

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЛАТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ, ПРОХОДЯЩИХ СЛУЖБУ В НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЯХ

**Чекин М.А.\***

### Аннотация

*Сложившаяся к настоящему времени в Российской Федерации система возмещения государством повышенных материальных и физиологических затрат государственных служащих в связи с прохождением ими службы в государственных органах, расположенных в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, а также в районах с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах и безводных местностях, имеет ряд недостатков. Они связываются с коэффициентными диспропорциями существующего районного регулирования оплаты труда государственных служащих по видам государственной службы с тем, что в России не существует единой системы коэффициентов и надбавок для военнослужащих, государственных гражданских служащих и служащих органов внутренних дел, компенсирующих прохождение службы в неблагоприятных условиях, нет единого учета коэффициентов и надбавок в денежном содержании гражданских служащих и денежном довольствии военнослужащих при расчете им размера пенсии. Анализ законодательства по данному вопросу позволил увидеть имеющиеся противоречия в оплате военнослужащих, государственных гражданских служащих и служащих органов внутренних дел, проходящих государственную службу в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, основной причиной которых является отсутствие в российском законодательстве основополагающего федерального нормативного акта о районном регулировании оплаты труда работников предприятий и организаций, расположенных в указанных местностях, который бы устанавливал единый порядок предоставления гарантий и компенсаций для соответствующего круга лиц. Делается вывод о необходимости принять заново часть норм, регулирующих отношения на государственной службе, разработать и утвердить единый для всех видов государственной службы федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.*

**Ключевые слова:** государственная служба; виды государственной службы; оплата труда государственных служащих; районные коэффициенты; коэффициенты и процентные надбавки к должностным окладам.

\* Чекин Михаил Алексеевич – доцент кафедры государственной и муниципальной службы факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: 101000, Москва, Мясницкая, 20. E-mail: mcheikin@hse.ru

Районное регулирование заработной платы является составной частью системы государственного территориального регулирования. Основанное на региональной политике, оно включает разработку социально-экономических программ развития регионов, проведение политики расселения трудовых ресурсов, разработку потребительских корзин по регионам и определение прожиточного минимума.

Районы Российской Федерации по своим природным и климатическим условиям значительно отличаются друг от друга. Такое разнообразие связано с их территориальной близостью к Северному Ледовитому океану и Заполярному кругу, значительной удаленностью районов от мегаполисов или нахождению в пустынных или безводных местностях, а также с высотой их расположения по отношению к уровню моря.

Оплата труда работников расположенных здесь предприятий и организаций, включая государственных служащих государственных органов, определяется в зависимости от степени некомфортности природно-климатических условий, размеров возмещения дополнительных материальных и физиологических затрат, связанных с компенсацией потерь от неблагоприятных природных воздействий и стоимости потребительской корзины при проживании в данной местности. От решения проблем, возникающих при оплате служебной деятельности государственных служащих государственных органов, расположенных в районах с некомфортными природно-климатическими условиями, а также от сбалансированности размеров компенсации имеющихся потерь во многом зависит конкурентоспособность государственных служащих на рынке труда в этих районах, приток трудоспособного населения и его закрепление. Что, в свою очередь, влияет на темпы экономического развития этих территорий.

Рассмотрим, как выглядит система коэффициентов и районных надбавок к должностным окладам государственных служащих (по видам государственной службы)<sup>1</sup>, принятая в Российской Федерации, и укажем на ее основные недостатки, заключающиеся в коэффициентных диспропорциях в зависимости от вида государственной службы, в отсутствии единой системы коэффициентов и надбавок для государственных служащих, с одной стороны, и работников бюджетных организаций и учреждений, с другой стороны, а также в отсутствии единого учета коэффициентов и надбавок в денежном содержании (довольствии) при расчете размера пенсий государственных служащих.

Следует отметить, что еще в царской России служащим гражданской службы при оплате их труда выдавались повышенные пособия по особым правилам, установленным для отдаленных и малонаселенных краев Империи (Свод законов Российской Империи...).

В настоящее время принцип «повышенная оплата труда за работу в неблагоприятных климатических и географических условиях» продолжает применяться. Особенности реализации данного принципа достаточно часто обсуждаются в научной литературе. При этом основные позиции высказывающихся по этой тематике варьируются от полной поддержки большинством государственного участия в определении размеров и финансировании компенсации за работу в некомфортных условиях (Баткаев, Марков, 1964; Адамчук, Кокин, Яковлев, 1999; Быковская, 2012) до отрицания отдельными

авторами такой поддержки и переложения груза возмещения дополнительных затрат на плечи самих предприятий и организаций (Потрубейко, 2007). Например, Н.А. Волгин (2013) считает, что «сложившаяся система государственной поддержки северных территорий вошла в противоречие с развивающимися отношениями. Она недостаточно учитывает произошедшие изменения в экономике России, продолжает сохранять многие черты старой административно-командной модели».

