

Е.А. Панова

**ОПЛАТА ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ:
ПРОБЛЕМНЫЕ ЗОНЫ И НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Статья посвящена рассмотрению особенностей теории и практики современной системы оплаты труда государственных гражданских служащих Российской Федерации. На основе анализа законодательных нормативов и управленческой практики показаны «узкие места» в концепции и механизме денежного стимулирования государственных гражданских служащих Российской Федерации. Особое внимание уделено рассмотрению экспертных мнений о направлениях оптимизации политики в области оплаты труда государственных служащих РФ.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, оплата труда, денежное стимулирование, фонд оплаты труда, оклад денежного содержания, премирование.

The article examines the specific features of theory and practice of modern remuneration system for civil servants in the Russian Federation. Based on the analysis of legal regulations and management practices, “bottlenecks” in the concept and mechanisms of monetary incentives for civil servants of the Russian Federation are shown. Particular attention is paid to the expert opinions regarding the possibilities of remuneration policy optimization.

Key words: civil servants, remuneration, bonuses, wage fund of civil servants.

Оплата труда государственных гражданских служащих является одной из наиболее острых проблем российской государственной службы. Как отмечают ряд экспертов, уровень оплаты труда на государственной службе недостаточно высок для привлечения необходимых молодых квалифицированных и ответственных специалистов с конкурентного рынка труда. Это формирует ситуацию, при которой для многих молодых специалистов государственная служба привлекательна в основном как возможность приобрести хорошие связи во властных структурах и

Панова Екатерина Александровна — кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры управления персоналом факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: Panova@spa.msu.ru

создать основу для будущей карьеры преимущественно в негосударственном секторе¹. Подобная ситуация требует разработки комплекса мер по совершенствованию системы, структуры и механизмов оплаты труда государственных гражданских служащих, в том числе и в части более активного использования премиальных и поощрительных выплат.

В последние несколько лет вопросы оптимизации оплаты труда государственных гражданских служащих постоянно находятся в фокусе особого внимания как руководителей высшего уровня государственного управления, так и представителей научного сообщества. Неизменно возрастающее число научных публикаций и исследований, затрагивающих проблематику оплаты труда государственных служащих, свидетельствует об актуальности и злободневности данной темы². В то же время, с нашей

¹ Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009.

² См., в частности: *Акимова И.А.* Система оплаты труда как фактор стимулирования государственных гражданских служащих // *European Social Science Journal*. 2013. N 2 (30). P. 459—468. URL: <http://mii-info.ru/data/documents/=D0=95=D0=96=D0=A1=D0=9D=202013-2.pdf> (дата обращения: 28.08.2014); *Вагина Л.В.* Оплата труда: государственная гражданская служба. М., 2008; *Варешко И.П.* К вопросу о совершенствовании структуры денежного содержания государственных служащих // *Научная перспектива*. 2014. № 2 (48). С. 39—42. URL: <http://www.naupers.ru/6archive.html> (дата обращения: 28.08.2014); *Васильева А.С., Шварцзайд Е.Р.* Совершенствование системы стимулирования труда государственных служащих // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2013. № 2. С. 59—67. URL: http://ars-administrandi.com/journal/ArsAdministrandi2013_2.pdf (дата обращения: 28.08.2014); *Волгин Н., Вагина Л.* Оплата труда государственных гражданских служащих // *Государственная служба*. 2007. № 1 (45). С. 53—63. URL: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&scid=bWlnc3UucnV8bWdzfGd4OjMxMWM3NjE3MGQyMzlhMzY> (дата обращения: 28.08.2014); *Волгин Н.А., Дудников С.В.* Оплата труда государственных служащих: анализ, зарубежный опыт, новые подходы. М., 2000; *Герасимчук Г.* Проблемы совершенствования оплаты труда государственных гражданских служащих // *Социальная политика и социальное партнерство*. 2011. № 10. URL: http://www.panog.ru/journals/sptripartizm/archive/index.php?ELEMENT_ID=49322 (дата обращения: 28.08.2014); *Мелкумова М.В.* Совершенствование системы материального стимулирования труда федеральных государственных служащих: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2009; *Терентьева Е.В.* Система оценки и оплаты труда федеральных государственных служащих: основные направления развития: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2008; *Тищенко Е.Н.* Состав и соотношение стимулирующих элементов оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации и зарубежных странах // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 4. URL: http://ipamm.hse.ru/library/magazine_detail.php?ID=3898 (дата обращения: 28.08.2014); *Филаткина М.* Оплата труда государственных гражданских служащих в зависимости от эффективности и результативности их труда // *Социальная политика и социальное партнерство*. 2011. № 2. URL: http://www.panog.ru/journals/sptripartizm/archive/index.php?ELEMENT_ID=36143 (дата обращения: 28.08.2014).

точки зрения, подавляющее большинство предложений по совершенствованию оплаты труда государственных гражданских служащих касается вопросов повышения уровня денежного вознаграждения либо мер по оптимизации расходов на содержание государственных служащих³. Вопросам оптимизации самой системы оплаты труда и механизмам ее реализации уделяется сравнительно незначительное внимание.

