

Директор Восточно-Сибирского филиала ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Минтруда России Байгереев Марат Серикбаевич (опыт работы на руководящих должностях в государственном управлении и управлении персоналом – более 20 лет: 1996-2004 гг. – Минтруд России, 2004-2008 гг. - Минздравсоцразвития России, с 2008 г. - ФГБУ «НИИ ТСС» Минтруда России) специально для методических семинаров «Трудовое законодательство и кадровое делопроизводство», «Внедрение эффективного контракта в бюджетном учреждении».

Новые системы оплаты труда, «эффективный контракт» и «дорожные карты»

Десять лет назад сперва на федеральном уровне, а потом и на региональном начали вводить новые системы оплаты труда. «HR» – «ЭйчАр» - кадровый менеджмент или управление персоналом – вот, собственно, что планировал внедрить Минтруд России еще прежнего состава в бюджетные организации, когда реформа только начиналась...

В апреле 1998 г. меня - тогда ещё молодого специалиста аналитического отдела Управления мониторинга и координации научных исследований Минтруда России - назначили начальником аналитического подразделения (начальником отдела политики доходов населения) Департамента оплаты труда, потребительских бюджетов и социального страхования. Первый заместитель Министра труда Валерий Андреевич Январёв дал поручение подготовить доклад в Правительство РФ с концепцией оплаты труда в Российской Федерации. Хорошо помню, как он вызвал меня к себе и сказал: «Марат, в Департаменте работают хорошие, грамотные специалисты, подготовлено много аналитического материала, но доклады писать у них не получается. Мне нужен доклад, в котором надо изложить сложный материал понятным обычному человеку языком».

Так началась моя работа над одним из первых правительственных поручений в области реформирования системы оплаты труда в бюджетном секторе экономики. Потом были многочисленные правительственные доклады по борьбе с бедностью среди малоимущего населения, включая низкооплачиваемых бюджетников, расчёты потребительских корзин и минимальных размеров оплаты труда, проекты Всемирного Банка, ТАСИС (Евросоюза), МОТ (Международная организация труда) и др. в области регулирования доходов населения и т.д.

Первая, по-настоящему практическая работа по реформированию системы оплаты труда в стране началась уже во время административной реформы при президентстве Генерального Менеджера №1 страны Дмитрия Медведева во времена Минздравсоцразвития России.

Именно тогда, более десяти лет назад, началось внедрение в государственное управление принципов под названием «Бюджетирование, ориентированное на результат», Правительство РФ начало грандиозную реформу бюджетной системы, а нас, тогда уже зрелых специалистов-управленцев со знанием английского языка, Администрация Президента страны стала активно направлять на стажировки в ведущие университеты и министерства Великобритании и Голландии – учиться основам стратегического менеджмента и перенимать опыт западных коллег по управлению «*Public services*» - бюджетным сектором экономики страны.

Вобщем, почти всё как во времена Петра Великого...

Чем не устраивала единая тарифная сетка?

В лихие 90-е бюджетная дисциплина была такова, что делить среди бюджетников особо было нечего. Тощий бюджет, дефицит которого финансировался в основном за счёт западных кредитов, тонким слоем размазывался по многочисленным социальным обязательствам среди громоздкой и неподъёмной сети бюджетных учреждений нашей необъятной Родины.

Именно в те годы Правительство РФ установило ЕТС — единую тарифную сетку с межразрядными коэффициентами, позволяющими легко и без особых управленческих премудростей управлять широко разветвлённой, а точнее — запутанной в сложный клубок противоречий — бюджетной сетью страны путём установления федерального МРОТ — минимального размера оплаты труда. ЕТС в 90-е годы позволяла централизованно хоть как-то индексировать зарплату всех без исключения по отраслевой принадлежности бюджетников ("каждой сестре по серьге") и хотя бы частично компенсировать рост потребительских цен в условиях гиперинфляции.