В статье на основании анализа российской практики реализации принципа повышенной оплаты труда будет утверждаться, что недостатки имеющейся системы надбавок и коэффициентов государственных служащих можно локализовать и всю систему подвергнуть «точечным» изменениям по трем представленным далее параметрам.

Начнем с анализа существующей практики. Оплата труда государственных гражданских служащих государственных органов, военнослужащих, а также служащих правоохранительных органов, расположенных в районах Крайнего Севера, местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, пустынных, безводных местностях и высокогорных районах, как и работников других предприятий и организаций, производится в повышенных размерах (Баткаев, Марков, 1964). При этом размеры компенсационных выплат и условия их предоставления по видам государственной службы значительно отличаются.

Районное регулирование оплаты служебной деятельности государственных служащих включает в себя:

- районные коэффициенты к должностным окладам;
- процентные надбавки за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- коэффициенты к заработной плате за работу в отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях (Волгин, Одегов, 2002).

Основой для выделения по уровню оплаты труда работников при работе в районах Крайнего Севера, местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, пустынных, безводных местностях и высокогорных районах еще с начала 30-х годов прошлого столетия служат различные коэффициенты, увеличивающие размер оплаты труда, а также надбавки к должностным окладам или общему заработку. Так, на территории СССР районные коэффициенты применялись в 137 местностях страны. При этом для военнослужащих районный коэффициент в размере 1,15 применялся на 99 территориях.

Так называемые районные коэффициенты, коэффициенты и надбавки за стаж работы в некомфортных природно-климатических условиях с точки зрения теории экономики труда отнесены к основным элементам тарифной системы оплаты труда. Как уже было сказано выше, отдельные авторы выступают за бестарифные условия на предприятиях и в организациях (Волгин, 2013; Потрубейко, 2007).

В России районный коэффициент к заработной плате представляет собой нормативный показатель степени увеличения оплаты труда работника в пределах от 1,0 до 2,0 раз в зависимости от месторасположения предприятия, организации или государственного органа (Волгин, 2013).

Теоретически, основная задача районного регулирования оплаты труда состоит в том, чтобы обеспечить равную реальную оплату за равный труд во всех экономических районах страны, компенсируя тем самым разницу в уровнях цен на предметы потребления, в бюджетном наборе товаров, в природно-климатических условиях, воздействующих на работника в процессе труда и вызывающих усиление его физической напряженности в сравнении с благоприятными условиями, и пр. (Адамчук, Кокин, Яковлев, 1999).

Численность государственных служащих, осуществляющих свою деятельность в этих районах, по статистике достаточно невелика. Считается, что в таких районах занято около двух пятых всего трудоспособного населения страны, однако численность государственных служащих, в отличие от благоприятных районов, составляет здесь меньший удельный вес. В таких районах и местностях, как правило, находятся территориальные органы отдельных федеральных органов исполнительной власти, например Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства, иных федеральных органов, выполняющих контрольно-надзорные функции, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации или их структурные подразделения, персонал которых относится к числу государственных гражданских служащих. Что касается военной и правоохранительной службы, то здесь имеются отдельные воинские формирования, включая пограничные посты и заставы, а также органы внутренних дел, в первую очередь полиции. Однако количество вопросов и проблем, возникающих здесь при оплате труда государственных служащих, нисколько не меньше, если не больше, чем в органах, расположенных в благоприятных районах страны. При этом основные публикации в средствах массовой информации, в том числе в Интернете, посвящены юридическим, кадровым, бухгалтерским и налоговым консультациям практики применения надбавок и коэффициентов. Такое положение объясняется тем обстоятельством, что большинство нормативных правовых актов, регламентирующих в первую очередь вопросы оплаты труда, предоставления социальных гарантий и других отношений с государственными гражданскими служащими, занятыми в районах Крайнего Севера, местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, пустынных, безводных местностях и высокогорных районах, были приняты во времена бывшего Союза ССР, начиная с 1930-х гг. и в большинстве своем в силу определенных причин на практике продолжают действовать и в настоящее время. Такое положение предусмотрено статьей 423 Трудового Кодекса Российской Федерации, в которой установлено, что впредь до приведения законов и иных нормативных актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с Трудовым Кодексом Российской Федерации законодательные и иные нормативные акты Российской Федерации бывшего Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, применяются постольку, поскольку они не противоречат указанному Кодексу<sup>2</sup>.

Более того, в начале 1990-х гг. решением Совета Министров РСФСР было предоставлено право Советам Министров республик, входящих в состав

РСФСР, крайисполкомам, облисполкомам и исполкомам народных депутатов автономных округов по согласованию с соответствующими профсоюзными органами самостоятельно устанавливать за счет средств бюджетов республик, входящих в состав РСФСР, автономных округов и местных бюджетов повышенные размеры районных коэффициентов к заработной плате рабочих и служащих в пределах действующих на их территориях минимальных и максимальных размеров этих коэффициентов<sup>3</sup>. После чего во многих субъектах Российской Федерации приняты решения о повышении установленного в централизованном порядке размера районного коэффициента или о введении такого коэффициента в тех местностях, где такой коэффициент ранее не был установлен.