Основные регулирующие положения в части оплаты труда государственных гражданских служащих Российской Федерации заложены в гл. 10 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴ (далее — ФЗ-79). Кроме того, отдельные вопросы оплаты труда государственных гражданских служащих регламентируются целым рядом других нормативно-правовых актов: указами Президента РФ, постановлениями Правительства Российской Федерации, специальными внутренними нормативными актами органов государственной власти, законами субъектов Российской Федерации (в части норм оплаты труда государственных гражданских служащих отдельного субъекта Федерации), постановлениями правительства субъектов РФ, указами, постановлениями и распоряжениями губернаторов субъектов Федерации, письмами государственных органов, направленными на регулирование отдельных вопросов в системе оплаты труда государственных гражданских служащих РФ, и т.д.

Согласно действующему в РФ законодательству, компонентами оклада месячного денежного содержания государственного гражданского служащего являются: 1) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы (должностной оклад); 2) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы (оклад за классный чин); 3) ежемесячные и иных дополнительные выплаты. Точные размеры окладов и других выплат, входящих в состав денежного содержания, конкретизируются специальными отдельными нормативными актами.

³ См., например: *Клименко А.В., Клищ Н.Н.* Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 90—109. URL: <http://vgmu.hse.ru/2013--3.html> (дата обращения: 28.08.2014).

⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля. № 3539. URL: <http://www.rg.ru/2004/07/31/gosszluzhba-dok.html> (дата обращения: 28.08.2014).

Помимо общей структуры оклада месячного денежного содержания в ФЗ-79 зафиксирован перечень и размер дополнительных выплат государственному гражданскому служащему. В частности, в данном законе отражено, что к дополнительным выплатам государственного гражданского служащего относятся следующие: 1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в размерах (максимальный размер — 30%); 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы (до 200%); 3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну (в размере от 0 до 75% в зависимости от степени секретности государственной тайны⁵); 4) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается); 5) ежемесячное денежное поощрение; 6) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

Структура заработной платы государственного гражданского служащего, определенная в ФЗ-79, характеризуется наличием в ней очевидной привязки размера оклада денежного содержания к занимаемой сотрудником должности, его классному чину, выслуге лет, особым условиям гражданском службы и ряду других формальных моментов. Вместе с тем в законе отсутствуют как нижние, так и верхние пороговые значения премий и денежных поощрений, что создает ощущение финансового и управленческого простора действий государственных органов при решении вопросов материального стимулирования государственных

⁵ Размер надбавки за допуск к государственной тайне определяется специальными приказами отдельных органов государственного управления на основе Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=156018> (дата обращения: 03.05.2014)); Постановления Правительства РФ от 18.09.2006 № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны» (Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2006 № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны» // Российская газета. 2014. 26 сент. № 4180. URL: <http://www.rg.ru/2006/09/26/socgarantii-dok.html> (дата обращения: 28.08.2014)).

гражданских служащих. Но это не совсем соответствует реальной управленческой практике, поскольку ограничителем верхних пороговых значений сумм премий и денежных поощрений выступает предельный уровень размера суммарного фонда оплаты труда гражданских служащих и работников отдельного государственного органа.

Статьей 51 ФЗ-79 прямо закреплено, что фонд оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа суммарно предусматривает следующий перечень (точные и пороговые значения) средств для выплаты в расчете на год: 1) оклад за классный чин — в размере четырех должностных окладов; 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе — в размере трех должностных окладов; 3) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы — в размере четырнадцати должностных окладов; 4) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, — в размере полутора должностных окладов; 5) премии за выполнение особо важных и сложных заданий — в размере двух окладов денежного содержания; 6) ежемесячное денежное поощрение — в размере, который устанавливается для государственных органов дифференцированно; 7) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи — в размере трех окладов денежного содержания; 8) денежные средства на выплату районного коэффициента; 9) денежные средства на выплату повышенного денежного содержания, размер которого устанавливается Президентом Российской Федерации; 10) денежные средства на иные выплаты, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Законодательно установлено право представителя нанимателя перераспределять средства фонда оплаты труда гражданских служащих между перечисленными выше выплатами № 1—7. Если суммировать все заложенные в ФЗ-79 компоненты заработной платы государственного гражданского служащего, то таблица его сводного дохода может быть представлена следующим образом (табл. 1).

На основании данных табл. 1 можно рассчитать примерный размер максимальной месячной суммы заработной платы отдельного государственного гражданского служащего. В качестве примера мы взяли начальника отдела в департаменте главной группы должностей категории «специалисты» Министерства здра-

Структура заработной платы государственного гражданского служащего

Наименование выплаты	Размер
Должностной оклад	
Оклад за классный чин	4 должностных оклада
Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет	От 10 до 30%
Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы	До 200%
Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну	От 0 до 75%
Премии за выполнение особо важных и сложных заданий	Определяется в индивидуальном порядке
Ежемесячное денежное поощрение	Определяется специально в каждом отдельном государственном органе
Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи	3 оклада денежного содержания

