся найти баланс между обеспечением адекватной и привлекательной системы вознаграждения за труд, чтобы они могли продолжать привлекать необходимые человеческие ресурсы, и в то же время контролем уровня бюджетных расходов на заработную плату и льготы государственных служащих в соответствии с целями своей фискальной политики. Для достижения этой цели правительства должны принять политику в сфере оплаты труда, направленную на эффективное использование компенсационных схем, которые являются конкурентоспособными, привлекательными, гибкими и эффективными, и в то же время придерживаться соображений фискальной дисциплины.

Вставка 8. Передовой опыт в сфере оплаты труда в госсекторе

- Процедуры управления, позволяющие делегировать полномочия в рамках согласованной системы принятия решений при определении индивидуального вознаграждения;
- Политика и практика вознаграждения, обеспечивающие экономическую эффективность в стремлении нанять, удержать и мотивировать подходящих квалифицированных специалистов;
- Процедуры раскрытия информации, прозрачности и аудита, которые неукоснительно соблюдаются для обеспечения справедливости.

Системы оплаты труда в государственном секторе начали меняться, хотя и медленно, в ответ на новую глобализацию и технологическое развитие мира в сочетании с мерами по контролю за расходами и, в некоторых случаях, мерами жесткой экономии. Правительства начали проводить политику, направленную на реструктуризацию подхода к оплате труда и организации и управления системы вознаграждения в целом, а также политику, направленную на преобразование организационных структур и методов работы. Возникающие тенденции представляют собой отход от традиционного мышления в отношении оплаты труда в государственном секторе.

Новые тенденции в области оплаты труда в государственном секторе включают движение к более ровным и гибким организационным структурам и структурам вознаграждения, внедрение индивидуализированной оплаты труда, связанной с востребованными компетенциями и навыками, а также увязки оплаты труда с результатами для высших государственных руководителей, делегирование ответственности в вопросах оплаты труда с центрального уровня на уровни министерств и ведомств, а также все более широкое использование моделей компетенций при найме и продвижении по службе, оценке и классификации должностей, увязывающих должности с соответствующими уровнями компенсаций.

Более ровные и гибкие организационные структуры

Правительства переходят к более ровной и гибкой организационной структуре, которая сопровождается структурами оплаты труда, интегрированными и гармонизированными для различных групп персонала и содержащими меньшее количество классов, как правило, состоящих из широких диапазонов оплаты труда (ОЭСР 2016; ACSH 2017). Этот процесс часто сопровождается «оптимизацией» - термин, обозначающий инициативы, направленные на определение оптимальных конфигураций штатного расписания, - которые

часто приводят к «сокращению» рабочей силы в государственном секторе, с целью сокращения размера фонда оплаты труда.⁷¹ В ходе этого процесса государственные департаменты и агентства проходят процесс функционального обзора и организационной реструктуризации, часто упраздняя или переопределяя должности и уровни управления; при этом должностные инструкции заново подвергаются пересмотру и перераспределению в соответствии со шкалой заработной платы (ОЭСР 2012; ACSH 2017).

Кроме того, государственные организации переосмысливают свои основные функции и меняют свои взгляды на то, что они непосредственно должны делать, в рамках изменений, касающихся механизмов предоставления государственных услуг. Это привело к значительному росту совместных инициатив и тесному сотрудничеству с частным сектором. В некоторых случаях такое сотрудничество приводит к созданию новых организаций, которые опираются на многочисленные трудовые ресурсы и, следовательно, нуждаются в новом и едином подходе в сфере оплаты труда. Однако для реализации этих инициатив требуется время и изменение баланса рабочей силы, что, в свою очередь, требует новых навыков, иной культуры и поведения, которые также необходимо поддерживать и укреплять с помощью новой системы оплаты труда.

Индивидуализированная оплата

Предложение и спрос на людей со специальным образованием, профессиональным опытом и способностями к работе также становятся все более важными факторами, определяющими размер вознаграждения, что выдвигает на передний план понятие «индивидуализированной оплаты труда» в отношении государственных служащих, обладающих навыками и компетенциями, пользующимися большим спросом, как в государственном, так и в частном секторах экономики. В этом контексте, учитывая, что спрос на рабочие места, основанные на «знаниях», растет, работодатели государственного сектора внедряют политику оплаты труда, которая может позволить им нанимать подходящих и высококвалифицированных специалистов и, соответственно, обеспечить им более высокое вознаграждение, например, более высокую зарплату.

Такой подход позволяет правительствам проявлять значительную гибкость в оплате труда, вводя дифференцированные шкалы и (или) предоставляя дополнительные надбавки и стимулы для привлечения, найма и удержания персонала, особенно в тех профессиональных областях, где существует дефицит квалифицированных кадров. Например, такие профессии, как технологические и медицинские, пользующиеся большим спросом, требуют более высоких стартовых зарплат. Почти в 60% стран ОЭСР для определенных профессий, например, ИТ-специалистов, эпидемиологов и т.д., предоставляются специальные надбавки, а в более чем 35% стран предусмотрены отдельные шкалы оплаты труда.

Индивидуализированная оплата труда также актуальна в случае с вознаграждением за труд высших государственных служащих в тех странах, где она существует. Однако, учитывая, что вознаграждение руководителей является политически чувствительным вопросом, трудно обосновать уровни вознаграждения для руководящих должностей в государственном секторе, которые были бы сопоставимы с вознаграждением в частном секторе. В результате вознаграждение руководителей в государственном секторе постоянно находится ниже уровней в частном секторе, хотя руководители государственного сектора управляют бюджетами и на них возложены оперативные обязанности, которые в

⁷¹ По сути, нет никакой реальной разницы между оптимизацией численности персонала и сокращением штата. Как правило, термин «оптимизация» чаще используется теми, кто сокращает рабочие места, а «сокращение штата» - теми, кого это касается, и другими наблюдателями. Технически, оптимизация означает регулирование численности персонала в соответствии с его оптимальным размером. В этом случае, вполне вероятно, что можно «оптимизировать», добавив работников или переведя их на другие должности. В отличие от этого, сокращение штата должно обязательно включать в себя сокращение должностей. Однако в целом эти два термина означают одно и то же, и они используются как взаимозаменяемые. Однако «оптимизация» звучит лучше, поэтому его часто используют как эвфемизм для «сокращения штата».

большинстве случаев равны обязанностям многих руководителей частного сектора. Эта картина вряд ли изменится, так как оплата труда руководителей государственного сектора по-прежнему считается большой в глазах общественности, и поэтому выступать за ее повышение представляется проблематичным.

Увязка оплаты труда с результативностью

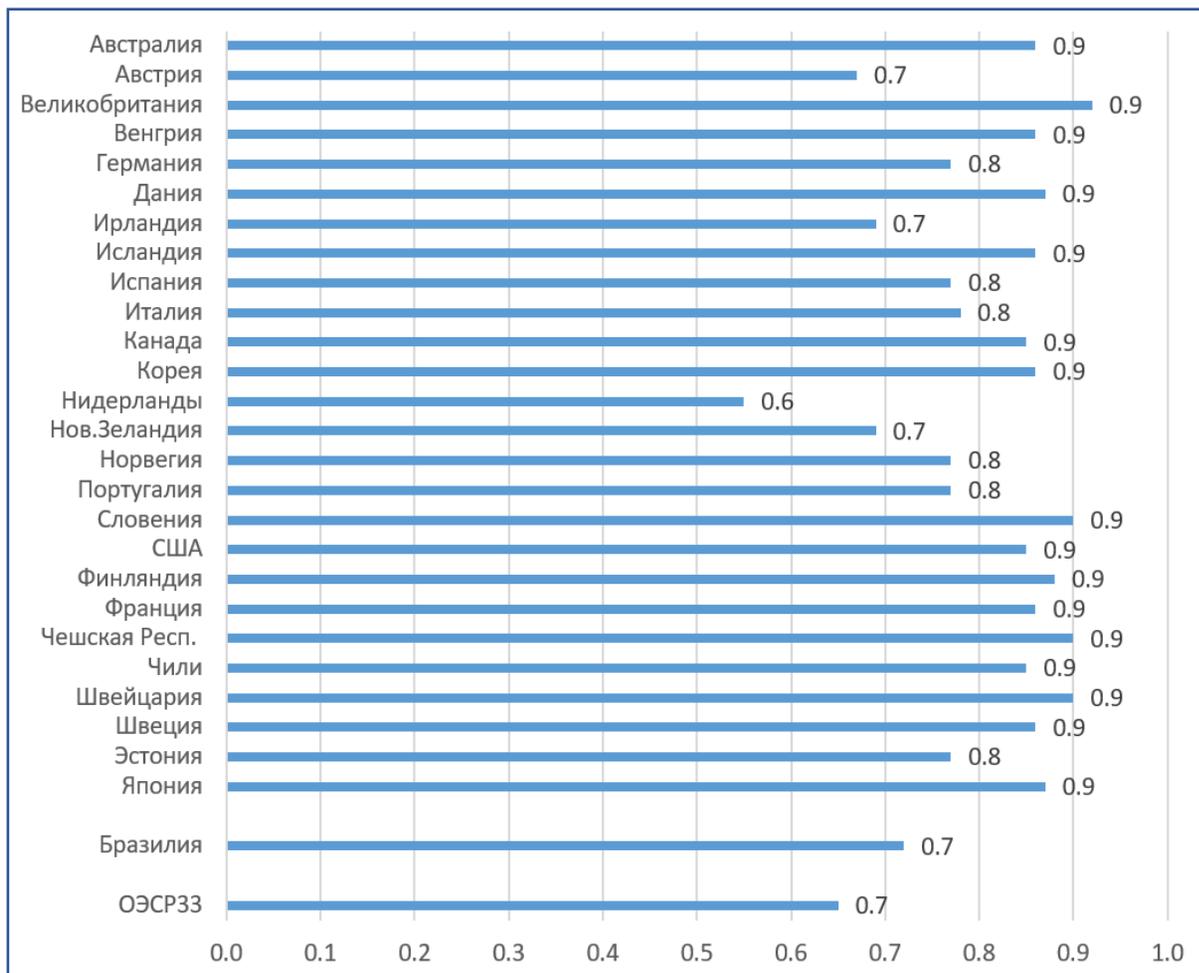
Увязка оплаты труда работников с результатами работы как способ повышения гибкости рабочей практики и свободы действий руководителей в вопросах оплаты труда и индивидуальной подотчетности была впервые введена в системах государственной службы, основанных на должностях, а затем была распространена на системы, основанные на карьере (ACSH 2017). Несмотря на то, что во многих странах оплата труда в зависимости от результатов работы все еще остается сложным и спорным вопросом, переход к такой форме оплаты труда будет продолжаться, учитывая постоянное внимание к вопросу эффективности работы правительства.⁷²

Таким образом, практика оплаты труда в зависимости от результатов работы, в виде премий или процентных надбавок к базовому окладу за заслуги, все чаще используется в последнее время. В рамках различных схем оплата труда корректируется в соответствии с оценкой уровня эффективности работы в соответствии с заранее определенным набором целевых показателей. Чем выше достигнутые результаты, тем выше вознаграждение. Система вознаграждения по результатам работы различается в зависимости от разных должностей сотрудников, к которым она применяется, по тому, применяются ли цели и стимулы к отдельным сотрудникам и (или) группам, по степени использования рейтингов и по размеру вознаграждения. В настоящее время она в основном используется для должностей исполнительного уровня, например, для государственных менеджеров, а также для должностей профессиональных сотрудников.⁷³

В ОЭСР увязка оценки результатов работы с оплатой труда была внедрена в системы государственной службы в двух третях стран, хотя лишь немногие из них можно рассматривать как имеющие полномасштабную формализованную систему оплаты труда, связанной с результатами работы. Различия между странами, которые заявляют о применении подхода к оплате труда по результатам деятельности, относительно невелики: в Чешской Республике, Швейцарии и Великобритании система оплаты труда по результатам работы применяется более широко, чем в других странах, а в Австрии, Нидерландах и Новой Зеландии - в наименьшей степени. Шесть стран ОЭСР - Бельгия, Греция, Исландия, Мексика, Польша и Турция - сообщают, что практика оплаты труда по результатам деятельности не используется вообще.

