

Тищенко Е.Н.

СОСТАВ И СООТНОШЕНИЕ СТИМУЛИРУЮЩИХ ЭЛЕМЕНТОВ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация

В статье проведен сравнительный анализ структурных элементов оплаты труда государственных служащих зарубежных стран и России. Автором рассмотрены типовые выплаты государственным служащим в международной практике, определены размеры и соотношения между постоянными и переменными частями оплаты. Особое внимание уделено элементам оплаты по результатам, расчету их удельного веса в совокупном размере денежного содержания государственных служащих.

Проанализированы текущее состояние и недостатки существующей системы оплаты труда на государственной гражданской службе в Российской Федерации, даны рекомендации по совершенствованию структуры денежного содержания и сближению российской практики с современными моделями стимулирования по результатам.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, стимулирование, оплата по результатам, денежное содержание, должностной оклад, надбавки, премии, результативность профессиональной служебной деятельности.

Современный опыт государственного управления требует все более высокой эффективности от государственной службы, разработки и внедрения новых технологий служебной деятельности, оказания государственных услуг, межведомственного взаимодействия. Согласно различным оценкам [4] и социологическим опросам населения [7], государственный аппарат в настоящее время отличается избыточной бюрократизацией, неэффективностью функционирования, раздутой численностью и длительными сроками согласования и решения вопросов. В последнее время растет число исследований, посвященных проблеме повышения эффективности деятельности государственных служащих и концентрирующихся на вопросах мотивации чиновников к достижению конкретных результатов [12; 25; 21; 8; 14]. Одна из ключевых тем таких исследований – построение системы оплаты труда по результатам (performance related pay) [15] и поиск наиболее эффективных элементов стимулирования в структуре денежного содержания государственных служащих [10].

Международный опыт демонстрирует значительное разнообразие применяемых структурных элементов и способов оплаты по результатам в государственном секторе. Наиболее распространенными и типовыми компонентами в структуре оплаты труда государственных служащих в международной практике являются [18; 20]:

- оклад в соответствии с занимаемой должностью (base salary);
- оклад в соответствии с квалификацией, грейдом, принадлежностью к определенной группе (grade salary);
- надбавки (allowances);
- повышающие выплаты (pay increments);
- вознаграждения (rewards);
- премии (premiums);
- бонусы (bonuses).

В отдельных странах существуют свои особенности в структуре оплаты труда государственных служащих – это компоненты денежного содержания, не относящиеся напрямую к перечисленным, но связанные со стимулированием по результатам. К таким компонентам относятся, например, система консолидированных базовых вознаграждений (consolidated base pay awards) и неконсолидированных премий (non-consolidated bonuses) в Великобритании [24], повышающие процентные ставки к уровню оплаты (rates for the job) в Австралии [9], система дополнительных поощрительных выплат по результатам (results-based rewards) в Финляндии [13], плата за дополнительный риск при заключении соглашения о результативности с повышенными обязательствами (pay at risk) в Канаде [11] и т.д.

Важными при систематизации многообразия элементов в структуре оплаты труда государственных служащих в зарубежных странах являются их отнесение к постоянной или переменной части оплаты труда, гарантированность или негарантированность их выплаты, а также взаимосвязь с оценкой компетенций, знаний, умений или результативности деятельности. Данные зависимости отражены в табл. 1.

Таблица 1

**Основные элементы структуры
оплаты труда государственных служащих
в зарубежных странах**

	Постоянная часть оплаты	Переменная часть оплаты	
Выплаты гарантированы	– оклад в соответствии с занимаемой должностью (base salary)	– оклад в соответствии с квалификацией, грейдом, принадлежностью к определенной группе (grade salary); – вознаграждения (rewards); – неконсолидированные премии (non-consolidated bonuses)	Оценка компетенций, знаний, умений
Выплаты не гарантированы	– надбавки (allowances); – повышающие процентные ставки к уровню оплаты (rates for the job); – консолидированные базовые вознаграждения (consolidated base pay awards)	– повышающие выплаты (pay increments); – премии (premiums); – бонусы (bonuses); – дополнительные поощрительные выплаты по результатам (results-based rewards); – плата за риск (pay at risk)	Оценка результативности деятельности

Источник: составлено автором [18; 20].