Впоследствии в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» было установлено, что размер районного коэффициента и порядок его применения для расчета заработной платы устанавливаются Правительством Российской Федерации<sup>4</sup>. Однако нормативно определенного сводного перечня территорий, где устанавливается районный коэффициент для государственных гражданских служащих, до сих пор не существует. В настоящее время насчитывается 43 субъекта Российской Федерации, где для работников предприятий и организаций, расположенных здесь, установлены районные коэффициенты (коэффициенты), при этом 27 из них полностью или частично относятся к районам Крайнего Севера или местностям, приравненным к районам Крайнего Севера. В отдельных местностях органами власти субъектов Российской Федерации устанавливаются коэффициенты за отдаленность. Следует отметить, что предложения о введении районных коэффициентов и коэффициентов за некомфортные природно-климатические условия в отдельных территориях Российской Федерации поступают в Правительство Российской Федерации до сих пор.

С принятием 30 декабря 2011 г. Постановления Правительства Российской Федерации N 1237 «О размерах коэффициентов и процентных надбавок и порядке их применения для расчета денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях, с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях» многие проблемы, имевшие место при оплате труда военнослужащих и работников органов внутренних дел, были преодолены<sup>5</sup>.

Рассмотрим порядок и условия выплаты районных коэффициентов и процентных надбавок государственным служащим по видам государственной службы.

Так, денежное содержание (довольствие) государственных служащих, замещающих должности в государственных органах, органах внутренних дел и военных подразделениях, расположенных в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в южных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока, в пустынных, безводных местностях, высокогорных районах, в которых в соответствии с действующим законодательством установлены районные коэффициенты, коэффициенты и процентные надбавки, увеличивается в размере установленных для определенного вида государственной службы на данной территории районных коэффициентов, коэффициентов и процентных надбавок. При этом размер заработной платы с учетом этих коэффициентов предельными размерами не ограничивается. Для сведения, в советское время районный коэффициент или коэффициент начислялся на ограниченный законом заработок.

Указанным выше постановлением утверждены перечень районов, в которых для военнослужащих и служащих правоохранительных органов к их денежному довольствию применяются районные коэффициенты, а также перечень территорий, за военную службу (службу) в которых применяются процентные надбавки в зависимости от периодов военной службы (службы, трудовой деятельности) в этих районах. Более того, круг территорий, где указанным постановлением были введены повышенные районные коэффициенты и надбавки, расширен за счет районов с неблагоприятными экологическими условиями, что отсутствует для государственных гражданских служащих, а также работников других предприятий и организаций реального сектора экономики. В то же время круг районов и территорий, где установлены районные коэффициенты и процентные надбавки военнослужащим и служащим правоохранительной службы, является более представительным и не совпадает с перечнем утвержденных районов для государственных гражданских служащих.

Коэффициенты за работу в отдаленных, пустынных и безводных местностях и высокогорных районах в целом имеют меньшее распространение, чем районные коэффициенты за работу в условиях Крайнего Севера и приравненных к нему местностях. Размеры этих коэффициентов для государственных гражданских служащих также устанавливаются решением Правительства Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации. При этом размеры коэффициентов за работу в пустынных и безводных местностях дифференцированы в зависимости от расстояния между местностью и источником пресной воды. Такие коэффициенты для государственных гражданских служащих установлены в ряде районов Астраханской, Саратовской, Ростовской областей, Ставропольского и Пермского краев, республиках Алтай, Дагестан, Калмыкия. Следует отметить, что круг пустынных районов и безводных местностей для военнослужащих и работников органов внутренних дел намного шире перечня таких районов, где соответствующие коэффициенты установлены для государственных гражданских служащих. Однако следует иметь в виду, что для государственных гражданских служащих такие

коэффициенты установлены в пределах от 1,1 до 1,35, а для военнослужащих и служащих правоохранительной службы – от 1,1 до 1,3.

Коэффициенты за работу в высокогорных районах для государственных гражданских служащих установлены в следующих параметрах (см. табл. 1):

Таблица 1

### Коэффициенты за работу в высокогорных районах для государственных гражданских служащих

Высота местности над уровнем моря	Размер коэффициента
1500–2000 м	до 1,15
2000–3000 м	1,30
свыше 3000 м	до 1,40

*Источник:* Чекин М.А. Оплата служебной деятельности государственных гражданских служащих России, история, практика, эксперименты, перспективы. М.: ИД НИУ ВШЭ. 2014. С. 73.