⁷² При внедрении систем оплаты труда, связанных с результативностью, сама постановка личных целей в отношении некоторых должностей в государственном секторе является проблемой, не говоря уже об их измерении. Для обсуждения этого вопроса см. также Раздел 2. Состав систем оплаты труда в государственном секторе.

⁷³ В некоторых случаях такой механизм сопровождается одновременной отменой повышения базового оклада в зависимости от стажа работы (выслуги лет).

Рис 11. Применение системы вознаграждения в зависимости от результатов⁷⁴

Источник: ОЭСР (2012)

Показатели индекса стран по большей части отражают высокий уровень применения данной практики, поскольку на рисунке представлены только те страны, в которых действуют системы вознаграждения, увязывающие оплату труда с результатами работы. Таким образом, его важность прежде всего заключается в том, чтобы показать страны, в которых такая система действительно используется, и все они, как представляется, демонстрируют более высокое значение индекса, чем в среднем по ОЭСР.

В целом, системы оплаты труда по результатам работы не могут достичь значительных результатов как самостоятельная мера, однако они являются потенциально полезным дополнением к другим элементам управления, ориентированного на результаты, как это

имеет место в Канаде, Дании, Финляндии, Корее, Великобритании и др. Например, воз-

⁷⁴ На рис. 11 показано насколько страны мира связывают результаты работы сотрудников с оплатой труда в виде индекса от 0 (не применяется) до 1 (высокий уровень применения). Страны, в которых не применяется оплата труда в зависимости от результатов работы, на рисунке не представлены. В индексе собраны ответы на 27 вопросов исследования по вопросам управления человеческими ресурсами, связанных с несколькими аспектами сферы управления человеческими ресурсами, например, разработкой и внедрением политики управления человеческими ресурсами (HRM) в области найма, управления эффективностью и оплаты труда, а также с делегированием полномочий в области HRM. Данные относятся к 2010 году и были собраны в ходе опроса ОЭСР по стратегическому управлению человеческими ресурсами в организациях центрального правительства. Респондентами были преимущественно старшие должностные лица департаментов по управлению персоналом центральных органов власти. В опросе приняли участие все страны-члены ОЭСР (кроме Люксембурга). Определения государственной службы, а также организаций, управляемых на центральном уровне правительства, различаются в разных странах, поэтому эти различия следует учитывать при сравнении между странами.

возможности карьерного роста, такие как продвижение по службе и соответствующее повышение заработной платы. С другой стороны, поскольку компенсационные схемы, связанные с результатами работы, как правило, не приносят ожидаемых результатов, отмечается тенденция перехода к новым подходам, например, к оплате труда, основанной на навыках или компетенциях, или к гибридным схемам. Все большее распространение получает идея увязки оплаты труда с более широким определением «вклада» работников в организацию, а не исключительно с «результатами работы». Эта тенденция подчеркивает не только производительность в смысле выхода - результата, но также и вклад - то, что работники внесли (Cotton 2018).

Делегирование ответственности

Еще одной развивающейся тенденцией в управлении и администрировании системы оплаты труда в государственном секторе является делегирование ответственности за управление вопросами оплаты труда от центрального органа власти министерствам и ведомствам, а в некоторых странах еще дальше - на уровень менеджеров и руководителей. Такой подход признает роль, которую вознаграждение за труд играет в кадровой практике и управлении работой, а также в значительной степени соответствует растущей практике привлечения государственных менеджеров к ответственности за результаты работы их подразделений и персонала.⁷⁵

Ключевым мотивом делегирования полномочий является расширение прав и возможностей государственных менеджеров для более эффективного руководства персоналом, позволяя им учитывать при принятии кадровых решений как уникальные требования их собственных организаций, так и заслуги отдельных работников. В этом контексте, по мере делегирования полномочий, связанных с управлением человеческими ресурсами, роль центральных органов управления человеческими ресурсами также меняется: они устанавливают минимальные стандарты и формулируют политику в сфере управления человеческими ресурсами, а не реализуют ее.

Таким образом, степень свободы действий государственных менеджеров в таких вопросах, как управление человеческими ресурсами, политика и практика оплаты труда в организации, увеличивается, поскольку такие решения переходят на более низкие организационные уровни в государственных департаментах и агентствах. Эта практика основана на идее, что все организации нуждаются в мотивации своих работников, включая возможность вознаграждать их за хорошую работу и поведение, а также наказывать их за проступки и ненадлежащее поведение. И хотя мотивация работников может осуществляться различными способами, определенная степень делегированного контроля над денежным вознаграждением, вероятно, является одним из наиболее эффективных способов.

Однако опыт показывает, что для разработки децентрализованной системы оплаты труда необходимо четкое соглашение о целях такой системы и ответственности за нее. Необходим консенсус относительно характера системы, которая будет наилучшим образом отвечать потребностям правительства, а также государственных служащих. Консенсус также необходим по ряду других вопросов, а именно: [i] роль и обязанности центрального органа управления человеческими ресурсами в управлении и администрировании программы; [ii] роль менеджеров и других лиц, участвующих в управлении программой, например, степень свободы действий; [iii] относительная важность элемента результативности; и [iv] степень соответствия современным ставкам оплаты труда.⁷⁶ И, конечно, необходимо

оценить стоимость полноценного внедрения системы и заручиться окончательным одобре-

⁷⁵ Хотя есть и обратные случаи, когда из-за необходимости срочной фискальной консолидации, обусловленной финансовыми трудностями, с которыми сталкиваются некоторые страны, они получают больше контроля над общим размером оплаты труда в государственном секторе (Berry and Lowery 1987).

⁷⁶ В этом случае необходимо определить график заработной платы, а также количество классов и размер ступеней (если таковые имеются).

нием. Кроме того, необходимо кодифицировать политику, положения и административные процедуры и разработать учебные материалы для руководителей и сотрудников. Также необходимо согласовать процедуры и критерии оценки системы после ее внедрения в течение разумного периода времени.

Замечено, что наиболее тесная связь между оценкой результатов деятельности и оплатой труда наблюдается в странах, где сохраняется наиболее высокая степень делегирования ответственности в вопросах управления человеческими ресурсами и бюджета. И наоборот, страны с довольно низкой степенью делегирования полномочий, как правило, сосредотачиваются на продвижении по службе как формы мотивации персонала и вводят стимулирующее вознаграждение только для отдельных категорий государственных служащих или для тех, кто находится на уровне руководства (ОЭСР 2005b).

Делегирование ответственности и полномочий по таким вопросам часто вызывает споры, а также может быть сложным процессом. Точная природа таких сложностей зависит от культурного, политического и исторического контекста каждой страны. Это связано с тем, что делегирование ответственности или хотя бы некоторой свободы действий при определении уровня вознаграждения за труд влечет за собой серьезные поведенческие изменения. Заинтересованные стороны должны осознать конечную выгоду, а также их необходимо убедить в том, что соблюдение приличий и этики государственной службы является критическим фактором после делегирования таких полномочий, позволяющим обеспечить справедливую систему. В этом контексте становится очевидной необходимость развития и поддержания достаточного уровня управленческого потенциала и компетенций. Таким образом, менеджеры в организациях, наделенных полномочиями по решению вопросов оплаты труда, должны быть подготовлены иметь дело с вопросами оплаты труда как неотъемлемой части функции управления человеческими ресурсами (МВФ 2016).

Таблица 10. Тип автономности при принятии решений в вопросах, связанных с вознаграждением, в госсекторе Соединенного Королевства

	A⁷⁷	B⁷⁸	C⁷⁹	D⁸⁰	E⁸¹		
	Прямое управление	Операционная автономность с системой оплаты труда	Операционная автономность	Дистанцированная	Удаленная		
Полностью государственные	Правительство принимает решения, связанные с оплатой труда	Обязательные шкалы оплаты труда или отраслевая система оплаты труда	Принимает собственную систему вознаграждения	Имеет свободу действовать в рамках рынка – как частный сектор	Различные и трудно определяемые; самые независимые	Больше частные	
	Центральное правительство; Неминистерские ведомства	Группы контрольных органов; Полиция; Исполнительные агентства	NDPB; ⁸² Местные органы власти; Доверительные больницы; Школы Академии; Учреждения дополнительного образования Государственные корпорации; Компании общественного интереса; Университеты	Государственные корпорации; Некоммерческие компании; Университеты	Государственно-частное партнерство; Аутсорсинговое обеспечение; «Полугосударственные компании»; Благотворительные организации и трасты		
	Соответствует духу кодекса						
	Прямой контроль		Влияние		Условный		
Полное соответствие кодексу				Может применяться другой кодекс			

Источник: Институт исследований занятости (2018)

В таблице 10 представлена типология степени автономности государственных организаций Великобритании в определении уровня вознаграждения, выплачиваемого сотрудникам, в континууме от прямого контроля до почти полной независимости. Отмечается, что операционная автономия в определении уровня компенсаций связана с положением, которое занимает государственная организация в континууме от государственного к частному.

⁷⁷ Решения, связанные с оплатой труда, принимает центральное правительство.

⁷⁸ Операционная автономность государственной службы с контролируемой системой оплаты труда, обязательными шкалами оплаты труда и режимом контрольного органа или аналогичным.

⁷⁹ Операционная автономность государственной службы с возможностью самостоятельно определять порядок оплаты труда, либо в силу конституционного положения (местные органы власти), либо путем получения дополнительных свобод из предыдущей категории (образовательные школы, больницы).

⁸⁰ Органы, торгующие или действующие на рынке в широком смысле слова, которым намеренно предоставлена свобода вести себя как частные компании во многих аспектах.