Главные врачи медучреждений и ректора вузов, директора школ и музеев, заведующие библиотеками и детскими садами — все руководители бюджетных организаций и их работники получали финансирование согласно утверждённым сметам без какой-либо привязки к результатам работы учреждения. Поскольку денег, как всегда в то время, не хватало, то стихийно складывались параллельные системы оплаты труда за счет внебюджетных источников, там, где это было возможно (то есть полным ходом шла коммерциализация общественного сектора и монетизация бюджетных услуг, с потребителей «*Public services*» стали брать деньги легальными и полунегальными способами), и за счет всевозможных надтарифных выплат по разным основаниям в виде доплат, надбавок и прочих повышений к тарифным ставкам (окладам) ЕТС.

В результате такого стихийного "саморегулирования", ЕТС обросла сложными и запутанными наростами всевозможных разновидностей и особенностей оплаты труда, которые было сложно назвать "системами", с соответствующими атрибутами плохого или, точнее, кривого администрирования: пустые вакансии с "мертвыми душами", вынужденное совместительство, всевозможные квази-премии, выполняющие роль компенсации убогих окладов и т.п. Говорить о стимулировании труда в системе, основанной на ЕТС, не приходилось: оплата труда не выполняла главную функцию - управление персоналом, а без этого не возможно управлять изменениями процессов оказания бюджетных услуг, качество которых не устраивало никого.

Решение задачи повышения зарплаты бюджетникам уже не могло лежать в плоскости простого увеличения размера тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС. Централизованное повышение зарплаты (разрядов ЕТС) всем без исключения бюджетникам (и всем, кто обслуживал бюджетный сектор!) совершенно не гарантировало изменение качества услуг, которое, повторимся, категорически не устраивало потребителей. Нужны были **новые системы оплаты труда**, новые горизонты планирования и другая стратегия развития. Минфин в то время начал переходить на трёхлетнее планирование бюджета страны (т.е. впервые вышел за горизонт «одного года»), а отраслевые министерства — строить долгосрочные планы и стратегии. Страна выходила из кризиса, в профицитном бюджете середины 2000-х гг. появились средства на стабфонд и нацпроекты в здравоохранении и образовании. *И тогда же, в самом начале этих президентских инициатив, отраслевые профсоюзы работников здравоохранения, образования и культуры, движимые недовольством размерами индексации ставок (окладов) ЕТС, начали всероссийскую акцию протеста.*

Как проложить путь по «дорожным картам»?

«Дорожные карты» представляют собой планы мероприятий федеральных и региональных властей по реализации стратегии развития бюджетной сферы. Тем, кто знаком с ними известны целевые показатели (индикаторы) развития, а также ресурсы, обеспечивающие их достижение. Эти **показатели-индикаторы** и есть те самые ориентиры стратегий развития, применяемые в стратегическом менеджменте ведущих стран для управления изменениями с горизонтами планирования на 5-7 и более лет. С относительно недавних пор принципы стратегического менеджмента стали активно внедрять и в нашей стране.

Стратегий среднесрочного и долгосрочного развития страны за последние 15 лет было принято не мало. Но реализация стратегий всегда хромала на стадиях практического внедрения, менеджмент государственного управления был не готов, одними директивами жизнь не изменишь. Нужны были новые знания по управлению долгосрочными изменениями (госплановские знания и опыт первых пятилеток не годились, т.к. страна была другой).

В органах государственной власти принципы стратегического управления с переменным успехом стали внедрять лишь в середине первого десятилетия 2000-х вместе с новыми правилами бюджетирования «ориентированного на результат» федеральных и региональных программ и проектов. Стратегический менеджмент, да и вообще менеджмент как таковой (включая HR), в самих бюджетных учреждениях внедряется едва-ли последние 2-3 года, как раз в связи с реализацией тех самых «дорожных карт».

Когда «эффективный контракт» даст положительный эффект

«Эффективный контракт» - это не более чем политическое название (своего рода - политический брэнд) нового содержания трудовых договоров с бюджетниками. Это попытка внедрения в трудовые отношения между бюджетным учреждением и бюджетником элементов управления персоналом, основанных на принципах стратегического менеджмента и показателях эффективности. По сути, это HR в бюджетной сфере, чего ранее практически не было (полагаю, читатель понимает разницу между службой HR и отделом кадров).