Коэффициенты за работу в высокогорных районах для государственных гражданских служащих установлены в ряде местностей республик Алтай, Дагестан, Северная Осетия – Алания, Тыва. Что касается военнослужащих и служащих правоохранительной службы, то за службу в высокогорных районах указанным выше Постановлением Правительства Российской Федерации для них установлены соответствующие коэффициенты в тех же параметрах, что и для государственных гражданских служащих. Однако в период службы на высоте местности от 1500 до 2000 м размер коэффициента к денежному довольствию дифференцирован от 1,15 до 1,2 по отдельному списку таких территорий. При этом количество таких территорий для военнослужащих и служащих правоохранительной службы намного шире, чем для государственных гражданских служащих.

В местностях, где одновременно применяются несколько видов коэффициентов, указанные коэффициенты суммируются.

Таблица 2

### Перечень регионов России, в которых государственным гражданским служащим устанавливаются коэффициенты за неблагоприятные условия службы, и размеры этих коэффициентов

Субъекты Российской Федерации	Районные коэффициенты	За работу в пустынных и безводных местностях	За работу в высокогорных районах
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>			
<i>Республика Карелия</i>			
Беломорский, Калевальский, Кемский, Лоухский районы, г. Костомукша	1,40	–	–

Медвежьегорский, Муезерский, Пудожский и Сегежский районы	1,30	–	–
Остальная территория республики, города Петрозаводск и Сортавала	1,15	–	–
<i>Республика Коми</i>			
г. Воркута с территорией, подчиненной городской администрации	1,60	–	–
г. Инта с территорией, подчиненной городской администрации	1,50	–	–
Вуктыльский, Ижемский, Печорский, Сосногорский, Троицко-Печорский, Усть-Цилемский, Усинский и Удорский районы, города Вуктыл, Сосногорск, Ухта и Усинск, г. Печора с территорией, подчиненной городской администрации	1,30	–	–
Остальная территория республики, в т.ч. г. Сыктывкар	1,20	–	–
<i>Архангельская область</i>			
Лешуконский, Мезенский и Пинежский районы, Соловецкий район, г. Северодвинск с территорией, подчиненной городской администрации	1,40	–	–
Остальная территория области, в т.ч. г. Архангельск	1,20	–	–
<i>Ненецкий автономный округ</i>	1,50	–	–
<i>Вологодская область</i>			
г. Череповец	1,25	–	–
Остальная территория области, в том числе г. Вологда	1,15	–	–
<i>Мурманская область</i>			
г. Мурманск-140	1,80	–	–
пос. Туманный	1,70	–	–
Остальная территория области, в т.ч. г. Мурманск	1,40	–	–
<b><i>Южный федеральный округ</i></b>			
<i>Республика Дагестан</i>			
Ногайский, Тарумовский (за исключением населенных пунктов: Карабаглы, Новогеоргиевка, Рассвет, Калиновка, Комсомольский – и прилегающих к ним территорий), Кизлярский (населенные пункты: Брянск, Тушиловка, Суюткино, Б. Арешевка и прилегающие к ним территории) районы	–	1,20	–



Тарумовский (населенные пункты: Карабаглы, Новогеоргиевка, Рассвет, Калиновка, Комсомольский и прилегающие к ним территории), Кизлярский (территория, ограниченная с юга линией от с. Новомановский – разъезд N 17 – с. Большебрядихинское – с. Крайновка) районы, 5-километровая прибрежная полоса Крайновского района южнее с. Крайновки и Аграханский полуостров)	–	1,10	–
На территориях, расположенных на высоте свыше 3000 м над уровнем моря	–	–	1,30
На территориях, расположенных на высоте от 2000 до 3000 м над уровнем моря	–	–	1,20
<i>Республика Калмыкия</i>			
на территории Республики Калмыкия, ограниченной с севера и запада линией от границы с Астраханской областью через с. Чомпот – с. Северный – пос. Цаган-Нур – с. Бургсун в 10 км восточнее с. Кегульты, далее до южной границы Приозерного района – с. Шатта – с. Улан-Эрге – с. Ики-Бурул – пос. Южный, с юга по границе Республики Калмыкия со Ставропольским краем и с Республикой Дагестан до Каспийского моря	–	1,30	–
на территории Юстинского, Малодербетовского и Приозерного районов, ограниченной с запада линией Барманцак – совхоз им. Чапаева – с. Деде-Ламон – с. Бургсун и с юга территорией, где предусмотрен коэффициент 1,30; на территории Приозерного, Целинного, Яшкульского и Ики-Бурульского районов, ограниченной с запада и северо-запада линией 10 км восточнее с. Кегульты – с. Бар-Нур – с. Джедык – п. Буратинский – с. Гигант, с юга и юго-востока – границей Ики-Бурульского района со Ставропольским краем, с севера и востока – территорией, где предусмотрен коэффициент 1,30	–	1,20	–
Остальная территория республики, за исключением территории, где предусмотрены коэффициенты 1,30 и 1,20, г. Элисты и территории западнее озер Маныч и Маныч-Гудило	–	1,10	–
<i>Республика Северная Осетия – Алания</i>			
На территориях, расположенных на высотах от 2000 до 3000 метров над уровнем моря	–	–	1,20
<i>Ставропольский край</i>			
Нефтекумский район (населенные пункты: Зимняя Ставка, Бакрес, Махтмуд-Мектеб, Тукуй-Мектеб, Мурзабе, Абрам-Тюбе – и прилегающие к ним территории)	–	1,20	–
пос. Нефтекумск	–	1,10	–