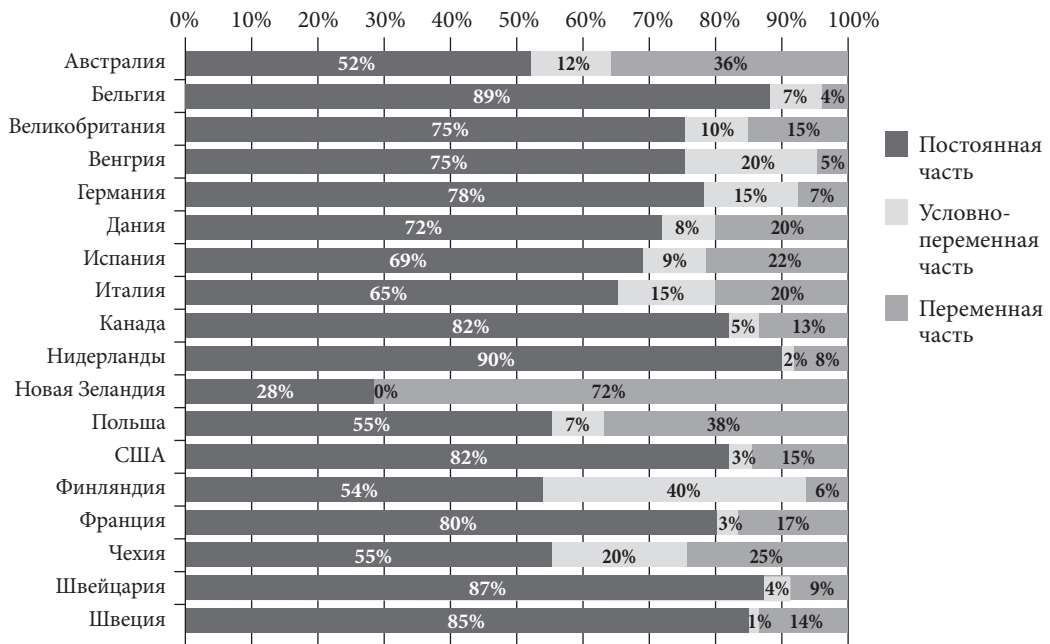
В наибольшей степени стимулирующие выплаты, напрямую связанные с результативностью, отражены в 4-м квадранте приведенной таблицы, а частичные признаки стимулирования по результатам – во 2-м квадранте. На основе данной систематизации можно выделить следующие три части в структуре оплаты труда государственных служащих в зарубежных странах:

- постоянная часть оплаты, не зависящая от результативности деятельности государственных служащих (1-й и 3-й квадранты);
- условно-переменная часть оплаты, зависящая от компетенций, знаний, умений и частично результативности деятельности государственных служащих (2-й квадрант);
- переменная часть оплаты, в большой степени зависящая от результативности деятельности государственных служащих (4-й квадрант).

Медианные значения соотношений постоянной, условно-переменной и переменной частей в структуре оплаты труда государственных служащих в различных странах приведены на рис. 1.

Рисунок 1

Соотношения постоянной, условно-переменной и переменной частей в структуре оплаты труда государственных служащих в различных странах



Источник: составлено автором [17; 19].

Средние значения условно-переменной и переменной частей в структуре оплаты труда государственных служащих составляют соответственно 10 и 19%. Следует отметить, что дифференциация процентного отношения результативной части оплаты труда к остальной в зарубежных странах отличается неоднородностью – от 4 до 72%, наиболее часто на практике встречается соотношение в распределении постоянных и премиальных выплат как 70 – 10 – 20% (фиксированный оклад – надбавки – премии по результатам).

Последней тенденцией в области оплаты по результатам в международной практике является распространение выплат, связанных с результативностью деятельности, практически на все категории государственных служащих, а не только на руководящий состав [16]. Условно-переменные выплаты все более тесно увязываются с проектными технологиями и коллективными результатами деятельности, разрабатываются механизмы ранжирования результатов. Системы оценки результативности деятельности государственных служащих становятся все менее стандартизированными и формализованными, превращаясь в децентрализованный набор механизмов со все более разнообразными критериями [23]. Вместе с тем в большинстве случаев устанавливаются ограничения по процентному соотношению государственных служащих, которые могут добиться высоких результатов в рамках данных разнообразных систем [22].

Анализ международного опыта показывает, что наличие в структуре оплаты труда государственных служащих премиальных выплат, непосредственно связанных с результатами деятельности, имеет высокое стимулирующее значе-

ние, и чем большей и менее гарантированной является доля элементов результативной оплаты, тем в большей степени работа государственного служащего направлена на выполнение поставленных целей и задач, достижение установленных показателей результативности.