воохранения Российской Федерации со стажем работы (выслуги лет на государственной гражданской службе) 9 лет, имеющим чин государственного советника Российской Федерации 3-го класса. Согласно данным сайта Министерства здравоохранения⁶, должностной месячный оклад подобного сотрудника в 2014 г. составляет 6773 руб.; размер ежемесячного денежного поощрения — 3,5 должностного оклада; ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы (в процентах к должностному окладу) — от 120 до 150%; оклад за классный чин — 1515 руб. Результаты применения схемы месячного денежного вознаграждения, заложенной в ФЗ-79, к условной рассматриваемой позиции, а также анализ в верхнем пороговом значении уровня месячного дохода данного сотрудника, соотно-

⁶ Указанные размеры месячных должностных окладов, ежемесячных надбавок к должностному окладу за особые условия гражданской службы и ежемесячных денежных поощрений федеральных государственных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы взяты с сайта Министерства здравоохранения Российской Федерации. URL: <http://www.rosminzdrav.ru/ministry/govserv/12> (дата обращения: 15.05.2014).

шения постоянной и переменной части заработной платы приведены в табл. 2⁷.

Таблица 2

Выплаты в общей сумме месячного дохода государственного гражданского служащего

Наименование выплаты	Размер месячных выплат по рассматриваемой должности, руб.	Доля в общем размере заработной платы по рассматриваемой должности ⁸ , %
Должностной оклад	6773	13
Оклад за классный чин	1515	3
Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет	$6773 \cdot 15\% = 1016$	2
Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы	$6773 \cdot 150\% = 10\ 160$	19
Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну	Нет	0
Премии за выполнение особо важных и сложных заданий	Данный сотрудник получает 2 премии в год ⁹ = $6773 \cdot 2 = 13\ 546$	25
Ежемесячное денежное поощрение	$6773 \cdot 3 = 20\ 319$	38
ИТОГО в месяц (верхнее пороговое значение месячного дохода)	Сумма пунктов № 1—7 = $53\ 329 = 100\%$	

Несмотря на определенную искусственность рассматриваемого выше примера, он наглядно демонстрирует значимость в доходе государственного гражданского служащего размера пере-

⁷ В табл. 2 специально не учитывается единовременная выплата материальной помощи при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, поскольку ее размер носит относительный характер и привязан к точной сумме оклада денежного содержания.

⁸ Приведенные в таблице проценты в сумме не формируют точную цифру в 100%, поскольку все данные округлены до сотых долей.

⁹ Пример условный, размер премий взят по верхней допустимой границе суммы, заложенной в фонде оплаты труда в соответствии с ФЗ-79.

менной (премиальной и поощрительной) части заработной платы, размер которой может превышать 50% от его общей суммы денежного дохода (табл. 2). Данная ситуация является типичной практически для всех позиций должностей государственной гражданской службы. Классный чин, выслуга лет и особые условия гражданской службы в той системе оплаты труда государственных служащих Российской Федерации, заложенные законодательно, имеют гораздо меньший вес, чем важность и сложность заданий, а также другие нюансы трудового процесса, за которые может выплачиваться ежемесячное денежное поощрение.

В ФЗ-79 специальным пунктом регламентирована возможность по отдельным должностям гражданской службы устанавливать особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. Уточнено, что к гражданским служащим, оплата труда которых производится в указанном особом порядке, не применяются условия оплаты труда, установленные ст. 50 ФЗ-79. Перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, а также порядок установления оплаты труда гражданских служащих утверждается специальным указом Президента Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Оплата труда по отдельным должностям государственной гражданской службы, на которых установлен особый порядок оплаты труда, производится в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих.

Конкретный размер фонда оплаты труда государственных служащих отдельного государственного федерального органа или органа субъекта Российской Федерации формируется на основе данных о структуре государственного органа и численности работников разных должностей. В специальных нормативно-правовых актах на федеральном уровне или на уровне субъекта РФ отражается порядок образования структурных подразделений государственных органов: их количество (в зависимости от численности работников), наименование (управление, отдел и т.д.), структурная соподчиненность, а также методология расчета количества пропорциональной численности работников по каждой отдельной категории должности. Например, в Указе Главы Республики Алтай от 28.02.2007 № 26-У «О порядке формирования фонда оплаты труда государственных гражданских слу-

жащих Республики Алтай»¹⁰ в п. 17 указано, что «количество единиц по должности специалиста-эксперта в министерствах, комитетах рассчитывается в зависимости от количества гражданских служащих в государственном органе: до 20 единиц — не более 1 единицы; от 20 до 40 единиц — не более 2 единиц; свыше 40 единиц — не более 3 единиц».

На основе изложенного выше материала мы можем говорить о том, что в настоящее время в России существует значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих и уточняющих различные вопросы из сферы оплаты труда государственных гражданских служащих Российской Федерации, а также большое число разработанных на научном уровне методических рекомендаций и справочных материалов по данной тематике. Вместе с тем, как показывает наш анализ практики управления в целом и управления персоналом госслужбы в частности, современная система оплаты труда государственных гражданских служащих нуждается в развитии и совершенствовании.