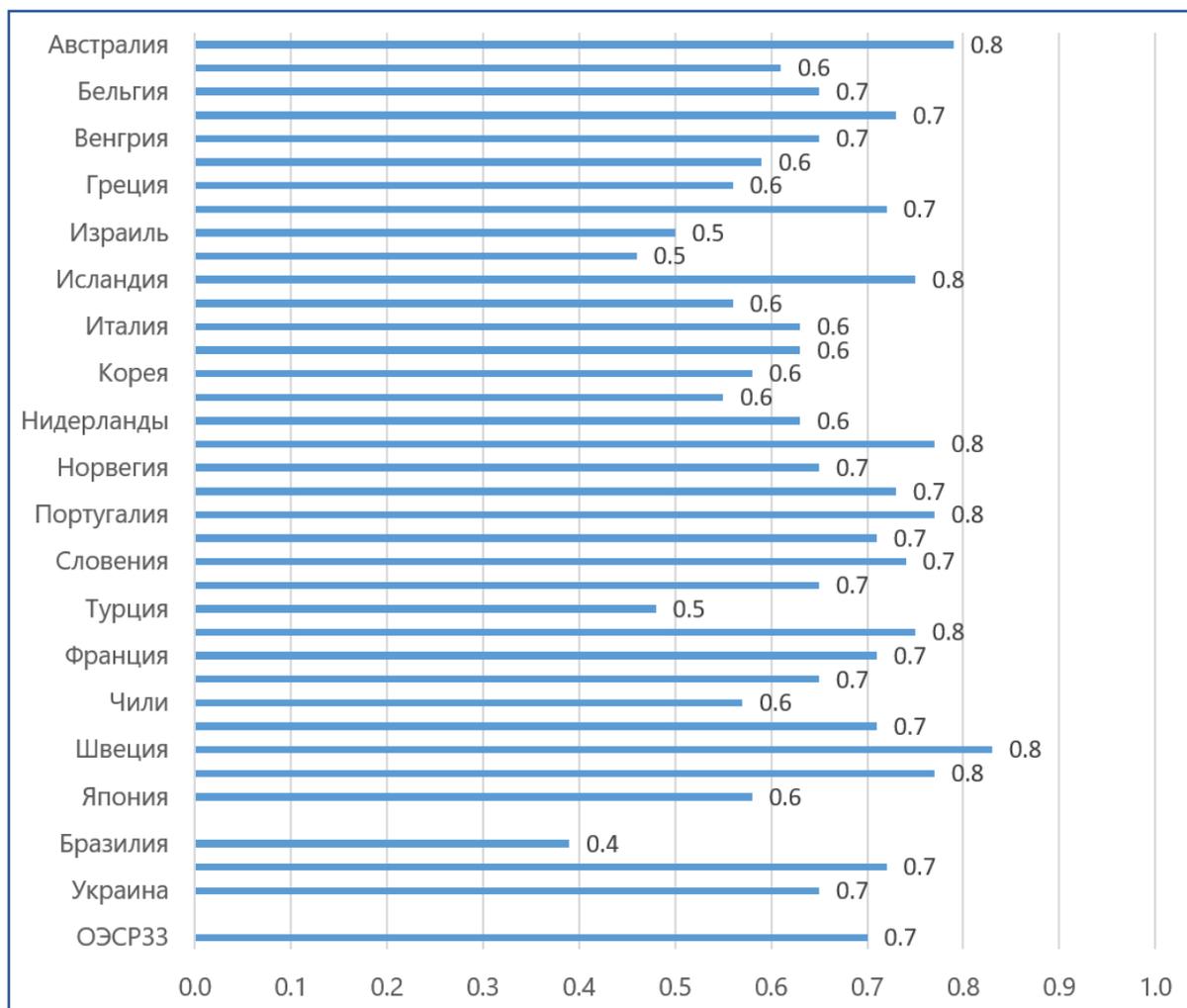
⁸¹ Внешние органы по отношению к правительству.

⁸² NDPB - это классификация, используемая в Соединенном Королевстве для описания Офиса Кабинета министров, Казначейства, Шотландского правительства и Правительства Северной Ирландии, а также квазиавтономных неправительственных организаций (QANGO). NDPB не являются неотъемлемой частью какого-либо государственного ведомства и выполняют свою работу дистанцированно от министров, хотя министры в конечном итоге несут ответственность перед парламентом за деятельность органов, спонсируемых их министерствами. Термин включает в себя четыре существующих типа NDPB (исполнительные, консультативные, арбитражные и независимые наблюдательные советы), но исключает государственные корпорации и государственные вещательные компании (Cabinet Office 2012).

Многие страны ОЭСР переходят к модели управления человеческими ресурсами, при которой основные решения, касающиеся отбора, найма, вознаграждения, условий труда и увольнения сотрудников, делегируются централизованным органом управления человеческими ресурсами отраслевым министерствам, департаментам и агентствам. Это означает, что министерствам, ведомствам и агентствам предоставляется больше свободы для принятия управленческих решений, что позволяет им проявлять большую гибкость в отношении численности персонала, найма и некоторых условий труда. Управление системами оплаты труда по результатам работы и оценками эффективности также обычно делегируются министерствам и ведомствам, хотя общее управление системой оплаты труда в целом во многих странах остается централизованным. Настоятельная необходимость контроля затрат и институциональная структура коллективных переговоров в некоторых странах могут частично объяснить эти тенденции.

Таким образом, не существует единой модели или общих стандартов делегирования ответственности, принимая во внимание значительные вариации степени делегирования. В 2010 году несколько стран-членов ОЭСР продемонстрировали высокую степень делегирования полномочий, и наиболее яркими примерами стали Австралия и Швеция. В этих странах отраслевые министерства и правительственные департаменты обладают большим уровнем гибкости в определении своих кадровых потребностей, найме персонала и установлении условий найма. Для сравнения, в Ирландии и Турции уровень делегирования относительно ниже, поскольку центральные органы управления человеческими ресурсами в этих странах сохраняют большую ответственность за принятие таких решений.

Рис. 12. Степень делегирования ответственности в вопросах оплаты труда



В 18 странах ОЭСР имеется центральный орган по управлению персоналом, ответственный, по крайней мере, за некоторые ключевые функции управления персоналом. Исключение составляют Германия и Словацкая Республика, где централизованного органа по управлению человеческими ресурсами нет. 13 стран ОЭСР (Австралия, Австрия, Бельгия, Чили, Чешская Республика, Франция, Греция, Исландия, Новая Зеландия, Португалия, Словения, Швеция и Великобритания) имеют центральный орган по управлению человеческими ресурсами, который играет координирующую роль между отраслевыми министерствами и не несет формальной ответственности за функции управления человеческими ресурсами. Приблизительно в половине государств-членов ОЭСР делегирования находится на высоком уровне, в то время как в остальных странах этот показатель ниже среднего по странам ОЭСР в целом.

Значения индекса варьируются от 0 (отсутствие делегирования) до 1 (высокий уровень делегирования). Значение индекса определяется с учетом следующих факторов: наличие центрального органа по управлению человеческими ресурсами; роль отраслевых министерств в определении количества и типов должностей в организациях; распределение бюджета между фондом заработной платы и другими расходами; уровень оплаты труда персонала; классификация должностей, прием на работу и увольнение; условия найма (ОЭСР 2011).

Более того, по всей видимости, страны, которые перешли к более широкому делегированию полномочий, также ввели системы оплаты труда в зависимости от результатов работы. Это неудивительно, учитывая, что подход к вознаграждению в зависимости от результатов деятельности требует большей свободы действий в вопросах управления. При этом обязательными условиями для успеха этих систем являются создание адекватной инфраструктуры для управления эффективностью и прозрачный процесс, а также установление доверия к делегированию управленческих полномочий в организации.

Использование системы компетенций

В настоящее время также наблюдается растущий интерес к использованию компетенций и навыков, позволяющих государственным работодателям отбирать потенциальных сотрудников, соответствующих требуемым навыкам для выполнения работы. В последнее время эта тенденция набирает обороты, поскольку появление должностей, основанных на знаниях, требует от работодателей уделять больше внимания отбору потенциальных сотрудников, обладающих соответствующими компетенциями и навыками для выполнения работы.⁸³ Это явный отход от классической модели найма сотрудников с «нужным дипломом и опытом», поскольку отбор выходит за рамки «наличия диплома» и позволяет оценить, какие кандидаты действительно способны выполнять работу, необходимую для конкретной должности, путем определения необходимых компетенций должности, а затем измерить, какие сотрудники обладают такими компетенциями и навыками, которые необходимы для данной должности или роли.⁸⁴

Компетенции - это любые доступные для наблюдения способности, навыки, знания, мотивация или черты характера, определяемые в терминах поведения, необходимого для успешного выполнения работы; они состоят из основных, функциональных и лидерских компетенций. **Основные компетенции** - это компетенции, которые являются основополагающими для успеха организации и применяются на всех рабочих местах в организации. Этот тип компетенций определяет, каким образом организации хотят формировать своих

⁸³ Должности, основанные на знаниях, обычно определяются как должности, основным капиталом которых являются знания. Любые должности, которые требуют «думать, чтобы жить». Примерами таких должностей в современном мире могут служить программисты, конструкторы, разработчики политики и т.д.

⁸⁴ Модели, основанные на компетенциях, могут использоваться и в других ресурсных функциях, помимо найма и продвижения по службе, поскольку они также являются неотъемлемой частью обучения и развития, а также управления результативностью деятельности.

сотрудников и их профессиональные характеристики. **Функциональные компетенции** - это технические и нетехнические знания, навыки и умения, необходимые для удовлетворительного выполнения рабочих задач, обязанностей и ответственности. **Лидерские компетенции** - это, в основном, навыки и поведение, которые способствуют превосходной работе, используются для оценки способностей и навыков человека как потенциального лидера (ACSH 2017).

Применение практики управления человеческими ресурсами, основанной на компетенциях, позволяет организации обеспечить эффективный критерий для оценки квалификации сотрудников и их пригодности для занятия конкретной должности. Следовательно, применение этого подхода в любой организации должно привести к улучшению качества процессов найма, большей справедливости в оценке, правильному развитию карьеры и повышению эффективности работы, способствующей достижению стратегических целей организации (Rodriguez et al. 2002).

Однако, для обеспечения своей эффективности и долговечности управление человеческими ресурсами на основе компетенций должно проникнуть в организационную культуру. Оно должно стать новой нормой, как для руководства, так и для сотрудников. Создание системы управления человеческими ресурсами на основе компетенций - это только фундамент. Система должна быть введена в действие и, что самое важное, институционализована с тем, чтобы организация и персонал смогли в полной мере воспользоваться преимуществами такой системы с течением времени (WCO 2019). Более того, выбор подхода к управлению человеческими ресурсами на основе компетенций означает, что организация рассматривает процессы управления человеческими ресурсами в стратегической перспективе. В этом контексте департаменты управления человеческими ресурсами становятся важнейшими участниками реализации кадрового компонента любой стратегии организационного развития и, таким образом, вносят основной вклад в организационную эффективность.

Использование оценки должностей и классификации должностей (и грейдинга)

Недавние изменения систем оплаты труда в государственном секторе включают в себя внедрение новых инструментов и методов определения справедливой и конкурентоспособной оплаты за должность, оценку и классификацию должностей.

Термин «оценка должностей» обозначает методы определения относительной важности множества различных

Вставка 9. Связь между оценкой должностей и уровнем оплаты должностей

- Определить характеристики работы, которые могут повлиять на вознаграждение, такие как образование, квалификация, опыт работы, навыки, усилия, ответственность и условия труда;
- Разбить каждую из этих характеристик на перечень «факторов» (а каждый фактор - на уровни);
- Взвесить факторы в соответствии с их важностью для организации;
- Оценить каждый фактор, начисляя баллы за каждый уровень фактора, и присвоить оценку в баллах;
- Суммировать отдельные оценки факторов в единую оценку для каждой характеристики;
- Объединить баллы характеристик для определения общей оценки работы;
- Расположить должность в иерархии должностей в организации;
- Оценить описания должностей в соответствии с планом факторов для определения уровня класса и уровня оплаты должности.

Источник: ACAS (2014)

множества различных должностей на систематической основе (ACAS 2014). Оценка должностей все чаще используется в государственном секторе, хотя и в упрощенной форме (CIPD 2015; 2015a; 2015b). Как правило, она используется для определения структуры грейдинга и оплаты труда, обеспечивая при этом справедливую и равную систему оплаты, а также для сравнения ставок заработных плат с внутренним или внешним рынком. Однако основной задачей оценки должностей является установление категорий должностей и их относительной важности в организации, поэтому она не определяет непосредственно разряды и уровни оплаты. Она лишь определяет

иерархию, которая может не совпадать с восприятием каждого человека, и которая может быть использована для установления класса и, следовательно, оплаты должности.⁸⁵

Оценка должностей также связана с организационными изменениями, при реструктуризации существующих государственных организаций или создании новых, например, автономных учреждений и (или) схем ГЧП, что часто приводит к появлению новых вариантов должностей и, следовательно, необходимости определения иерархического положения и соответствующего класса для таких новых должностей. Это также связано с технологическим прогрессом и автоматизацией, которые изменили содержание значительного числа должностей, поэтому такие должности необходимо сконструировать заново (Batkovsky et al. 2019; Conceicao 2018).