Использование международного опыта может быть востребовано при проведении преобразований на государственной службе в Российской Федерации. Совершенствование системы оплаты труда государственных служащих является в настоящее время крайне актуальным вопросом, что находит отражение в принимаемых нормативных правовых актах. Одно из основных мероприятий Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [2] – оптимизация порядка оплаты труда государственных служащих, внедрение принципов оплаты по результатам. Основными направлениями совершенствования системы государственного управления согласно недавнему Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» являются:

- совершенствование системы оплаты труда государственных гражданских служащих;
- установление особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также единого подхода к осуществлению выплаты государственным гражданским служащим премий за выполнение особо важных и сложных заданий по результатам работы;
- увеличение в оплате труда государственных гражданских служащих доли, обусловленной реальной эффективностью их работы.

Структура оплаты труда гражданских служащих в Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1], в соответствии с которым денежное содержание гражданского служащего состоит из следующих элементов:

- должностного оклада;
- оклада за классный чин;
- надбавки за выслугу лет;
- надбавки за особые условия гражданской службы;
- надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- ежемесячного денежного поощрения;
- выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- материальной помощи;
- премии за выполнение особо важных и сложных заданий.

По аналогии с проанализированным международным опытом можно дифференцировать структуру выплат, составляющих денежное содержание, на элементы, образующие постоянную и переменную части оплаты, и определить их взаимосвязь с результативностью деятельности государственных гражданских служащих (табл. 2).

Таблица 2

Основные элементы структуры оплаты труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации

	Постоянная часть оплаты	Переменная часть оплаты	
Выплаты гарантированы	<ul style="list-style-type: none"> – должностной оклад; – оклад за классный чин; – надбавка за выслугу лет; – надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну; – ежемесячное денежное поощрение; – выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска 	<ul style="list-style-type: none"> – надбавка за особые условия гражданской службы 	Оценка компетенций, знаний, умений
Выплаты не гарантированы	<ul style="list-style-type: none"> – материальная помощь 	<ul style="list-style-type: none"> – премия за выполнение особо важных и сложных заданий 	Оценка результативности деятельности

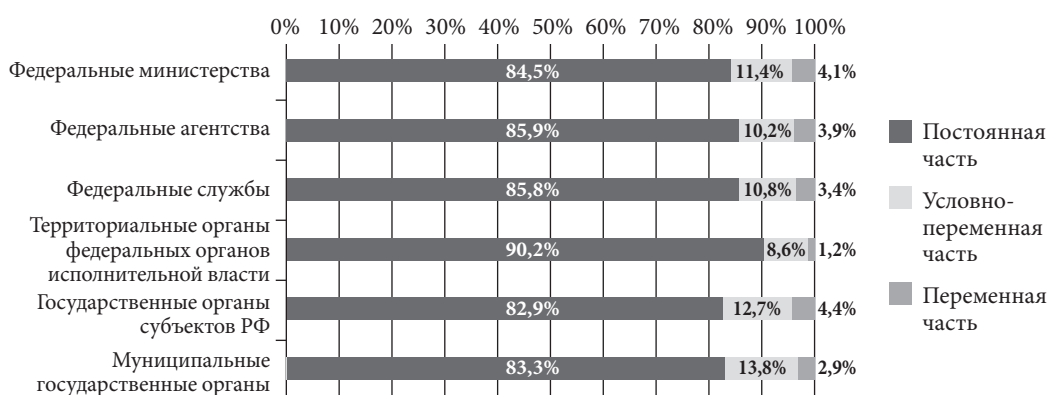
Источник: составлено автором по результатам анализа российского законодательства и существующей практики.

Очевидно, что практически все выплаты в структуре денежного содержания государственных гражданских служащих составляют постоянную часть, к условно-переменной и переменной частям относится по одной выплате.

Медианные значения соотношений постоянной, условно-переменной и переменной частей в структуре оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации приведены на рис. 2.

Рисунок 2

Соотношения постоянной, условно-переменной и переменной частей в структуре оплаты труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации



Источник: составлено автором на основе анализа данных Росстата [5; 6].