С целью выявления и определения основных проблемных областей в современной системе оплаты труда государственных гражданских служащих в период с октября 2012 г. по сентябрь 2013 г. были опрошены участники базового и перспективного уровней обучения, проходящего на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова в рамках федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010—2015 гг.)»¹¹. В число опрошенных вошли как руководители структурных подразделений органов государственной власти РФ, так и представители управлений государственной службы и кадров. Полученные данные опросов были сгруппированы в ряд проблемных блоков, в каждый из которых вошли сложности в области оплаты труда государственных гражданских служащих, сходные по своим основным характеристикам и причинам возникновения. На основе обобщенной и проанализированной исходной информации в данной области были выделены следующие блоки проблем:

¹⁰ Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 28.02.2007 № 26-У «О порядке формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих Республики Алтай» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW916;n=17666> (дата обращения: 28.05.2014).

¹¹ Федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010—2015 гг.)» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22.04.2010 № 636-р). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=134743> (дата обращения: 08.05.2014).

1. Связанные с системой карьерного роста, составом и качеством выполнения должностных обязанностей государственным гражданским служащим;

2. Вызванные организационными особенностями процесса формирования и исполнения фонда оплаты труда гражданских служащих;

3. Возникающие вследствие особенностей системы премирования государственных гражданских служащих (в том числе процедур установки ключевых показателей результативности и оценки результатов деятельности).

Рассмотрим каждый из этих блоков более подробно.

Проблемный блок № 1 — связанный с системой карьерного роста, составом и качеством выполнения должностных обязанностей государственным гражданским служащим.

Существующая система оплаты труда государственных гражданских служащих в значительной степени носит уравнилельный характер, что проявляется в установленной законодательством связке между занимаемой должностью и размером денежного содержания. Наем на работу в государственный орган осуществляется на определенную должность, для которой существуют четко нормативно определенные границы размера оклада месячного содержания. Их коррекция как в большую, так и в меньшую сторону с учетом профессионально-квалификационных характеристик нанимаемого сотрудника практически невозможна. Складывается ситуация, при которой стаж пребывания в системе государственного управления или стаж работы по специальности имеет приоритетное значение над структурой и составом опыта практической профессиональной работы.

Рост размера дохода государственного гражданского служащего, показывающего среди своих коллег более выдающиеся или значимые результаты, возможен только в случае должностного роста или в рамках использования системы индивидуального премирования. Но премирование — инструмент, отличающийся довольно ограниченными возможностями хотя бы в силу того обстоятельства, что в каждом отдельном органе устанавливается собственное пороговое, максимальное значение премии для каждой из должностей. Это правило распространяется как на премии за выполнение особо важных и сложных заданий, так и на ежемесячное денежное поощрение.

Проведенный нами анализ системы оплаты государственных гражданских служащих также показал, что в ней присутствует тенденция к изменению размера премии (выражающихся в свою очередь в количестве должностных окладов) в зависимости от места

должности в иерархии управления: чем более низкую должность занимает сотрудник, тем меньше то количество должностных окладов, которые могут быть выплачены ему в качестве ежемесячного денежного поощрения. При подобном подходе формируется ситуация, когда сумма финансового поощрения в виде премий становится реальным мотивационным инструментом в основном персонала ведущей, главной и высшей групп должностей. Для государственных гражданских служащих младшей и старшей групп должностей сумма, получаемая путем умножения их и так невысоких окладов денежного содержания на весьма лимитированный размер верхнего порогового значения числа премий (в основном он не превышает коэффициент 2,5), характеризуется довольно слабым стимулирующим эффектом.

Из числа надбавок к должностному окладу государственного гражданского служащего относительно высоким уровнем значимости обладает надбавка за особые условия гражданской службы (в рассматриваемом условном примере она характеризуется значимостью в 0,19). Однако особые условия гражданской службы — явление, охватывающее далеко не все позиции государственной гражданской службы. Особые условия характерны в основном для отдельных, специфических видов профессиональной деятельности и соответственно связанных с ними должностей государственной гражданской службы. Число подобных позиций в общем числе государственных гражданских служащих относительно небольшое. Поэтому действенный эффект в виде увеличения заработной платы, возникающей вследствие установки госслужащим надбавки данного вида в размере, близком к максимальному значению, характерен только для ограниченного круга работников.

Опрошенные нами респонденты отмечали, что в системе государственной службы, несмотря на формально идентичный набор должностных задач, установленных для идентичных должностей в реальности, функции, выполняемые государственными служащими на сопоставимых позициях, часто существенно различаются. Подобная ситуация возникает под воздействием целого ряда факторов, основными из которых, на наш взгляд, являются специфика государственного органа, а также управленческий акцент на качество исполнения.

Для современной российской системы государственного управления довольно типичной является ситуация, когда сотрудники одного государственного органа практически не задерживаются на работе после окончания рабочего дня, в то время как другие их коллеги часто работают сверхурочно и даже в вы-

ходные дни. Сфера деятельности каждого отдельного государственного органа, набор и объем поставленных перед ним задач, важность результатов и продукта деятельности в системе государственного управления, коэффициент укомплектованности кадрами — эти и ряд других моментов государственного органа оказывают существенное влияние на уровень сложности и набор функциональных задач его сотрудников, степень требований к качеству и срокам выполнения служебных обязанностей и другим параметрам трудовой деятельности.