Оценка должностей, по мнению большинства, является отправной точкой для определения адекватного и соответствующего должности уровня заработной платы. Правильное и справедливое управление вопросами оплаты труда подразумевает точное понимание обязанностей, ответственности и сферы контроля должности. Наиболее широко используемой в мире системой оценки должностей является система Hay Group, которая была впервые введена в 1949 году. Эта система основана на начислении баллов оценки за ряд «факторов вознаграждения». Факторы субъективно взвешиваются в соответствии с чьим-либо ощущением их относительной важности, при этом баллы распределяются по порядковым шкалам измерения (баллы по порядковой шкале, поскольку абсолютного нуля не существует, а разница в значениях баллов не имеет постоянного значения). Затем должности «измеряются» по шкалам с помощью факторов вознаграждения, и им присваиваются баллы оценки. Общее количество присвоенных баллов считается критерием ценности должности, и также является показателем того, какое место занимает рабочее место в иерархии всех должностей (Hay Group 2012).

Определение уровня вознаграждения также зависит от классификации должностей. Процесс классификации должностей заключается в определении относительного ранга [важности] различных должностей в организации. Это важная задача, поскольку положение должности в иерархии лежит в основе многих решений, связанных с управлением человеческими ресурсами. Надлежащая классификация ведет к справедливому, равноправному и последовательному вознаграждению, гарантирует, что к старшим должностям предъявляются более высокие требования с точки зрения результативности и возможностей, и облегчает продвижение на более высокие должности.

Классификация должностей широко используется в крупных корпорациях, а также все чаще в государственных организациях и

Вставка 10. Типичная система классификации должностей

Семейство должностей	Группа должностей, которые связаны с аналогичной работой и требуют аналогичной подготовки, навыков, знаний и опыта. Семейства должностей основаны на функциях, а не на организационной структуре.
Должностные обязанности / профессия	Конкретная профессиональная область в рамках семейства. Это набор должностей, основные задачи, обязанности и ответственность которых характеризуются высокой степенью сходства; таким образом, они могут быть сгруппированы в категории должностей на основе сходных характеристик или навыков.
Должность	Набор задач, обязанностей и ответственности, выполняемых (определенных в описании должности) или предназначенных для выполнения одним человеком, в том числе для работодателя или в рамках самостоятельной занятости.
Роль	Роль описывает роль, которую играет отдельный сотрудник, выполняя свою работу. Одна должность может иметь несколько ролей.

Источник: MOT (2010)

⁸⁵ проведение оценки должностей может быть затруднительным, поскольку сотрудники часто очень тесно отождествляют себя с должностью, которую они выполняют, хотя при оценке должностей оценивается должность, а не тот, кто ее занимает. Таким образом, определение относительной важности должностей в организации неизбежно вызывает беспокойство, а также повышает ожидания тех, кто вовлечен в процесс.

других общественных учреждениях, например, университетах. Классификация должностей представляет собой особый метод оценки должностей. Оценка является системным подходом, направленным на определение ценности должности. Наиболее распространенными факторами, принимаемыми во внимание при оценке должности, являются квалификация и опыт, масштаб ответственности, сложность функций, масштаб общения и независимость.

Одним из преимуществ использования методов классификации должностей является то, что схожие должности можно классифицировать и объединить в группы. Это может помочь упорядочить рабочий процесс и понять, можно ли разделить задачи каких-либо групп в организации. Также это будет способствовать созданию широкомасштабной структуры оплаты труда, означающей, что грейды оплаты будут консолидированы в меньшее количество диапазонов оплаты. С другой стороны, более широкие диапазоны оплаты труда дают работодателю возможность предложить повышение заработной платы своим сотрудникам без необходимости повышения их в должности.

В целом, использование классификации должностей позволяет обеспечить сходство в названиях должностей, последовательные уровни должностей в иерархии организации и диапазоны заработной платы, которые определяются установленными факторами. Эти факторы включают рыночные ставки оплаты труда людей, выполняющих аналогичную работу в аналогичных отраслях в том же регионе страны, диапазоны оплаты труда на сопоставимых должностях в организации, а также уровень знаний, навыков, опыта и образования, необходимых для выполнения каждой работы. В большинстве стран должности государственной службы классифицируются по профессиональной направленности, и эта классификация в дальнейшем используется для грейдинга должностей (AIHR 2021). На основе результатов оценки и классификации должностям назначается система грейдов, которая затем увязывается с диапазоном оплаты труда [грейды].⁸⁶

Международная стандартная классификация профессий 2008 года (МСКК-08) представляет собой систему классификации и агрегирования информации о профессиях, полученной в ходе статистических переписей и обследований, а также из административных документов. Она представляет собой четырехуровневую иерархически структурированную классификацию, которая позволяет разделить все должности в мире на 436 единиц-групп. Эти группы образуют наиболее подробный уровень классификационной структуры и объединяются в 130 второстепенных групп, 43 под-основные группы и 10 основных групп на основе их сходства с точки зрения специализации уровня квалификации, необходимой для должности. Это позволяет получить относительно подробные данные, сопоставимые на международном уровне, а также сводную информацию по 10 группам с высокой степенью обобщения.⁸⁷

Грейды (разряды) оплаты труда обычно основаны на уровнях, которые определяют семейства должностей, профессиями и должностями. Семейство должностей - это широкая группа профессий, которые связаны между собой одним или несколькими способами, такими как: сходство выполняемых функций, возможность передачи знаний и навыков от одной профессии к другой, или сходство материалов или оборудования, с которым работают. Одной из подгрупп семейства является профессия, которая включает все должности на различных уровнях квалификации в определенном виде работы. Должности в рамках одной профессии схожи в отношении предмета, базовых требований к знаниям и навыкам. Должность включает в себя обязанности и ответственность, которые составляют работу, выполняемую человеком, занимающим данную должность.

⁸⁶ Поскольку классификация направлена на обеспечение четко определенного сравнения, она обычно оперирует структурой семейств должностей, функций и должностей.

⁸⁷ Следует подчеркнуть, что, ISCO-08 используется в качестве образца и не предназначена для замены какой-либо существующей национальной классификации профессий, поскольку классификация профессий отдельных стран должна полностью отражать структуру национального рынка труда и информационные потребности для целей, имеющих национальное значение. Однако странам, в которых концепция и структура классификации профессий соответствует ISCO-08, будет легче разработать процедуры для обеспечения международной сопоставимости национальной статистики профессий.

Таблица 11 содержит краткую информацию о том, каким образом классифицируются должности в государственном секторе в разных странах, а также критерии классификации, используемые для определения разрядов оплаты труда.⁸⁸ В целом, среди исследованных стран наблюдаются некоторые различия в подходах к классификации должностей в государственном секторе, хотя по всей видимости, значительное число из них используют классификацию должностей в государственном секторе по семействам, основываясь в основном на характере функции (функций) должностей и некоторых других критериях, которые кажутся общими для большинства стран, например, Австрии, Канады, Эстонии, Франция, Казахстана, Латвии, Украины и США. Небольшое число стран использует критерий уровня образования для классификации должностей в государственном секторе, например, Греция, Сингапур и Испания.

В то же время анализ критериев классификации показывает, что они, по всей видимости, являются общими в большинстве случаев. Образование и профессиональный опыт являются обязательным условием во всех случаях, затем следуют многочисленные критерии, такие как уровень ответственности должности, организация работы и управление ею, полномочия по принятию решений, сложность выполняемых функций и т.д. В некоторых случаях основные критерии ограничиваются только стажем работы и профессиональным опытом, а также требованием к образованию. В некоторых других случаях, например, в Финляндии и Франции, учитываются также условия труда и факторы опасности, связанные с выполняемой работой.

Когда акцент в анализе переносится на разряды оплаты труда и ступени заработной платы, в разных странах наблюдаются чрезвычайно большие различия в количестве разрядов, количестве ступеней и других критериях, которые применяются при определении шкалы оплаты труда государственных служащих.

Таблица 11 также содержит информацию о государственном органе или органах, которые отвечают за классификацию должностей в государственном секторе. В некоторых случаях для выполнения этой функции существуют специальные организации, в других случаях эта задача входит в полномочия Министерства финансов.

⁸⁸ Информация, содержащаяся в этой таблице, основана на результатах недавнего исследования, проведенного Центром адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза в Украине, которое охватывает основные вопросы классификации должностей государственной службы и применения систем грейдов в оплате труда государственных служащих в 21 стране мира. Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза является подразделением Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. Основными обязанностями Центра являются (i) совершенствование существующих и содействие внедрению новых стандартов и процедур для государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, центральных и местных органов власти, которые основаны на передовом международном опыте; и (ii) публикация аналитических и информационных периодических изданий в целях обмена новыми идеями и передовым опытом в сфере развития государственной службы; <http://www.center.gov.ua/en/>

Таблица 11. Классификация должностей в государственном секторе, критерии классификации и системы разрядов заработной платы в выборочных странах

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Армения	<ul style="list-style-type: none"> - Старшие - Профессиональные (8 групп) 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень ответственности - Организация работы и управление ею - Полномочия по принятию решений - Значимость деятельности / - Уровень представительства / контакты - Сложность задач - Профессиональный опыт / стаж работы (группы 1-5) - Образование университетского уровня (для групп 1-5) 	<ul style="list-style-type: none"> - 11 уровней (разрядов) (11 высших - 1 низший) - 8 ступеней в рамках каждого уровня для специалистов и 5 ступеней для старших должностей государственной службы⁹⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> Управление государственной службы, Офис премьер-министра
Австрия	<ul style="list-style-type: none"> - Группы позиций (15 групп)⁹¹ - Группы назначений (A1-A7)⁹² 	<ul style="list-style-type: none"> - Стаж работы / профессиональный опыт 	<ul style="list-style-type: none"> - 19 категорий окладов (19 самая высокая – 1 самая низкая) - 7 групп назначений (ступеней) в рамках каждого диапазона окладов (A7 низшая - A1 высшая) 	Федеральная канцелярия ⁹³

⁸⁹ Во многих из исследованных стран классификация должностей государственной службы относится ко всем работникам государственного сектора, включая учителей, медсестер, военнослужащих и т.д., например, в Австрии, в то время как в других представленная информация относится только к государственным служащим, например, в Польше. Это неудивительно, поскольку понятие государственной/гражданской службы применяется в различных странах по-разному. Таким образом, информация, представленная в таблице, является ориентировочной, и не позволяет провести прямое сравнение систем классификации.

⁹⁰ См. также Таблицу 4, стр. 10 в данной работе для аналитического представления шкал оплаты труда по классам и разрядам в Армении.

⁹¹ (1) общие административные службы и государственные служащие общего управления и в торговой сфере; (2) кандидаты в судьи, судьи и прокуроры; (3) университетские профессора и преподаватели; (4) учителя; (5) должностные лица управления качеством образования и технические инспекторы; (6) исполнительная служба и охранники; (7) военные, включая кадровых офицеров; (8) должностные лица почтовых и телекоммуникационных служб; (9) медсестры; и (10) должностные лица управления телекоммуникациями.