<i>Астраханская область</i>			
Красноярский район (Ахтубинский сельский совет, в том числе пос. Бахареевский, пос. Вишневы, пос. Комсомольский, пос. Топал, Джанайский сельский совет, в том числе пос. Азау, с. Хошетаевка, с. Ясын-Сакан, Сентовский сельский совет, в том числе пос. Айсапай, пос. Белячий, пос. Брянский, пос. Бузан-пристань, пос. Досанг, пос. Ланчуг, с. Куянлы, с. Сеитовка, Степновский сельский совет, в том числе пос. Кигач, пос. Приозерный, пос. Степной), пос. Аксарайский и временные населенные пункты, входящие в сельский совет	-	1,35	-
Лиманский район (Лиманский, Караванинский, Михайловский, Зензелинский, Яндыковский, Промысловский, Новогеоргиевский сельские советы)	-	1,10	-
<i>Ростовская область</i>			
Дубовский (кроме с. Дубовское), Заветинский, Зимовниковский (кроме пос. Зимовники), Орловский (кроме пос. Орловский), Пролетарский (кроме г. Пролетарск), Ремонтненский районы	-	1,10	-
<b>Приволжский федеральный округ</b>			
<i>Республика Башкортостан</i>	1,15	-	-
<i>Республика Удмуртия</i>	1,15	-	-
<i>Кировская область</i>			
Афанасьевский, Белохолуницкий, Богородский, Верхнекамский, Даровский, Зуевский, Кирово-Чепецкий, Лузский, Мурашинский, Нагорский, Омутнинский, Опаринский, Подосиновский, Слободский, Унинский, Фаленский, Халтуринский и Юрьянский районы и г. Киров с территорией, подчиненной городской администрации	1,15	-	-
<i>Оренбургская область</i>	1,15	-	-
<i>Пермская область</i>			
Красновишерский и Чердынский районы	1,20	-	-
Остальная территория области, в том числе г. Пермь	1,15	-	-
<i>Коми-Пермяцкий автономный округ</i>			
Косинский, Кочевский и Гайнский районы	1,20	-	-
Остальная территория автономного округа, в том числе г. Кудымкар	1,15	-	-
<i>Саратовская область</i>			
Александрово-Гайский район	-	1,15	-

<b>Уральский федеральный округ</b>			
<i>Курганская область</i>	1,15	–	–
<i>Свердловская область</i>			
Гаринский и Таборинский районы, города Ивдель, Карпинск, Краснотурьинск и Североуральск	1,20	–	–
Остальная территория области, в том числе г. Екатеринбург	1,15	–	–
<i>Тюменская область</i>			
Уватский район	1,50	–	–
Остальная территория области, в том числе г. Тюмень	1,15	–	–
<i>Челябинская область</i>	1,15	–	–
<b>Сибирский федеральный округ</b>			
<i>Республика Алтай</i>			
Кош-Агачский и Улаганский районы (на высоте свыше 2000 м над уровнем моря)	1,40	1,30	1,30
Кош-Агачский и Улаганский районы (на высоте от 1500 до 2000 м над уровнем моря)	1,40	1,30	1,20
Остальная территория Республики Алтай	1,40	–	–
<i>Республика Бурятия</i>			
Баунтовский, Муйский и Северо-Байкальский районы	1,30	–	–
Остальная территория республики, в том числе г. Улан-Удэ	1,20	–	–
<i>Республика Тыва</i>			
Монгун-Тайгинский и Тоджинский районы, территория Шынаанской сельской администрации Кызылского района	1,50	–	1,15
Остальные районы, в том числе Кызылский (за исключением территории Шынаанской сельской администрации) и г. Кызыл	1,40	–	–
<i>Республика Хакасия</i>	1,30	–	–
<i>Алтайский край</i>			
Алейский, Баевский, Бурлинский, Благовещенский, Волчихинский, Егорьевский, Завьяловский, Ключевский, Кулундинский, Мамонтовский, Михайловский, Немецкий, Новочихинский, Поспелихинский, Панкрушинский, Родинский, Романовский, Рубцовский, Славгородский, Суетский, Табунский, Угловский, Хабарский и Шипуновский районы, города Алейск, Славгород и Яровое	1,20	–	–