Подобные нюансы практически не учитываются нынешней системой оплаты труда государственных гражданских служащих РФ, в которой при разном специфическом наполнении профиля работ заложен исключительно унифицированный подход к оплате труда (определение размера устанавливаемого оклада денежного содержания) в исключительной зависимости от уровня должности, занимаемой сотрудником в иерархии управления государственной службой.

Корни проблемы управленческой акцентированности в оплате труда государственных гражданских служащих лежат в распространенной практике выполнения государственным служащим набора функциональных обязанностей, выходящих за рамки, закрепленные в его административном регламенте. «Расширение» спектра функциональных задач наиболее часто происходит либо по причине нехватки кадров, либо в связи с распространенным стремлением руководителей поручить выполнение сложных или важных заданий тому специалисту, в качестве работы которого они уверены. Это в свою очередь формирует существенную неравномерность профессиональной нагрузки сотрудников при равенстве уровня должностного оклада на позициях, идентичных с иерархической точки зрения.

В сфере должностных обязанностей и связанных с ними проблемных блоков в оплате труда присутствует и сложность в адаптации общего механизма и принципов оплаты труда к государственным должностям, связанным с коррупционными рисками, большой ответственностью. В качестве примера можно привести государственного служащего, занимающегося государственными закупками. Как писали опрошенные специалисты, такой государственный служащий постоянно находится под угрозой административного штрафа, который может превышать его месячную заработную плату. Но уровень должностного оклада для подобных «рисковых» позиций устанавливается на общих основаниях и по общим, универсальным правилам.

Помимо вышеобозначенных проблемных блоков респонденты отмечали, что в качестве одного из перспективных направлений совершенствования системы оплаты труда государственных служащих должно предусматривать возможность сглаживания существующей привязки размера денежного содержания к месту в организационной иерархии государственного органа. Речь идет о предоставлении государственному служащему больших возможностей для увеличения его уровня оплаты труда не только посредством роста стажа государственной службы или стажа работы по специальности, но и через его профессиональное (горизонтальное) развитие как эксперта и специалиста в определенных областях. В подобном случае при возможности достижения профессиональным специалистом уровня заработной платы, сопоставимой с заработной платой непосредственного руководителя, сотрудник получает возможность финансово обоснованного и в равной степени экономически привлекательного выбора между вертикальной, руководящей карьерой, акцентированной на административной плоскости вопросов, и статусной, горизонтальной карьерой, связанной в основном с экспертно-профессиональным развитием. Стимулирование горизонтального развития персонала приводит к сглаживанию остроты проблемы обязательно занять руководящую позицию для получения сотрудником высокого уровня оплаты труда.

Как отмечалось, в статье последовательно рассматриваются три проблемных блока в области оплаты труда государственных гражданских служащих Российской Федерации. Кроме трудностей, связанных с системой карьерного роста, составом и качеством выполнения должностных обязанностей государственным гражданским служащим, *вторым* был обозначен блок проблем, *вызванных организационными особенностями процесса формирования и исполнения фонда оплаты труда гражданских служащих.*

Как отмечали респонденты, сам механизм формирования и применения фонда оплаты труда, заложенный в законе ФЗ-79, фактически ограничивает работодателя в части средств, направляемых на материальное стимулирование гражданских служащих. Например, в нем прямо установлены верхние пограничные значения для надбавки за выслугу лет (не более 30% от должностного оклада государственного служащего), за особые условия гражданской службы (до 200% от должностного оклада государственного служащего). В некоторых моментах законом прямо указывается на неограниченность ряда стимулирующих выплат, в частности премий за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представите-

лем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента. Однако в реальности на уровне законодательства субъектов Российской Федерации распространена практика введения в локальные законы о денежном содержании государственных гражданских служащих определенного субъекта Федерации норм, формирующих лимит размера подобных стимулирующих выплат.

Проводимая в последние несколько лет с подачи Президента России активная политика по сокращению численности государственных служащих с целью экономии финансовых бюджетных средств способствовала тому, что в ряде случаев местными властями был введен дополнительный специфический механизм материального стимулирования государственных гражданских служащих. Суть его состоит в том, что фонд оплаты труда государственных гражданских служащих увеличивается на определенный процент от суммы средств, высвободившихся в результате сокращения штатной численности работников соответствующего органа государственной власти.

С одной стороны, такой подход позволяет увеличить размер заработной платы государственных служащих. С другой стороны, в условиях высокой функциональной загруженности работников на них, помимо основных профессиональных задач, возлагаются еще и задачи по тем позициям, которые были сокращены. В итоге довольно распространенной стала ситуация, когда рост уровня материального дохода лишь частично коррелирует и компенсирует увеличение спектра должностных обязанностей государственного гражданского служащего.

Проблемный блок № 3 — особенности применяемой системы премирования государственных гражданских служащих.

Основные положения системы премирования государственных служащих заложены ФЗ-79, где определены рамочные условия премирования, а также присутствует норма о возможности установления особого порядка оплаты труда для отдельных групп гражданских служащих. При особом порядке оплаты труда оплата труда государственного гражданского служащего производится в зависимости от показателей его эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Вне зависимости от традиционного или особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих любая система премирования предусматривает наличие определенного перечня показателей эффективности (результативности), диапазона распределения уровня их достижения, а также связи между уровнем достигнутого показателя и размером выплачиваемой премии.