Средние значения условно-переменной и переменной частей в структуре оплаты труда государственных гражданских служащих составляют соответственно 11,3 и 3,3%. Следует отметить, что ни в одной из проанализированных зарубежных стран нет такой низкой доли в структуре денежного содержания, приходящейся на премиальную часть, а соотношение 86 – 11 – 3% (оклад и большинство дополнительных выплат – надбавка за особые условия гражданской службы – премия за выполнение особо важных и сложных заданий) не позволяет осуществлять эффективное стимулирование государственных гражданских служащих. Во многом этим, по мнению автора, обусловлены практически полное отсутствие заинтересованности государственных гражданских служащих в результатах своей деятельности и низкое качество выполняемых работ, поскольку как при выдающихся результатах служебной деятельности, так и при формальном выполнении должностных обязанностей уровень вознаграждения остается одним и тем же.

В этой связи следует как можно быстрее осуществить переход к новой системе оплаты труда государственных гражданских служащих. Для совершенствования системы денежного содержания и внедрения элементов оплаты по результатам на государственной гражданской службе в Российской Федерации необходимо:

- включить в должностной оклад все надбавки и дополнительные выплаты, носящие гарантированно-постоянный характер и не используемые для стимулирования государственных гражданских служащих;
- существенно увеличить в структуре денежного содержания долю выплат, направляемых на премирование;
- изменить название и назначение надбавки за особые условия гражданской службы, связав ее с уровнем квалификации и профессионализма государственных гражданских служащих;
- законодательно закрепить новый вид дополнительной выплаты – «премии за результативность профессиональной служебной деятельности».

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
2. Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»».
3. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
4. Открытое Правительство. Доклад Президенту Российской Федерации по итогам деятельности Рабочей группы по формированию системы «Открытое правительство», 2012. URL: <http://большоеправительство.пф/report/1445/> (дата обращения: 19.10.2012).
5. Росстат. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в I полугодии 2012 года. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/194.htm (дата обращения: 19.10.2012).
6. Росстат. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств) в I полугодии 2012 года. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/plat23.htm (дата обращения: 19.10.2012).
7. Фонд «Общественное мнение». Оценка качества госуслуг. Довольны ли граждане тем, как их обслуживает государство? Опрос «ФОМнибус», репрезентативный опрос 1500 человек, 29.04.2012 г. URL: <http://fom.ru/politika/10439> (дата обращения: 19.10.2012).
8. Alonso P., Lewis G. Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector // *American Review of Public Administration*. 2001. Vol. 31. № 4. P. 363–381.
9. Australian Public Service Commission. Performance Management Guidance, 2010.
10. Binderkrantz A.S., Christensen J.G. Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. Vol. 22. № 1. P. 31–49.
11. Canada, Privy Council Office, Performance Management Program Guidelines. Deputy Ministers, Associate Deputy Ministers and Individuals Paid in the GX Salary Range. Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2011.
12. Coursey D., Yang K., Pandey S. Public Service Motivation (PSM) and Support for Citizen Participation: A Test of Perry and Vandenberg's Reformulation of PSM Theory // *Public Administration Review*. July–August 2012. Vol. 72. № 4. P. 572–581.
13. Finnish Ministry of Labour, Handbook on Performance Management. May, 2012.

14. Gene A Brewer; Sally, Coleman Selden; Rex, L Facer II. Individual Conceptions of Public Service Motivation // *Public Administration Review*. May–June 2000. Vol. 60. № 3. P. 254–264.
15. Kang, Sung-Choon; Yanadori, Yoshio. Adoption and Coverage of Performance-Related Pay during Institutional Change: An Integration of Institutional and Agency Theories // *The Journal of Management Studies*. December 2011. Vol. 48. № 8. P. 1837–1856.
16. Moynihan D.P. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. № 1. P. 77–89.
17. OECD, Country Reports on Performance-Related Pay from France, Germany, the UK and Sweden. Unclassified Document. Paris, 2003.
18. OECD, Performance Pay schemes for public sector managers: An evaluation of the impacts. Paris, 1997.
19. OECD, Performance-Related Pay Policies for Government Employees. Paris, 2005.
20. OECD, Performance-Related Pay Policies for Government Employees: Main Trends in OECD Member Countries. Unclassified Document. Paris, 2004.
21. Perry J. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1996. Vol. 6. № 1. P. 5–23.
22. Rolle C., Klingner D. Performance Appraisal Systems as a Strategic Human Resource Management Tool in the Bahamian Public Service // *International Journal of Public Administration*. 2012. Vol. 35. № 5. P. 303–326.
23. Sanger M.B. From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance // *Public Administration Review*. 2008. Vol. 68. Special Issue. P. 70–85.
24. UK Cabinet Office, Performance Management Guidance for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service, 2011.
25. Wright E.B. Public Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2001. Vol. 11. № 4. P. 559–586.