Остальная территория края, в том числе г. Барнаул	1,15	–	–
<i>Красноярский край</i>			
г. Норильск с территорией, подчиненной городской администрации	1,80	–	–
северная часть Туруханского района (севернее рек Нижняя Тунгуска и Турухан), местности, расположенные севернее Полярного круга (за исключением г. Норильска), г. Игарка с территорией, подчиненной городской администрации	1,60	–	–
Богучанский, Енисейский, Кежемский, Мотыгинский, Северо-Енисейский районы, южная часть Туруханского района (южнее рек Нижняя Тунгуска и Турухан), города Енисейск и Лесосибирск	1,30	–	–
Остальная территория края, в том числе г. Красноярск	1,20	–	–
<i>Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ</i>	1,60	–	–
<i>Эвенкийский автономный округ</i>			
северная часть Эвенкийского автономного округа (севернее реки Нижняя Тунгуска), в том числе пгт Тура	1,60	–	–
южная часть Эвенкийского автономного округа (южнее реки Нижняя Тунгуска)	1,30	–	–
<i>Иркутская область</i>			
Бодайбинский, Братский, Казачинско-Ленский, Катангский, Киренский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Усть-Илимский и Усть- Кутский районы, города Бодайбо, Братск с территорией, подчиненной городской администрации, Усть-Илимск и Усть-Кут	1,30	–	–
Остальная территория области, в том числе г. Иркутск	1,20	–	–
<i>Кемеровская область</i>	1,30	–	–
<i>Новосибирская область</i>	1,20	–	–
<i>Омская область</i>	1,15	–	–
<i>Читинская область</i>			
Территории поселковых и сельских административных образований, расположенных в 30-километровой пограничной зоне, г. Краснокаменск, пос. Краснокаменский и Октябрьский	1,40	–	–
Каларский, Тунгиро-Олекминский и Тунгоко- ченский районы	1,30	–	–

Остальная территория области, в том числе г. Чита	1,20	–	–
<i>Агинский Бурятский автономный округ</i>	1,20	–	–
<b><i>Дальневосточный федеральный округ</i></b>			
<i>Приморский край</i>			
Кавалеровский район (рудники Таежный и Тернистый)	1,40	–	–
Территории поселковых и сельских административных районов, расположенных в 30-километровой пограничной зоне	1,30	–	–
Остальная территория края, в том числе г. Владивосток	1,20	–	–
<i>Хабаровский край</i>			
Охотский район	1,60	–	–
Аяно-Майский, Ванинский, Верхнебуреинский (севернее 51 град. сев. шир.), им. П. Осипенко, Николаевский, Советско-Гаванский, Тугуро-Чумиканский и Ульчский районы, города Николаевск-на-Амуре и Советская Гавань, а также на территории, подчиненной Амгуньской и Дукинской сельским администрациям Солнечного района	1,40	–	–
Территории поселковых и сельских административных районов, расположенных в 30-километровой пограничной зоне	1,30	–	–
Остальная территория края, в том числе г. Хабаровск	1,20	–	–
<i>Еврейская автономная область</i>	1,20	–	–

**Примечание:** Утверждены приложением N 4 к Примерному положению об оплате труда работников федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, по виду экономической деятельности «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование», утвержденному Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 29 сентября 2008 г. N 102н.

Из таблицы 2 видно, что размеры районных коэффициентов утверждены для государственных гражданских служащих в пределах от 1,15 до 1,8, в то время как для военнослужащих и служащих правоохранительной службы Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. N 1237 районные коэффициенты установлены в параметрах от 1,15 до 2,0<sup>6</sup>.

К сожалению, до настоящего времени не принят основополагающий федеральный нормативный акт о районном регулировании оплаты труда работников предприятий и организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, который бы устанавливал единый порядок предоставления гарантий и компенсаций для соответствующего круга лиц.

Следует отметить, что с уходом военнослужащих и служащих правоохранительной службы в отставку и при оформлении им пенсии в соответствии с Законом от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и организациях уголовно-исполнительной системы, и их семей» (ст. 48) с учетом дополнений, внесенных в этот закон Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 3-ФЗ «О внесении дополнений в статью 48 закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей”», при расчете размеров пенсии установлен предельный размер районного коэффициента, учитываемый в составе денежного довольствия, равный 1,5<sup>7</sup>. Таким образом, лица, уходящие на пенсию, которым за военную службу (службу) к денежному довольствию начислялся районный коэффициент свыше 1,5, например за службу в отдельных районах Мурманской области или города Норильска, где этот коэффициент составляет 1,8, лишены части причитающейся им пенсии.

Как правило, выплате районного коэффициента для государственных гражданских служащих сопутствует надбавка за стаж работы в некомфортных природно-климатических условиях. Эти выплаты обычно называют «северными надбавками».

Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, в которых устанавливаются надбавки за стаж работы, был определен еще постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. N 1029. С тех пор в этот перечень был внесен ряд дополнений, и на сегодняшний день этот перечень состоит из более чем 150 территорий, включающих в себя как субъекты Российской Федерации в целом, так и районы, города, рабочие поселки и сельские поселения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. N 1237 для военнослужащих и служащих правоохранительной службы утвержден свой перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также других местностей с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностей, и размеры надбавок за военную службу (службу) в этих районах<sup>8</sup>. В этом документе данные выплаты поименованы как процентные надбавки.

Районы с некомфортными природно-климатическими условиями по предельному размеру выплаты как процентных надбавок за военную службу (службу), так и северных надбавок за стаж работы в них, для всех государственных служащих условно можно разделить на четыре группы:

I группа территорий – районы, за определенный стаж службы (работы) в которых данные надбавки не могут превышать 100% денежного содержания (довольствия) государственного служащего;

II группа территорий – районы, в которых процентные (северные) надбавки не могут превышать 80% денежного содержания (довольствия) государственного служащего;

III группа территорий – районы, в которых процентные (северные) надбавки не могут превышать 50% денежного содержания (довольствия) государственного служащего;

IV группа территорий – районы, в которых процентные (северные) надбавки не могут превышать 30% денежного содержания (довольствия) государственного служащего.

Такие группы для военнослужащих и служащих правоохранительной службы утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. N 1237, однако они отсутствуют в нормативных актах о северных надбавках для государственных гражданских служащих.

По установленному порядку при исчислении военной пенсии используется перечень районов Крайнего Севера и размеры районных коэффициентов, которые установлены для работников непромышленных отраслей реального сектора экономики, а не нормы постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. N 1237. При этом, как уже было отмечено выше, размеры этих районных коэффициентов для военнослужащих, проходящих военную службу, превышают размеры коэффициентов для государственных гражданских служащих и работников непромышленной сферы. Таким образом, военнослужащие и служащие правоохранительных органов при выходе на пенсию дважды подвергаются дискриминации.

Порядок определения стажа работы в этих условиях и размеры надбавок за этот стаж для государственных гражданских служащих определены Инструкцией о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами<sup>9</sup>.

В соответствии с п. 16г этой Инструкции определенные льготы в учете стажа работы в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, установлены для молодых специалистов государственной гражданской службы и работников непромышленной сферы. В то же время такие льготы для военнослужащих и служащих правоохранительной службы не предусмотрены.

Анализ действующего законодательства о районном регулировании оплаты служебной деятельности государственных служащих в зависимости от вида государственной службы свидетельствует о необходимости выработки единого нормативного правового акта о районном регулировании оплаты труда работников предприятий и организаций, включая государственные органы, расположенные в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, который устанавливал бы порядок и условия предоставления гарантий и компенсаций для соответствующего круга лиц. Нормативное обеспечение оплаты государственных гражданских служащих, действующее в настоящее время, явно нуждается в пересмотре.

Ряд имеющихся норм напрямую не касаются регулирования деятельности государственных гражданских служащих, но применяются как нормы трудового права к отношениям, связанным с государственной гражданской

службой в части, не урегулированной Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Часть норм, регулирующих отношения на государственной службе, необходимо принять заново, в частности, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» необходимо разработать и утвердить единый для всех видов государственной службы федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей, который позволит, по нашему мнению, устранить имеющиеся недостатки действующего законодательства при учете районных коэффициентов в составе денежного довольствия для определения размера пенсии военнослужащим и государственным служащим правоохранительной службы. Следует также внести изменения в статью 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которой северная надбавка гражданским служащим отнесена к иным выплатам и не является структурной составляющей их денежного содержания, в то время как по законодательству о военной службе процентная надбавка за стаж военной службы в тех же местностях входит в состав денежного довольствия военнослужащих.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Адамчук В.В., Кокин Ю.П., Яковлев Р.А. (1999). Экономика труда. М.: ЗАО «Финстатинформ». 1999.
2. Баткаев Р.А., Марков В.И. (1964). Дифференциация заработной платы в промышленности СССР. М.: Экономика. 1964.
3. Быковская Ю.В. (2012). Оплата труда сотрудников органов внутренних дел: сущность, специфика, направления совершенствования // Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики». – Серия «Экономика и право». № 8-9. 2012. Электронный ресурс: [www.vipstd.ru/nautex/index.php/en/---e](http://www.vipstd.ru/nautex/index.php/en/---e)
4. Волгин Н.А. (2013). Современные социальные проблемы развития регионов Российского Севера. В кн.: «Российский Север: модернизация и развитие». М.: Центр стратегического партнерства. 2013.
5. Потрубейко В.А. (2007). Механизм оценки личных деловых качеств работников – центральное звено новой системы оплаты в АК «АЛРОСА». Российский экономический Интернет-журнал. (Электронный ресурс). М.: АТиСО. 2007.
6. Экономика труда (социально-трудовые отношения). Под ред. Н.А. Волгина, Ю.Д. Одегова. М.: Изд-во «Экзамен». 2002.



## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
- <sup>2</sup> Трудовой Кодекс Российской Федерации. М.: Проспект. 2002. С. 174–175.
- <sup>3</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 22 октября 1990 г. № 458 «Об упорядочении компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера» (не опубликовано).
- <sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.
- <sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 3. Ст. 436.
- <sup>6</sup> Там же.
- <sup>7</sup> Ведомости Советов народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 04.03.1993. № 9. Ст. 328; Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 129.
- <sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 3. Ст. 436.
- <sup>9</sup> Приказ Министерства труда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 2. (Электронный ресурс). [www.consultant.ru/dokument/cons\\_doc\\_LAW](http://www.consultant.ru/dokument/cons_doc_LAW)

## PROBLEMS AND DECISIONS ON THE REGULATION OF PAYMENT OF CIVIL SERVANTS' ACTIVITY IN RUSSIA

---

**Checkin Michail A.**

Assistant professor of the School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE. Address: National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [mchekin@hse.ru](mailto:mchekin@hse.ru)

### Abstract

There is a number of deficiencies in the current Russian state system of substitution of the increased material and physiological expenditures by civil servants who work in the regions of the Far North or in the areas equated with those in the Far North; who work in the regions of unfavorable climate and ecology; or in the remote regions; or high in the mountains or in the arid deserts. They are related to the coefficients disproportions of the regional regulation of civil servants' labor payment, which depends on the type of public service, on the absence of a common system of coefficients, salary increase for military men, public servants and servants in the domestic affairs bodies, which compensate their serving in unfavorable conditions; there is no uniform registration of coefficients and rises in salaries of public servants and servicemen which is necessary for calculating the size of their pensions. The analysis of labor legislation on the matter revealed the contradictions in the payment of public servants, ser-

vicemen and workers in the home affairs bodies. The main reason for the contradictions is the absence in Russian legislation of the fundamental statutory act on the regional regulation of labor payments to the employees of the offices and companies situated in such regions, the act that would set up a common (uniform) order for granting guarantees and compensations to an appropriate group of people. Thus, the following conclusion may be drawn: it is necessary that a part of legislatively mandated labor regulations in civil service be passed; a new Federal act of law on the pension provision of the citizens of the RF in public service and their families, common for all types of civil service, be developed and passed.

**Keywords:** public service; types of public service; salaries of civil servants; regional coefficients; ratio and percentages increase to the official salary.

**Citation:** Chekin M.A. (2014). Problemy i resheniya rayonnogo regulirovaniya oplaty sluzhebnoi deyatelnosti gosudarstvennykh sluzhashchikh Rossii [problems and decisions on the regulation of payment of civil servants' activity in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 179–196 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Adamchuk, V.V, Kokin, Yu.P. & Yakovlev, R.A. (1999). *Ekonomika truda* [Labour Economics]. Moscow: ZAO «Finstatinform».
2. Batkaev, R.A. & Markov, V.I. (1964). *Differentsiatsiya zarabotnoi platy v promyshlennosti SSSR* [Differentiation of wages in the industry of the USSR]. Moscow: Ekonomika.
3. Bykovskaya, Yu.V. (2012). Oplata truda sotrudnikov organov vnutrennikh del: su-shchnost', spetsifika, napravleniya sovershenstvovaniya [Payment for labor of employees of internal affairs: the nature, specificity, ways of improving]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya «Ekonomika i Pravo»*, n. 8–9. Available: [www.vipstd.ru/nautex/index.php/en/---e](http://www.vipstd.ru/nautex/index.php/en/---e) (accessed: November 19, 2014).
4. Potrubeiko, V.A. (2007). Mehanizm otcenki lichnykh delovykh kachestv rabotnikov – tsentral'noe zveno novoi sistemy oplaty v AK «ALROSA» [The evaluation mechanism of personal business qualities of employees – the central link of the new payment system in «ALROSA»], *Rossiyskiy ekonomicheskii Internet-zhurnal*. Moscow: ATiSO. 2007.
5. Volgin, N.A. (2013). Sovremennye sotsial'nye problemy razvitiya regionov Rossiyskogo Severa [Contemporary social problems of development of the regions of the Russian North]. In: *Rossiyskiy Sever: modernizatsiya i razvitie*. Moscow: Tsentr strategicheskogo partnerstva.
6. Volgin, N.A. & Odegova, Ju.D. (Eds) (2002). *Ekonomika truda (sotsial'no-trudovye otnosheniya)* [Economics of Labor (Labor Relations)]. Moscow: Izd-vo «Ekzamen».