Чаще всего в системе премирования применяется система установления показателей общего характера. Показатели премирования общего характера распространяются на всех сотрудников государственного органа. Они характеризуют эффективность деятельности органа власти и являются базисными, исходными ориентирами при определении показателей результативности для конкретных государственных служащих. Помимо общих в системе стимулирования используются и показатели специфического характера. Специфические показатели формируются с акцентом на определенную группу работников и устанавливаются в индивидуальном порядке для максимального учета особенностей их функциональных задач, требуемых результатов и условий их достижения. В идеальном варианте система специфических показателей эффективности должна быть разработана для каждой отдельной должности с учетом максимального числа нюансов нормативных и фактически выполняемых функциональных задач государственного служащего¹².

Однако формирование системы специфических показателей эффективности (результативности) — процесс длительный, сложный и кропотливый, требующий как наличия детализированной и объективной информации обо всех параметрах трудовой деятельности сотрудника, так и достаточной выраженности у разработчика необходимых экспертных знаний в вопросах методологии и технологии решения подобного рода управленческо-кадровых задач. Во многом по этим причинам в настоящее время в системе управления кадрами государственной службы редко встречается эффективно внедренная система, увязывающая премирование с набором и оценкой уровня достижения специфических показателей на уровне отдельных групп сотрудников. Чаще всего

¹² Более подробно см.: *Клищ Н.Н.* Показатели эффективности и результативности деятельности органа государственной власти и профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне: Мат-лы конференций 28—29 сентября, 21 декабря 2004 г. М., 2005. С. 177—181. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INT-RUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1291044797591/stratrefgosupr.pdf> (дата обращения: 28.08.2014); *Чекин М.А., Гуляева Ю.А.* Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности // *Вопр. гос. и муниципального управления.* 2011. № 4. С. 5—15. URL: <http://ecsosman.hse.ru/mags/vgu/2011--4/44290628.html> (дата обращения 28.08.2014); *Панова Е.А.* Основные характеристики мотивационного аудита // *Гос. управление. Электронный вестн.* 2011. Вып. 26. Март. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/vipusk/26_2011.htm (дата обращения: 29.08.2014).

применяется система трехуровневых показателей — общих (стратегических), сквозных функциональных (связанных с профессиональными задачами) и индивидуальных (основанных на специфических ориентирах, поставленных перед каждым отдельным работником с учетом его индивидуальной ситуации).

Помимо показателей эффективности (результативности) система премирования предусматривает также разработку диапазона их достижения. В системе государственной службы чаще других применяется либо двухбалльная система оценки показателей с позиции «целевые значения» и «пороговые значения», либо трехбалльная шкала, содержащая в себе варианты оценки результата: «превышает ожидания» — «соответствует ожиданиям» — «ниже ожидаемых» (или с другими формулировками, но аналогичные по своей сути). Некоторые из опрошенных нами респондентов отмечали, что подобная «короткая» шкала оценки носит слишком категоричный характер: с одной стороны, она заранее закладывает основу для попадания 99% оцениваемых в категорию «соответствует ожиданиям»; с другой стороны, подобный подход не позволяет отобразить качество работы государственного служащего. Требуется разработка и внедрение более гибкой, четырех- или пятибалльной шкалы оценки, дающей оцениваемому должностному лицу возможность полнее отразить свое мнение об уровне эффективности профессиональной деятельности оцениваемого сотрудника.

В сфере показателей результативности (эффективности) довольно распространенной является ситуация, когда установление некорректных целевых ориентиров может привести к конфликту между направлениями общей государственной политики и направлениями деятельности государственного служащего. Вместе с тем бывает сложно избежать ситуации, когда сотрудник старается выполнить либо в первую очередь, либо более качественно работу по тем показателям, которые находятся на особом контроле (по объективным или субъективным причинам) у руководителей. Особенно негативным подобный сценарий развития событий с точки зрения государственного управления становится тогда, когда показатели, находящиеся на особом контроле у руководства, не связаны с осуществлением функций государственного уровня: происходит подмена приоритетов государственной политики микрополитикой отдельных работников.

Процесс формирования ключевых показателей результативности (эффективности) чаще всего реализуется в формате их разработки на высшем уровне и декомпозиции на уровень сотрудника. Учет мнения государственного служащего в подобной

ситуации — явление весьма редкое. Вместе с тем, как отмечали некоторые респонденты, более активное вовлечение государственного служащего в систему выработки и установления его специфических показателей позволило бы более полно учесть нюансы исполняемых профессиональных функций и задач. Также это способствовало бы росту уровня личной заинтересованности оцениваемого сотрудника в достижении требуемых целей, снижению сопротивления персонала показателям, спущенным в жестком административном порядке.