⁹² Группы назначений включают многочисленные функциональные группы.

⁹³ Европейская комиссия (2018).

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none"> - Административные (8 уровней классификации)⁹⁴ - Вспомогательные (4 уровня классификации)⁹⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - Характер и предмет выполняемых функций - Источник полномочий - Положение в иерархии⁹⁶ 		Государственный экзаменационный центр
Канада	<ul style="list-style-type: none"> - Профессиональные группы / семейства должностей (30 групп и 130+ подгрупп)⁹⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> - Характер и предмет выполняемых функций - Знания и навыки (образование, опыт, повышение квалификации) - Труд (работа с металлом, физический) - Обязанности (количество и уровень подчиненных) - Полномочия по принятию решений - Характер контрактов - Условия труда 	<ul style="list-style-type: none"> - Разряды оплаты труда варьируются в зависимости от коллективного договора; действует не менее 17 таких договоров для различных профессиональных групп 	Совет Казначейства

⁹⁴ (1) верховный; (2) первый; (3) второй; (4) третий; (5) четвертый; (6) пятый; (7) шестой; и (8) седьмой.

⁹⁵ Первый; (2) второй; (3) третий; и (4) четвертый; в основном технические должности.

⁹⁶ Например, должность руководителя администрации президента относится к высшей классификации, а должность заместителя руководителя администрации президента - к первой.

⁹⁷ Основными профессиональными группами (семействами) должностей государственной службы являются: (1) управление воздушным движением; (2) эксплуатация воздушных судов; (3) прикладные науки и патентная экспертиза; (4) архитектура, инженерное дело и землеустройство; (5) компьютерные системы; (6) исполнительная власть; (7) аудит, торговля и закупки; (8) пограничные службы; (9) компьютерные системы; (10) исправительные службы; (11) экономика и социальные науки; (12) образование и библиотечное дело; (13) электроника; (14) финансовый менеджмент; (15) иностранная служба; (16) управление человеческими ресурсами; (17) юридический менеджмент; (18) программные и административные услуги; (19) медицинские услуги; (20) практикующий юрист; (21) полиграфические услуги, не связанные с руководством; (22) оперативные услуги; (23) поддержка полицейских операций; (24) радиооперации; (25) научные исследования; (26) постоянные служащие и резервисты Королевской канадской конной полиции; (27) старшины и начальники судоремонта, судоремонтники, офицеры судов; (28) технические услуги; (29) перевод и (30) преподавание в университете.

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁹⁸	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Хорватия	<ul style="list-style-type: none"> - Управленческие (4 подкатегории)⁹⁸ - Старшие (5 подкатегорий)⁹⁹ - Младшие (3 подкатегории)¹⁰⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - Профессиональные знания - Сложность работы - Независимость в работе - Характер контактов (сотрудничество с другими государственными структурами и общение) - Степень подотчетности и влияния на принятие решений 		Министерство государственной администрации
Кипр	<ul style="list-style-type: none"> - Постоянные (невзаимозаменяемые)¹⁰¹ - Временные (взаимозаменяемые) 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования (4 уровня)¹⁰¹ - Специальность - Квалификация и необходимый опыт работы 	<ul style="list-style-type: none"> - 6 разрядов (шкал) (A1 низший - A16 высший)¹⁰² - 13 ступеней для каждого класса оплаты труда 	Министерство финансов, Комиссия по гражданской службе
Эстония	<ul style="list-style-type: none"> - Семейства должностей (80)¹⁰³ 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования - Уровень ответственности / сфера контроля - Опыт работы - Сложность выполняемых задач - Условия охраны здоровья и безопасности на рабочем месте 	<ul style="list-style-type: none"> - 7 разрядов (1 низший - 7 высших)¹⁰⁴ 	Министерство финансов

⁹⁸ (1) главный менеджер; (2) старший менеджер; (3) менеджер; (4) младший менеджер.

⁹⁹ (1) главный советник; (2) старший советник-специалист; (3) старший советник; (4) советник; (5) старший помощник.

¹⁰⁰ (1) помощник; (2) старший клерк; (3) клерк.

¹⁰¹ (1) аттестат о среднем образовании; (2) аттестат о 3-летнем образовании после средней школы; (3) высшее образование; и (4) высшее образование и (или) профессиональная квалификация.

¹⁰² Шкалы оплаты труда обладателей аттестата о среднем образовании: A2, A5, A7; шкалы оплаты труда работников с университетским образованием: A8, A10, A11; шкалы оплаты труда работников с университетским образованием и (или) профессиональной квалификацией: A9, A11, A12 - со специальностью A13, A15 и без специальности A11, A13.

¹⁰³ Каждая группа делится на 2-7 уровней в зависимости от степени ответственности.

¹⁰⁴ (1) Разнорабочие, техническая поддержка; (2) квалифицированные рабочие, специалисты начального уровня; (3) квалифицированные руководители, специалисты; (4) старшие и высшие специалисты; (5) эксперты, руководители первого и второго уровня; (6) функциональные руководители подразделений; (7) топ менеджеры.

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Франция	– Семейства должностей (13) ¹⁰⁵	– Уровень образования – Функциональная ответственность (контроль, координация или проектирование) ¹⁰⁶ – Технические знания – Профессиональные знания – Опыт и/или квалификация для выполнения работы – Степень прозрачности	– 3 категории; 9 функциональных групп – Категория А - 4 группы – Категория В - 3 группы – Категория С - 2 группы	Министерство по преобразованию государственной службы
Грузия	– Ранги (4) ¹⁰⁷	– Степень ответственности – Степень сложности выполнения обязанностей – Компетенции – Квалификации – Опыт работы	– 12 классов (1 низший - 12 высших). – Оценки присваиваются по результатам оценки работы и опыта каждые два года; они не связаны с рангами	Бюро государственной службы
Германия ¹⁰⁸	– Государственные служащие (постоянные) ¹⁰⁹ – Государственные служащие (непостоянные)	– Уровень образования – Уровень сложности – Актуальность и ответственность выполняемых задач	– Шкала А 16 оценок (1 низшая - 15 высших); 6 ступеней для каждой оценки от 1 до 8 и 5 ступеней от 9 до 15 ¹¹⁰ – Шкала В 11 оценок (1 низшая - 11 высших) ¹¹¹	Федеральное министерство внутренних дел, строительства и коммунального хозяйства

¹⁰⁵ 1) Социальные; 2) Административные; 3) Строительство и общественные работы; 4) Образование, обучение и исследование; 5) Техническое обслуживание и сервис; 6) Озеленение и ландшафты; 7) Государственные финансы; 8) Юстиция; 9) Безопасность и оборона; 10) Бытовые услуги и питание; 11) Медицинское обслуживание; 12) Спорт, отдых, развлечения и культура; 13) Технические, ИТ и транспорт.

¹⁰⁶ Классы должностей: (С) руководящие должности; (В) надзор и контроль; и (А) проектирование и управление.

¹⁰⁷ (I) Руководство высшего уровня; (II) Руководство среднего уровня; (III) Старший специалист; и (IV) Младший специалист. Каждый ранг включает девять позиций.

¹⁰⁸ Представленная информация относится к федеральному уровню государственного управления.

¹⁰⁹ Должности в обеих классификациях должностей государственной службы подразделяются на четыре уровня в соответствии с квалификационными требованиями: (1) обычная служба; (2) промежуточная служба; (3) старшая промежуточная служба; и (4) высшая служба, которая в свою очередь подразделяется на высшую техническую и нетехническую службу.

¹¹⁰ См. также Таблицу 3, стр. 8, в которой представлен анализ шкалы оплаты труда по классам и ступеням для государственных служащих Шкалы А в Германии.

¹¹¹ Шкала В применяется к должностям государственной службы, выполняющим управленческие функции, например, государственные секретари, генеральные директора, руководители департаментов, председатели высших федеральных органов власти.

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Греция	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования (5)¹¹² 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования - Стаж/ выслуга лет 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 уровней (E - низший - A - высший)¹¹³ - E: начальный уровень/2 года - D: UE, TE, SE/2 года; SE/10 лет - C: UE/5 лет; TE/6 лет; SE/8 лет - B: UE, TE, SE/6 лет; SE/22 года - A: UE/13 лет; TE/14 лет; SE/16 лет 	<ul style="list-style-type: none"> Министерство внутренних дел, Генеральный секретариат по кадрам государственного сектора
Япония	<ul style="list-style-type: none"> - Общие - Специальные - Уровень управления 	<ul style="list-style-type: none"> - Степень сложности - Ответственность выполняемых задач - Интенсивность работы - Рабочая среда / условия - Рабочее время 	<ul style="list-style-type: none"> - 82 класса для общих должностей - 10 классов для специальных должностей¹¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> Национальный кадровый орган

¹¹² (1) специальное; (2) университетское (UE); (3) техническое (TE); (4) среднее (SE); и (5) обязательное (SE).

¹¹³ Количество лет обозначает время, необходимое для перехода на следующий класс оплаты труда.

¹¹⁴ К специальным относятся следующие должности: Премьер-министр; аудиторы Кабинета министров по кризисному управлению и Кабинета министров по аудиту индустрии Кабинета министров; заместители Кабинета министров; директор Бюро национальной безопасности; заместитель генерального секретаря Кабинета министров, пресс-секретарь Кабинета министров и коммуникационной политики; директор Бюро национальной безопасности; заместитель премьер-министра; парламентский секретарь Кабинета министров; помощники министра; члены Национальной комиссии Японии по делам ЮНЕСКО; члены Японской академии; члены Научного совета Японии; судьи и другие работники суда; сотрудники Министерства обороны; чиновники административно-исполнительной корпорации; и т.д.

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Казахстан ¹¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Функциональные блоки¹¹⁶ - Категории (4)¹¹⁷ - Группы категорий¹¹⁸ - Уровень правительства 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования - Квалификационные требования - Функциональная ответственность - Сложность выполняемых задач - Профессиональный опыт - Уровень юрисдикции государственного органа 	- 64 класса ¹¹⁹	Агентство по делам государственной службы

¹¹⁵ В настоящее время страна переходит от существующей системы классификации должностей к системе классификации должностей на основе баллов и шкалы коэффициентов. Представленная здесь информация представляет собой сочетание обеих систем, хотя и делается попытка провести различие между ними.

¹¹⁶ Согласно новой системе оплаты труда должности государственной службы состоят из четырех функциональных корпусов: (1) SCS (высший руководящий персонал); (2) А (основной персонал); (3) В (исполнительный персонал); и (4) С (вспомогательный персонал).

¹¹⁷ Категории существующей системы до перехода на новую систему вознаграждения: (1) Корпус А (административно-управленческий уровень); Корпус В (административно-управленческий уровень, не включенный в Корпус А); Группа С; и Группа D.

¹¹⁸ Корпус А: (1, 2, 3 категории); корпус В: группа А (категории А1, А2, А3, А4, А5), группа В (категории В1, В2, В3, В4, В5, В6); группа С (категории С1, С2, С3, С4, С5, С01, С02, С03, С04, С05, С06, CR1, CR2, CR3, CR4, CR5); группа D (категории D1, D2, D3, D4, D5, D01, D02, D03, D04, D05, D06); группа Е (категории Е1, Е2, Е3, Е4, Е5, ER1, ER2, ER3, R4, ER5, EG1, EG2, EG3, EG4). См. также Таблицу 6, страница 11 для более детального представления классификации должностей в Казахстане.