Как показал опыт общения с руководителями бюджетных учреждений, одна из основных проблем перевода работников бюджетной сферы на новые системы оплаты труда, внедряемые федеральными и региональными органами исполнительной власти последние 10 лет, заключается именно в трудностях стратегического управления персоналом, разработки и внедрения в самих бюджетных организациях целевых показателей эффективности в контексте соблюдения норм трудового законодательства. Эта проблема, с которой руководители бюджетных учреждений никогда ранее не сталкивались в силу отсутствия необходимости формирования штатных расписаний, прямого администрирования оплаты труда и стимулирующих выплат – важнейшей задачи управления персоналом.

Реализация «дорожных карт», внедрение эффективных контрактов, разработка на основе системы показателей эффективности бюджетного учреждения соответствующих показателей эффективности для конкретных подразделений и категорий работников, требует от руководителя учреждения хорошего знания трудового законодательства и основ управления персоналом. Руководители бюджетных учреждений должны также обладать знаниями основ социального партнерства для грамотной работы с профсоюзами и трудовыми коллективами. Недостаток указанных знаний – основная причина трудовых конфликтов и частых обращений работников с жалобами в инспекции труда.

Восточно-Сибирский филиал ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Минтруда России проводит системное обучение руководителей бюджетных учреждений по принципиально новым программам дополнительного

профессионального образования, которые предусматривают передачу им необходимых знаний, умений и уникального опыта в форме отдельных семинаров-модулей.

Модульные программы обучения, рассчитаны на разные категории слушателей, учитывают различия в их подготовке и специфику профессиональной деятельности. Указанные программы предусматривают также требования новых профессиональных стандартов, утверждаемых Минтрудом России.

С начала 2015 г. руководители бюджетных учреждений столкнулись с новыми вызовами, а именно: существенными изменениями в КоАП (ст. 5.27, 19.5 и др., предусматривающими многократное повышение административных штрафов на должностных лиц за нарушение трудового законодательства), а также изменениями в Трудовом кодексе (ст. 212), связанными с необходимостью создания и функционирования системы управления охраной труда и проведением специальной оценки условий труда. В этой связи, учебные программы предлагаемых семинаров содержат также модули по трудовому законодательству и управлению охраной труда, без освоения которых невозможно наладить грамотное управление персоналом и правильно выстроить систему оплаты труда. Но основная ценность модульных программ обучения (повышения квалификации и профессиональной переподготовки) в их гибкости, что позволяет слушателям выстроить персональные планы обучения и получить недостающие знания в требуемом им объёме применительно к нуждам конкретных учреждений в долгосрочной перспективе, т.е. по мере их развития и роста.

Проектная работа наших координаторов в регионах – менеджеров проекта – позволяет обеспечить системную, т.е. интегрированную в долгосрочные стратегии развития, передачу знаний и умений, необходимых для достижения поставленных главными распорядителями бюджетных средств стратегических целей (индикаторов). Аналогичный пилотный проект в области охраны труда и управления профессиональными рисками был успешно реализован нами в период 2009-2014 гг. и заслужил высокую оценку профильного департамента Минтруда России (подробности см. на сайте vsf-niitruuda.ru). Проектный менеджмент позволяет выстроить цепочку отдельных разовых мероприятий (семинаров, форумов, конференций, совещаний и пр.), как правило, проводимых по всей стране по принципу «приехал-послушал-уехал-забыл», в единую систему обмена информацией, знаний и опытом. Таким образом, проект позволяет связать отдельные управленческие и образовательные фрагменты в единую систему управления.

Практическая ценность нового проекта заключается в распространении «модельного» опыта управления персоналом среди бюджетных учреждений. То есть, не передового опыта отдельных бюджетных учреждений, успешных по тем или иным эксклюзивным причинам (близость к административным и финансовым ресурсам, «счастливое» участие в пилотных экспериментах и т.п.), а модели обычного рутинного опыта управления персоналом обычных среднестатистических государственных и муниципальных учреждений, т.е. простой и понятной всем руководителям модели управления.

© Байгереев Марат Серикбаевич, апрель 2015 г. Москва-Иркутск