Говоря о наборе оцениваемых показателей результативности (эффективности) деятельности государственного служащего, респонденты указывали на то обстоятельство, что часто он носит формальный характер и не позволяет оценить и материально поощрить сотрудника за достижения, находящиеся вне четких рамок зоны профессиональных функций. Речь, например, идет об участии госслужащего в социальных мероприятиях, способствующих росту престижа государственной службы. Также в числе оцениваемых и премируемых показателей результативности (эффективности) отсутствуют критерии, связанные с полной выполнением порученных задач; нахождением государственным служащим оптимальных путей решения проблемы; внесением им предложений, улучшающих работу структурного подразделения и органа государственной власти; внедрением новых форм и методов работы, способствующих достижению высоких конечных результатов; досрочным исполнением на высоком профессиональном уровне конкретных поручений и заданий непосредственных руководителей и т.п.

Рассмотренная выше трехшаговая шкала оценки показателей премирования дает минимальные возможности для поощрения и не дает руководителю возможность реализовать систему штрафных санкций. Без особых оснований практически невозможно посредством системы депремирования указать количество работ, некачественно выполненных сотрудником.

В ряде органов государственной власти система премирования из действенного управленческого инструмента стала во многом формальным механизмом. Это, помимо прочих факторов, связано с тем, что в системе государственного управления присутствует целый ряд должностей, по которым премирование за выполнение особо важных и сложных заданий невозможно в принципе в силу специфики профессиональных заданий, поставленных перед сотрудниками. Особенно ярко это видно на уровне младшей и старшей групп должностей. Низкий уровень оплаты труда в ряде органов государственной власти (особенно на регио-

нальном уровне) способствует тому, что руководителям органа для удержания сотрудников в организации и избегания высокого уровня текучести кадров приходится постоянно осуществлять ежеквартальное премирование всех без исключения государственных служащих. В данной ситуации набор показателей результативности (эффективности) и уровень их достижения становятся простой формальностью.

Переходя к анализу проблемных областей в процессе оценки результатов деятельности государственного служащего, которые являются основой для формирования премиальных выплат, нужно отметить, что значительное число опрошенных нами респондентов указали на необходимость усиления обратной связи между оцениваемым и его непосредственным руководителем, а также другими оценивающими лицами. В частности, речь идет об отсутствии в существующих условиях возможностей для корректировки результатов по оценке деятельности государственного служащего с преимущественным учетом мнения его непосредственного руководителя, системы обратной связи начальника и подчиненного при выборе способа достижения требуемого результата, возможностей ознакомления работника с оценкой его деятельности и оспаривания результатов оценки при наличии доказательных доводов.

Также респонденты отмечали, что при оценке показателей результативности (эффективности) следует учитывать и состояние специалиста «в динамике». Если сотрудник добился больших результатов по сравнению с предыдущим отчетным периодом, даже если эти показатели ниже показателей иных специалистов, его необходимо поощрить, увеличив размер премии. Аналогично указывалось и на необходимость не только уделять больше внимания значениям достигнутых показателей, но и проводить качественный анализ причин недостижения или недостаточного достижения заданного уровня.

Из числа проблемных зон в оплате труда государственных гражданских служащих РФ респонденты фокусировали внимание на слабой развитости механизмов стимулирования и оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, призванных обеспечить взаимосвязь между размером денежного содержания и конечными результатами деятельности. В то же время в ряде субъектов РФ местными властями активно внедряется система, при которой размер и порядок выплаты премии за исполнение государственным гражданскими служащими обязанностей определяются в зависимости от показателей результативности профессиональной дея-

тельности и не ограничиваются размерами. При этом остальные составляющие денежного содержания государственных гражданских служащих минимизированы и соответственно «премиальные» выплаты формируют большую часть фонда оплаты труда. Для тех служащих, чьи зарплаты существенно снизятся в результате реализации новой системы оплаты труда, предусмотрен временный компенсационный механизм.

Подводя итог рассмотрению проблемного блока, связанного с темой премирования государственных служащих, обратим внимание на вопросы распределения и выплат премий государственным служащим. Мы уже отмечали выше, что в ряде случаев систему премирования отличает статичный характер. Это проявляется чаще всего в премировании в полном объеме всех без исключения сотрудников государственного органа с целью избежать текучести кадров по причине неконкурентоспособной заработной платы на рынке труда. Кроме того, в современной практике управления кадрами государственной службы премия государственному служащему выплачивается практически всегда и в полном объеме при условии отсутствия у него дисциплинарного взыскания или ненадлежащего исполнения своих профессиональных обязанностей, факт наличия которых устанавливается исключительно по итогам служебной проверки.

В ряде случаев респонденты указывали на то, что в некоторых органах система согласования премиальных выплат настолько громоздкая, что квартальные премии выплачивались работникам с большими задержками. Стимулирующий эффект от подобного рода премий оказывался существенно ниже, поскольку к моменту получения премии целый ряд сотрудников уже основательно забывал, какие именно его трудовые достижения поощрялись.

Мы уже отмечали выше, что премия за выполнение особо важных и сложных заданий может быть использована как стимулирующий механизм далеко не для всех категорий и групп должностей, а также сфер профессиональной деятельности государственного служащего. Эффективность премирования снижает и то обстоятельство, что в ряде органов государственной власти установлен порядок, при котором премия за выполнение особо важных и сложных заданий часто не превышает 10% размера заработной платы работника. В подобных условиях ставится под сомнение ее мотивационное воздействие на повышение эффективности и результативности выполнения должностных обязанностей государственными служащими.