¹¹⁹ См. также Таблицу 6, стр. 11, в которой более подробно представлены минимальные и максимальные базовые оклады по классам должностей в Казахстане в рамках существующей системы. Новая система оплаты труда, основанная на факторном точечном анализе, может дать более упрощенную систему разрядов оплаты труда во всем государственном секторе страны независимо от уровня государственного управления.

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Корея	<ul style="list-style-type: none"> - Карьерная служба,¹²⁰ девять классов¹²¹ - Некарьерная служба¹²² 	<ul style="list-style-type: none"> - Стаж / выслуга лет - Степень ответственности - Степень сложности 	<ul style="list-style-type: none"> - 9 классов; - 1-2 классы (заместители министров и генеральные директора); - 3-4 классы (директора структурных подразделений); - 5 класс (заместители директоров); - 6-9 классы (все остальные государственные служащие); - 20 ступеней для каждого класса¹²³ 	Министерство по управлению персоналом
Латвия	<ul style="list-style-type: none"> - Группы должностей (57), разделенные на уровни 	<ul style="list-style-type: none"> - Образование и профессиональный опыт - Спецификация работы (сложность работы, сложность мышления / креативность, сотрудничество и управление) - Ответственность (за рабочие процессы и используемые ресурсы, сотрудничество и управление) 	<ul style="list-style-type: none"> - 6 оценок, рассчитанных на основе баллов, присвоенных за каждую оценку. 	Государственная канцелярия

¹²⁰ Персонал общей службы (инженерно-технический, научно-исследовательский и административный); персонал специальных служб и военный персонал (судьи, прокуроры, дипломатические, полицейские, пожарные, педагогические, военные, национальная разведка, другие, отнесенные законом к специальным службам); персонал технической службы.

¹²¹ Сначала на уровне помощника министра, при этом девятый класс - самый низкий.

¹²² Политические должности (выборные должностные лица, должности, требующие одобрения Национального собрания для назначения, высокопоставленные политические назначенцы); специально назначенный персонал (другие политические назначения и должности, требующие особых талантов или навыков); контрактный персонал (специалисты, работающие по срочному контракту); рабочие.

¹²³ См. также Таблицу 5, стр. 10, в которой представлен анализ шкалы оплаты труда по классам и ступеням в Корее.

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Молдова	<ul style="list-style-type: none"> - Старший менеджер (1 код / уровень) - Менеджер (6 кодов / уровней) - Исполнительный / оперативный (9 кодов / уровней) 	<ul style="list-style-type: none"> - Образование, знания, опыт - Сложность, креативность, разнообразие - Ответственность за принятие решений - Управление, координация, контроль - Коммуникация - Условия труда - Физические и умственные усилия 	<ul style="list-style-type: none"> - 9 классов; 3 для каждой категории должностей 	Государственная канцелярия Министрства финансов
Польша ¹²⁴	<ul style="list-style-type: none"> - По трудовому договору - Постоянно - Назначение 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования - Уровень ответственности - Сложность выполняемых задач - Компетенции - Полномочия по принятию решений 	<ul style="list-style-type: none"> - 6 классов с коэффициентами, определяемыми положением, выслугой лет, служебным званием, должностной надбавкой 	Департамент государственной службы, Канцелярия премьер-министра
Сингапур	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования (4)¹²⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - Образование, знания, опыт - Уровень ответственности - Уровень сложности выполняемых задач 	<ul style="list-style-type: none"> - 14 классов (ранги)¹²⁶ 	Отдел государственной службы, Канцелярия премьер-министра
Испания	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования (3)¹²⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> - Компетенции (способности, навыки) - Решение проблем (креативность) - Ответственность 	<ul style="list-style-type: none"> - 30 уровней должностей - (Группа А 22-30; Группа В 18-26; Группа С 14-22); Группа D (12-18); Группа Е 10-14; вход 1-10.. 	Главное управление по вопросам государственной службы

¹²⁴ Должности государственной службы классифицируются в зависимости от уровня полномочий и квалификационных требований: (1) старшие; (2) средние; (3) координационные; (4) независимые; (5) специалисты; и (6) вспомогательные должности.

¹²⁵ Четыре шкалы основаны на широком уровне опыта работы и образовательных квалификаций. Шкала 1, требующая наличия высшего образования (общие административные и профессиональные семейства должностей); Шкала 2, требующая наличия аттестата о расширенном общем образовании (исполнительные и руководящие семейства должностей); Шкала 3, требующая наличия аттестата об общем образовании (официальные, технические и другие семейства должностей); Шкала 4 (работники, занятые ручным или низкоквалифицированным рутинным трудом).

¹²⁶ (1 и 2) IV, V (вице-премьер, министр MR1; (3) III (министр MR2); (4) II (министр MR3); (5) I (министр MR4); (6) В SR5 (старший государственный министр); (7) С SR6 (государственный министр); (8) D SR7 (старший секретарь парламента); (9) E SR8 (секретарь парламента); (10) R10 (старший помощник секретаря); (11) R11 (главный помощник секретаря); (12) R12 (помощник секретаря); (13) R13 (старший помощник администратора); (14) R14 (помощник администратора).

¹²⁷ Группа А (A1 и A2), требующая наличия высшего образования; группа В, требующая наличия высшей технической специализации; и группа С (С1 и С2), требующая

Страна	Классификация должностей в государственной службе ⁸⁹	Критерии классификации должностей в государственной службе	Разряды/шкалы/ступени заработной платы	Ответственное государственное ведомство
Украина ¹²⁸	<ul style="list-style-type: none"> - Семейство должностей (28)¹²⁹ - Уровень должности (9)¹³⁰ - Уровень правительства (3)¹³¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования, знания, профессиональный опыт - Ответственность должностей - Сложность выполняемых функций - Уровень юрисдикции государственного учреждения 	<ul style="list-style-type: none"> - 15 классов 	Национальные агентства Украины по вопросам государственной службы
США	<ul style="list-style-type: none"> - Группа должностей¹³² 	<ul style="list-style-type: none"> - Уровень образования, знания, профессиональный опыт - Уровень сложности - Уровень ответственности¹³³ 	<ul style="list-style-type: none"> - 15 классов (GS1 низший, - GS15 высший)¹³⁴ 	Федеральное бюро по персоналу и управлению (OPM)

Источник: NAUCS (2021)

наличия либо технической специализации, либо среднего образования.

¹²⁸ Представленная информация о типах должностей, критериях классификации и грейдах основана на новой системе вознаграждения, введенной в Украине в 2020 году.

¹²⁹ (1) административное управление; (2) управление услугами; (3) анализ и формирование государственной политики; (4) непосредственное предоставление административных услуг и консультаций; (5) бухгалтерский учет; (6) внутренний аудит; (7) экономические функции; (8) государственный надзор и контроль; (9) делопроизводство, канцелярия и архивное дело; (10) координация и реализация политики; (11) закупки; (12) предотвращение коррупции; (13) информационная безопасность; (14) связь и информационное обеспечение; (15) литературное редактирование; (16) международное сотрудничество; (17) мобилизационная подготовка и мобилизация; (18) разработка правил и экспертиза; (19) организация совещаний; (20) правовое обеспечение; (21) протокол и церемониал; (22) режимная и секретная деятельность; (23) управление государственной собственностью; (24) управление ИТ-системами; (25) управление персоналом; (26) управление и разработка ИТ-проектов; (27) финансовый менеджмент; (28) гражданская защита и охрана труда.

¹³⁰ (1) Категории А и В (руководители государственной службы в государственных учреждениях); первый, второй и третий ведущий уровень; (2) Категория В: четвертый, пятый и шестой ведущий уровень; (3) Категория С: высший, профессиональный и начальный уровень.

¹³¹ (1) органы государственной власти с общегосударственной юрисдикцией; (2) органы государственной власти с юрисдикцией в Автономной Республике Крым; и (3) органы государственной власти с юрисдикцией на местном, районном и городском уровне.

¹³² Делится на две основные части: (1) профессиональная; и (2) торговля, ремесло и труд.

¹³³ Одним из методов, используемых для присвоения классов должностям, не являющимся руководителями, является система факторной оценки (FES), которая включает девять факторов оценки: (1) знания, необходимые для данной должности; (2) контроль со стороны руководства; (3) руководство по выполнению работы; (4) сложность; (5) масштаб и эффект; (6) личные контакты; (7) цель контактов; (8) физические требования; (9) рабочая среда.

¹³⁴ См. также Таблицу 2, с. 7, в которой представлен анализ шкал оплаты труда и ступеней для федеральных государственных служащих в США.

8. Заключение

Вопрос оплаты труда в государственном секторе сохраняет свою актуальность сегодня по ряду причин. С одной стороны, ускорение научно-технического прогресса и глобализации рынка, а также растущая урбанизация, старение населения и ухудшение состояния окружающей среды диктуют необходимость в государственных администраторах, которые обладают соответствующим опытом и компетенцией для противостояния и решения таких многогранных и сложных вопросов, и получают адекватное вознаграждение за труд, позволяющее им оставаться на государственной службе. С другой стороны, поскольку расходы на оплату труда в государственном секторе составляют большую часть общих государственных расходов, их необходимо соотносить с расходами в других важных областях политики, а также учитывать фискальные последствия таких расходов.

Например, в странах с развитой экономикой старение населения ведет к увеличению спроса на услуги здравоохранения, а ухудшение состояния окружающей среды обуславливает необходимость государственных вложений в меры по улучшению ситуации. Однако присущая негибкость процессов регулирования уровней занятости и состава государственной рабочей силы в относительно короткий период времени в ответ на такие изменения создают огромную нагрузку на государственные расходы в том, чтобы компенсировать дополнительные расходы, необходимые, например, для оказания услуг здравоохранения.¹³⁵ И наоборот, во многих странах с развивающейся рыночной экономикой и странах с низким уровнем доходов стремление к расширению предоставления услуг в ключевых секторах политики, таких как образование и здравоохранение, неизбежно приводит к увеличению фонда оплаты труда в государственном секторе, который необходимо разумно регулировать, чтобы сохранить возможность финансирования других жизненно важных расходов, например, в области развития.

Тем не менее, в обоих случаях необходимо, чтобы правительства стремились к достижению разумного бюджетного баланса путем эффективного управления и контроля расходов государственного сектора, в частности, расходов на оплату труда в государственном секторе, но при этом не забывали о том, что для надлежащего выполнения государственной службой всех задач, необходимых для удовлетворения коллективных интересов, необходимо обеспечить набор и удержание на службе достаточно квалифицированных и мотивированных специалистов, обладающих соответствующим образованием, компетенцией и навыками, которые позволят им справиться с новой реальностью и адаптироваться к ней.

Таким образом, системы оплаты труда в государственном секторе претерпевают изменения, принимая во внимание, что правительства по всему миру разрабатывают и реализуют политику вознаграждения, направленную на привлечение и удержание способных сотрудников, и одновременно пытаются сдерживать общие расходы на оплату труда в государственном секторе на фоне фискальных ограничений и сокращающихся бюджетных ресурсов. Балансирование между этими двумя целями требует гибкости в регулировании уровней и состава занятости в государственном секторе и наличия надежной системы государственного управления. Таким образом, правительства проводят политику реструктуризации способов оплаты труда и организации и управления совокупным вознаграждением. Возникающие новые модели представляют собой значительный сдвиг в мышлении, хотя развитие событий на сегодняшний день говорит о том, что единой «передовой практики» не появилось либо, скорее всего, она появится в ближайшие годы (Purper et al. 2018).

¹³⁵ Например, в результате создания чрезмерной зависимости от больничной помощи вместо оказания более эффективной с экономической точки зрения первичной помощи, растущий спрос на медицинские услуги вызвал ускоренный рост расходов на здравоохранение. Аналогичным образом, неспособность сократить число учителей в соответствии со снижением числа учащихся школ привела к тому, что уровень занятости чрезмерно вырос, при этом соответствующее улучшение результатов образования не произошло.

Таким образом, в данном исследовании представлен всесторонний обзор систем вознаграждения за труд в государственном секторе по всему миру. Для более глубокого понимания темы вознаграждения в государственном секторе, сначала были проанализированы основные элементы и факторы, влияющие на форму и вид, а также структуру и состав вознаграждения в государственном секторе; это включало в себя широкое обсуждение понятия общей компенсации, охватывающей денежные и неденежные формы вознаграждения, предоставляемые работникам государственного сектора. Затем была изучена взаимосвязь между уровнями компенсации и элементами, которые связаны с дифференциацией заработной платы в большинстве стран, такими как, например, должность, стаж работы, квалификация, опыт и т.д.; и при этом также была оценена внутренняя и внешняя справедливость систем вознаграждения в государственном секторе. Далее в исследовании рассматривался вопрос фонда оплаты труда в государственном секторе в процентном соотношении к ВВП страны, а также к государственным доходам и расходам, после чего обсуждались факторы, влияющие на политику и практику вознаграждения в долгосрочной перспективе, в частности, фискальное планирование, конкурентоспособность и гибкость систем вознаграждения и т.д., поскольку изменения в уровнях вознаграждения и условиях занятости оказывают значительное влияние на государственные бюджеты, состав рабочей силы и качество предоставления государственных услуг. В заключение исследования были представлены новые тенденции в области вознаграждения в государственном секторе, такие как более ровная и гибкая организационная структура, индивидуализированная оплата труда, увязка оплаты труда с результатами работы, делегирование ответственности, использование системы компетенций при найме, обучении и продвижении по службе, а также оценка и классификация должностей и их связь с грейдами и уровнями компенсаций.

Возникающие новые модели представляют собой значительный отход от современной практики. В некоторых странах проводятся структурные реформы политики в сфере оплаты труда, направленные на приведение уровней вознаграждения в соответствие с требованиями к должности и уровнем результативности, что обычно выражается в рационализации с использованием таких методов, как оценка и классификация должностей и введение единых диапазонов оплаты труда с дополнительным компонентом вознаграждения, зависящим от результатов работы. В некоторых других странах государственные ведомства и агентства проводят реструктуризацию собственных организаций, часто упраздняя или переопределяя рабочие места и (или) уровни управления. В других же странах в целях экономии операционных расходов внедряется практика гибкого графика работы, в том числе удаленная работа.

Однако опыт показывает, что любые изменения в системах оплаты труда в государственном секторе должны опираться на стратегический план управления, разработанный для этой цели, который для устойчивости может включать в себя сложные процессы планирования рабочей силы и долгосрочный обзор кадровой и компенсационной политики. Отсутствие такого плана может серьезно подорвать способность правительства поддерживать достойный уровень предоставления услуг на приемлемом уровне, особенно в критически важных секторах, в ущерб гражданам, которым оно служит. В любом случае, для правительств крайне важно определить, какие изменения в политике и практике управления рабочей силой необходимы для поддержания адекватного уровня предоставления государственных услуг в эпоху сокращения государственных ресурсов. Также крайне важно определить, насколько обоснованы уровни вознаграждения в рамках современных рынков труда и поддерживают ли системы вознаграждения надлежащее функционирование государственных учреждений и организаций или препятствуют ему.

Одним из важнейших критических вопросов при внедрении любой новой системы вознаграждения является готовность к переменам. В этом контексте важно, чтобы правительства и государственные служащие, в какой бы стране они ни находились, совместно работали над определением характера и содержания любой системы вознаграждения, основываясь на собственной культуре и ценностях, и определяли характер и содержание

вознаграждения и компенсаций, как денежных, так и неденежных.¹³⁶

В заключение следует отметить, что при разработке более эффективных и конкурентоспособных систем вознаграждения правительствам следует учитывать следующее (ОЭСР 2012):

- [i] подходить к системе вознаграждения как к инструменту управления - переходить от управления, основанного на правилах и подчинении правилам, к управленческой свободе действий и ответственности за результаты;
- [ii] включать элемент гибкости в системы вознаграждения - реорганизация и перестройка рабочих процессов требует новых программ оплаты труда для вознаграждения государственных служащих;
- [iii] использовать системы вознаграждения для воздействия на поведение работники - таким образом, более успешные работники будут посвящать себя карьере на государственной службе; и
- [iv] использовать системы вознаграждения для повышения результативности - новые программы вознаграждения должны предусматривать то, каким образом они будут влиять на результативность работников, как самостоятельно, так и в сочетании с другими подходами.

¹³⁶ Считается необходимым с самого начала привлечь к участию государственных служащих, поскольку они являются неотъемлемым компонентом процесса изменений. Они должны знать, чего ожидать, принимая характер любой новой системы и ее конечные цели, а также шаги, запланированные для перехода к новой системе. Например, если система вознаграждения разработана с целью поощрения результативности, то необходимо, чтобы система управления эффективностью была надежной и справедливой и воспринималась государственными служащими как таковая.

Список литературы

ACAS (2014) Оценка должностей: Соображения и риски. Booklet. London: Advisory, Conciliation and Arbitration Council; <https://archive.acas.org.uk/media/922/Advisory-booklet--Job-evaluation-considerations-and-risks/pdf/Job-evaluation-considerations-and-risks-advisory-booklet.pdf>

ACSH (2023) Практика вознаграждения в правительствах США: обзор практик федерального правительства, правительств штатов и местного самоуправления. Астана: Астанинский хаб государственной службы; <https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/Compensation.pdf>

ACSH (2018) Сравнение мотивации государственных служащих в Казахстане и Пакистане. Астана: Астанинский хаб в сфере государственной службы; https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/ENG_Motivation_Comp_11-2018_PDF.pdf

ACSH (2017) Глобальные и региональные тенденции развития государственной службы. Астана: ПРООН / Астанинский хаб в сфере государственной службы; <http://www.astanacivilservicehub.org/en/category/library/research-papers#reading-mode>

AiHR (2021) Классификация должностей: Руководство для практикующего специалиста; <https://www.aihr.com/blog/job-classification/>

Aliushyna, N. (2021) International Practices of Positions Classification and Grading in the Civil Service. Kiev: National Agency of Ukraine on Civil Service and Centre for Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union.

Aon (2016) *Исследование преимуществ и тенденций*. Aon Hewitt.

Armstrong, M; Brown, D.; and Reilly, P. (2010) Evidence-based reward management: Creating measurable business impact from your pay and reward practices. Kogan Page / U.K. IES.

Armstrong, M; and Brown, D. (2006) *Strategic Reward: Making it Happen*. Kogan Page.

Baimenov, Alikhan; and Panos Liverakos (Eds.) (2019) *Public Service Excellence in the 21st Century*. Singapore: Palgrave Macmillan; <https://www.palgrave.com/gp/book/9789811332142>

Batkovsky, A. M.; Kalachykhin, P. A.; Telnov, Yu. F; Fomina, A.V. (2019) Assessment of the level of requirements to key competences of enterprises in the conditions of the digital economy. *Radio industry (Russia)*, Vol. 29, No. 3, pp. 91–99. (In Russian). DOI: 10.21778/2413-9599-2019-29-3-91-99

Bender, Keith (2009). “Comparing Public and Private Sector Earnings: An Academic’s Toolkit”. A presentation at the Federal Reserve Bank of Chicago Public and Private Sector Compensation Conference, 26 February 2009.

Berry, W.; and Lowery, D. (1987). Explaining the Size of the Public Sector: Responsive and Excessive Government Interpretations. *The Journal of Politics*, 49 (2): 401-440; www.jstor.org/stable/2131307

Bewerunge, Philipp; and Harvey S. Rosen (2012). “Wages, Pensions, and Public-Private Sector Compensation Differentials”. Working Paper, No 227. Princeton: Griswold Center for Economic Policy Studies.

Brown, D. (2018) “Fairness, flexibility and affordability: What are the lessons from recent pay and reward approaches and trends in the U.K.?”. Brighton: Institute for Employment Studies, https://www.employment-studies.co.uk/system/files/resources/files/op27-Fairness%2C_flexibility_and_affordability-Duncan_Brown-Institute_for_Employment_Studies.pdf

Brown, D. (2012) “European Rewards in an Era of Austerity”, *Compensation and Benefits Review*, 44 (3).

Brown, D; and Armstrong, A. (1999) *Paying for Contribution: Real performance-related pay strategies*. Kogan Page.

Bourgon, J. (2008) The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries. Quebec City: UNPAN.

Burns, John P. (2007) “Civil Service Reform in China”. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (1).

Офис Кабинета министров (2012) "Опрос гражданских служащих за 2011 год". London: National Archives; http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131221044006/http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/csps2011_externalsummary_final_20120201.pdf

Cahuc, Pierre; and Stephane Carcillo (2012) “Can Public Sector Wage Bills be Reduced?”

National Bureau of Economic Research Working Paper No 17881. Cambridge: National Bureau of Economic Research; <http://www.nber.org/papers/w17881>

Калифорнийский центр политики (2010) Калькуляция общего вознаграждения государственных служащих. Tustin, CA: CPC; <https://californiapolicycenter.org/calculating-public-employee-total-compensation/>

CIPD (2015) «Преимущества и подводные камни вознаграждения руководителей: Поведенческая перспектива». London: Chartered Institute of Personnel and Development; <https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/reward/executive-behaviour-report>

CIPD (2015a) «Ежегодный отчет об исследовании: Управление вознаграждением 2014-15 гг.». London: Chartered Institute of Personnel and Development.

CIPD (2015b) «Изменение операционных моделей HR. Сборник материалов для размышлений». London: Chartered Institute of Personnel and Development.

Clements, Benedict; Kamil Dybczak; Vitor Gaspar; Sanjeev Gupta; and Mauricio Soto (2015) “The Fiscal Consequences of Shrinking Populations”, IMF Staff Discussion Note No 15/21. Washington: International Monetary Fund; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1521.pdf>

Clements, Benedict; Sanjeev Gupta; Shamsuddin Tareq and Izabela Karpowicz (2010) “Evaluating Government Employment and Compensation”, IMF Technical Notes and Manuals 10/15. Washington: International Monetary Fund.

Cockburn, Bill (2010) “Initial Report on Public Sector Senior Remuneration”, Report No 74. London: Crown Publications; <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140321051557/https://www.gov.uk/government/publications/initial-report-on-public-sector-senior-remuneration-2010-report-no-74>

Conceicao, Pedro (2018) Fear and Loathing of Technological Progress? Leveraging Science and Innovation for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. In Baimenov, Alikhan, and Panos Liverakos (Eds.) *Public Service Excellence in the 21st Century*. Singapore” Palgrave Macmillan.

Cotton, Charles (2018) “Is time up for performance-related pay?” Discussion Paper. CIPD Voice Issue 13. London: Chartered Institute of Personnel and Development; <https://www.cipd.co.uk/news-views/cipd-voice/issue-13/time-up-performance-related-pay>

Dahlstrom, Carl; and Victor Lapuente (2009) Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (3): 577-600; <https://doi.org/10.1093/jopart/mup021>

Daley, Dennis M (2008) Strategic Benefits in Human Resource Management. In Reddick, Christopher G.; and Jerrell D. Cogburn (Eds.) *Handbook of Employee Benefits and Administration*. Boca Raton: Taylor and Francis.