Подводя итог теме проблемных зон в сфере оплаты труда государственных гражданских служащих, нужно отметить, что

большинство из них носит организационно-процессуальный характер. Он связан с ограничениями и недоработками в самом механизме применения системы денежного стимулирования, заложенными на законодательном уровне. На наш взгляд, основные пути совершенствования системы оплаты труда государственных гражданских служащих лежат в области развития премиальных выплат, их более четкой «привязке» к специфическим характеристикам деятельности государственного органа, его внутренним процессам и процедурам организации труда.

Диверсификация набора оснований для премирования работников, увеличение доли переменной части в доходе государственного служащего, расширение полномочий органа в определении структуры премиальной части фонда оплаты труда — эти и другие требуемые структурно-организационные процессы должны идти параллельно с усилением роли непосредственных руководителей в процессе оценки качества профессиональной деятельности подчиненных, активизации системы обратной связи при оценке трудовых результатов и формировании целевых показателей для премирования государственных гражданских служащих РФ.

Помимо вышеобозначенных направлений совершенствования современной системы оплаты труда государственных служащих Российской Федерации, не стоит забывать и про существующие сложности в вопросах служебных злоупотреблений, необходимости более четкой регламентации процедур принятия решений о премировании и стимулировании в целом, усиление независимого контроля. Без этого расширение полномочий руководителей в данной ситуации будет способствовать росту протекционизма, конформизма и подхалимажа, укреплению клиентелизма. Данные вопросы отличаются высокой степенью актуальности и требуют более детального рассмотрения со стороны представителей теории и практики управления.

Список литературы

Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=156018>

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2006 № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны» // Российская газета. 2014. 26 сент. № 4180. URL: <http://www.rg.ru/2006/09/26/socgarantii-dok.html>

Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 28.02.2007 № 26-У «О порядке формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих Республики Алтай» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW916;n=17666>

Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166574>

Федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010—2015 гг.)» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22.04.2010 № 636-р). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=134743>

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля. № 3539. URL: <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>

Акимова И.А. Система оплаты труда как фактор стимулирования государственных гражданских служащих // European Social Science Journal. 2013. N 2 (30). URL: <http://mii-info.ru/data/documents/=D0=95=D0=96=D0=A1=D0=9D=202013-2.pdf>

Вагина Л.В. Оплата труда: государственная гражданская служба. М., 2008.

Варешко И.П. К вопросу о совершенствовании структуры денежного содержания государственных служащих // Научная перспектива. 2014. № 2 (48). URL: <http://www.naupers.ru/6archive.html>

Васильева А.С., Шварцзайд Е.Р. Совершенствование системы стимулирования труда государственных служащих // Ars Administrandi (Искусство управления). 2013. № 2. URL: http://ars-administrandi.com/journal/ArsAdministrandi2013_2.pdf

Волгин Н., Вагина Л. Оплата труда государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2007. № 1 (45). URL: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=bWlnc3UucnV8bWdzfGd4OjMxMWM3NjE3MGQyMzlhMzY>

Волгин Н.А., Дудников С.В. Оплата труда государственных служащих: анализ, зарубежный опыт, новые подходы. М., 2000.

Герасимчук Г. Проблемы совершенствования оплаты труда государственных гражданских служащих // Социальная политика и социальное партнерство. 2011. № 10. URL: http://www.panor.ru/journals/sptripartizm/archive/index.php?ELEMENT_ID=49322

Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009.

Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопр. гос. и муниципального управления. 2013. № 3. URL: <http://vgmu.hse.ru/2013--3.html>

Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности деятельности органа государственной власти и профессиональной служебной

деятельности федеральных государственных гражданских служащих // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне: Мат-лы конференций 28—29 сентября, 21 декабря 2004 г. М., 2005. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1291044797591/stratref-gosupr.pdf>

Мелкумова М.В. Совершенствование системы материального стимулирования труда федеральных государственных служащих: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2009.

Панова Е.А. Основные характеристики мотивационного аудита // Государственное управление. Электронный вестн. 2011. Вып. 26. Март. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/vipusk/26_2011.htm

Терентьева Е.В. Система оценки и оплаты труда федеральных государственных служащих: основные направления развития: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2008.

Тищенко Е.Н. Состав и соотношение стимулирующих элементов оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации и зарубежных странах // Вопр. гос. и муниципального управления. 2012. № 4. URL: http://ipamm.hse.ru/library/magazine_detail.php?ID=3898

Филаткина М. Оплата труда государственных гражданских служащих в зависимости от эффективности и результативности их труда // Социальная политика и социальное партнерство. 2011. № 2. URL: http://www.panor.ru/journals/sptripartizm/archive/index.php?ELEMENT_ID=36143

Чекин М.А., Гуляева Ю.А. Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности // Вопр. гос. и муниципального управления. 2011. № 4. URL: <http://ecsocman.hse.ru/mags/vgu/2011--4/44290628.html>