Danzer, Alexander M.; and Peter J. Dolton (2011) “Total Reward in the U.K. in the Public and Private Sectors”, Discussion Paper No 5656. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (Institute for the Study of Labour).

Dickson, M.; F. Postel-Vinay; and H. Turon (2014) “The lifetime earnings premium in the public sector: The view from Europe.” *Labour Economics*, 31: 141–161.

Disney, Richard; Carl Emmerson; and Gemma Tetlow (2009) “What is a public sector pension worth?” *Economic Journal*, 119: F517-F535.

Dixit, Avinash (2000) Incentives and Organisations in the Public Sector: An Interpretative View. Conference Paper, Department of Economics, Princeton University; <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmpo/migrated/documents/dixit.pdf>

ЕБРР (2020) Отчет о переходном периоде 2019-2020 гг.: Эффективное управление, эффективнее экономика. London: European Bank for Reconstruction and Development; www.tr-ebrd.com

Eckardt, Sebastian; and Zachary Mills (2014) “What Goes up Must Come Down: Cyclicity in Public Wage Spending”. Policy Research Working Paper No 6760. Washington, DC: World Bank.

Egger-Peitler, Isabell; and Markus A. Hollerer (2018) Public administration characteristics and performance in EU28: Austria. In European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs, and Inclusion report “Public Administration in the EU 28”, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Европейская комиссия (2010) Программа экономической адаптации для Греции. Перио-

дические доклады № 61. Brussels: EC Economic and Financial Affairs Directorate-General; https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

Everest-Phillips, Max (2018) *The Passionate Bureaucrat: Lessons for the 21st Century from 4,500 Years of Public Service Reform*. Singapore: World Scientific.

Finan, F.; B. Olken; and R. Pande (2017) "The Personnel Economics of the Developing State". In *Handbook of Economic Field Experiments*. Vol. 2: 467-514.

Hay Group (2012) "Setting the scene for public sector rewards – why and how". London: Hay Group.

Hood, Christopher (1991) "Public Management for All Seasons". *Public Administration*, 69 (1); <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Humphreys, Peter C.; Sile, Fleming; and Orla O'Donnell (1997) *Flexible and Innovative Working Arrangements in the Irish Public Service*. Dublin: Institute of Public Administration; https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/CPMR_RR3_Flexible_and_Innovative_Working_Arrangements_inthe_Irish_PublicService.pdf

Hutton, Will (2011) "Review of Fair Pay in the Public Sector". London: National Archives; www.hm-treasury.gov.uk/indreview_willhutton_fairpay.htm

МОТ (2021) Глоссарий ILOSTAT: Занятость в государственном секторе. Geneva, Switzerland: International Labour Organisation.

МОТ (2010) «Международная стандартная классификация профессий ISCO-08, том 1. Geneva: International Labour Office; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--dcomm/--publ/documents/publication/wcms_172572.pdf

МВФ (2019) «Фискальные последствия расходования на фонд оплаты труда в госсекторе». Подготовлено Камилем Дыбчаком и Мерседес Гарсия-Эскрибано. Рабочий документ МВФ. Washington, DC: International Monetary Fund.

МВФ (2016а) «Управление в сфере вознаграждения за труд и занятости - институты, политика и задачи реформы». Программный документ МВФ. Washington, DC: International Monetary Fund; <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/040816a.pdf>

МВФ (2016б) «Тематические исследования по управлению в сфере вознаграждения и занятости в государственном секторе - институты, политика и проблемы реформы». Программный документ МВФ. Washington, DC: International Monetary Fund; <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Case-Studies-on-Managing-Government-Compensation-and-Employment-Institutions-Policies-and-PP5043>

МВФ (2014b) Статистическое руководство по государственным финансам 2014 г. Washington, DC: International Monetary Fund; <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

Korn, Ferry (2017) "International Public Sector reward practices review", Report for the Agency for Civil Service Affairs & Anti-Corruption of the Republic of Kazakhstan. Astana: Korn Ferry / Hay Group.

Manning, Nick; and Neil Parison (2004) "International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation". Directions in Development Paper. Washington, D. C.: The World Bank.

Milkessen, Ludmila; Katarina Stetove; and Andrea Dieskova (2017) "Remuneration and Benefits in Central Government Civil Service in the EU Members States and the European Commission". Bratislava: Government Office of Slovakia; <https://doi.10.13140/RG.2.2.11751.68007>

Moe, T. M. (1984) The New Economics of Organisation. *American Journal of Political Science*, 28: 737-777; <http://dx.doi.org/10.2307/2110997>

МРМ (2018) Доклад о системе вознаграждения государственных служащих в Корее. Seoul: Ministry of Personnel Management.

Munnell, H. Alicia; Jean-Pierre Aubry; Josh Hurwitz; and Laura Quinby (2011) *Comparing Compensation: State-Local Versus Private Sector Workers*, Issue Brief. Boston, MA: Centre for State and Local Government Excellence.

ОЭСР (2017) «Методология и дополнительные примечания по вознаграждению государственных служащих», в «Панорама государственного управления 2017 г. (Government at a Glance 2017)». Paris: OECD Publishing; https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-95-en

ОЭСР (2016) Оплата труда в государственном секторе: Сравните свою страну; <https://>

www2.compareyourcountry.org/public-sector-compensation

ОЭСР (2012) Вознаграждение в государственном секторе во времена жесткой экономики. Paris: OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>

ОЭСР (2011) Панорама государственного управления 2017 г. Paris: OECD Publishing; https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

ОЭСР (2010) Обзор ОЭСР по стратегическому управлению человеческими ресурсами в центральных / федеральных правительствах. Paris: OECD Publishing.

ОЭСР (2010a) «Результаты PISA 2009: Что делает школу успешной? - Ресурсы, политика и практика (том IV)». Paris: OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en>

ОЭСР (2008b) «Состояние государственной службы». Paris: OECD Publishing; <https://doi.org/10.1787/9789264047990-en>.

ОЭСР (2008) Глоссарий статистических терминов. Paris: OECD Publishing; <https://doi.org/10.1787/9789264055087-en>.

ОЭСР (2005a) «Политика оплаты труда государственных служащих по результатам работы». Paris: OECD Publishing; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264007550-en>

ОЭСР (2005b) «Политика оплаты труда государственных служащих по результатам работы, а также мотивация, стимулы и результативность в государственном секторе». Paris: OECD Publishing.

ОПМ (2018) Национальное обследование по вопросам оплаты труда - Исследование затрат работодателей на оплату труда работников. Washington, DC: Bureau of Labour Statistics; <https://www.bls.gov>

ОПМ (2017) Таблицы заработных плат. Washington, DC: U.S. Office of Personnel Management; <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/salary-tables/pdf/2017/GS.pdf>;

ОПМ (2009) Введение в стандарты классификации должностей. Washington, DC: U.S. Office of Personnel Management; <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/positionclassificationintro.pdf>

ОПМ (1991) Справочник классификатора. Washington, DC: U.S. Office of Personnel Management; <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/classifierhandbook.pdf>

Pérez, Javier J.; Marie Aouriri; Maria M. Campos; Dmitrij Celov; Domenico Depalo; Evangelia Papapetrou; Jurga Pesliakaitė; Roberto Ramos; Marta Rodríguez-Vives (2016) : The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform, ECB Occasional Paper, No. 176. Frankfurt: European Central Bank (ECB); <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/154629/1/ecbop176.pdf>

Perry, James L. (2018) Aligning the Design of Public-Sector Compensation Systems with Lessons from Public Service Motivation Research. Paper presented at the “Back to the Essence of Public Administration” International Conference, 14-15 December 2018, Yat-sen University, Guangzhou, China.

Perry, J. L. (1996) “Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1): 5–22. <https://doi.10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>

Perry, James. L. (1986) Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory. *Review of Public Personnel Administration*, 7 (1): 57-69.

Perry, James L.; and Lois R. Wise (1990) The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3): 367-373.

Peters, Guy B.; and Marleen Brans (Eds.) (2012) *Rewards for High Public Office in Europe and North America*. London: Routledge.

Postel-Vinay, Fabien (2015) Does it pay to be a public sector employee? *IZA World of Labour*. University College of London, Institute of Fiscal Studies, U.K. and IZA, Germany.

Prentice, Graham; Burgess, Simon; and Carol Propper (2007) Performance pay in the public sector: A review of issues and evidence. London: Office of Manpower Economics; <https://pdfs.semanticscholar.org/0cf2/2b1e6045eb3e683d67ba0a002f7a47b363eb.pdf>

Propper, Carol; and Deborah Wilson (2003) The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector, *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2): 250–267; <https://doi.org/10.1093/>

[oxrep/19.2.250](#)

Pyper, Doug; Feargal McGuinness; and Philip Brien (2018) Public Sector Pay. Briefing Paper, No CBP 8037. London: House of Commons Library.

Reilly, Thom (2013) "Comparing Public Versus Private Sector Pay and Benefits: Examining Lifetime Compensation". *Public Personnel Management*, 42 (4): 521-544; <https://doi.10.1177/0091026013505504>

Rodriguez, Donna; Rita Patel; Andrea Bright; Donna Gregory; and Marilyn K. Gowing (2002) Developing Competency Models to Promote Integrated Human Resource Practices. *Human Resource Management*, Vol. 41, No 3, pp. 309-324, Wiley periodicals; <https://www.archives.gov/files/careers/competencies/hrm-competency-article.pdf>

Slater, Joseph; and Elijah, Welenc (2013) Are Public Sector Employees "Overpaid" Relative to Private Sector Employees? An Overview of Studies. *Washburn Law Journal*, 52 (533); https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2304812

Softworks (2019) Managing Flexible Working in the Public Sector and how Technology could assist: Survey Findings & Analysis; https://cdn2.hubspot.net/hubfs/58253/Research_Paper_Managing_Flexible_Working_JAN19.pdf

Taylor, Jeannette; and Randal Taylor (2010) Working Hard for More Money or Working Hard To Make a Difference? Efficiency Wages, Public Service Motivation, and Effort. *Review of Public Personnel Administration*, 31(1): 67-86.

U.K. Essays (2018) Равенство и справедливость систем вознаграждения работников; <https://www.ukessays.com/essays/business/the-equity-and-fairness-of-employee-compensation-systems-business-essay.php?vref=1>

Van der Meer, Frits M.; Jos C. N. Raadschelders; and Theo A. J. Toonen (Eds.) (2015) Comparative Civil Service Systems: Comparative Perspectives. Hounds Mill: Palgrave MacMillan.

WTO (2019) Руководство по внедрению управления человеческими ресурсами на основе компетенций в сфере таможенного администрирования. World Customs Organisation - WACAM Project; <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/activities-and-programmes/people-development/guide-to-implementing-competency-based-human-resource-management.pdf?la=en>

Всемирный банк (2018) Размер государственного сектора: Государственный фонд заработной платы и занятость - набор данных. Washington, D.C.: World Bank; <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/size-of-the-public-sector-government-wage-bill-and-employment>

Всемирный банк (2021) Занятость и вознаграждение в государственном секторе: Система оценки. Справедливый рост, финансы и институты - анализ. World Bank, Washington, DC; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36751>

Всемирный банк (2022) Глобальные индикаторы бюрократии - версия 3.0; [https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-\(wwbi\)](https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-(wwbi))

Всемирный банк (2022) Глобальные индикаторы бюрократии - версия 3.0: Кодовый словарь и пояснительная записка. Washington, D.C.: World Bank.

Астанинский хаб государственной службы

Здание ООН

ул. Мамбетова 14, Астана, Z11D8T7

www.astanacivilservicehub.org