

РЕЦЕНЗИЯ

Практика и перспективы развития мер материального стимулирования государственных гражданских служащих: монография / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, О.В. Александров, Л.Н. Татарина, Е.В. Масленникова. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 224 с. – (Технологии государственного управления)

Клименко А.В.*

Низкая эффективность государственного управления признается одним из главных препятствий социально-экономического развития России. В числе причин недостаточной эффективности государственного управления указывается на крайне ограниченные возможности стимулирования результативности на государственной службе. Несмотря на предпринятые значительные усилия по ее реформированию и развитию, уровень мотивации государственных служащих и результативность их профессиональной служебной деятельности остаются недостаточными для обеспечения необходимого качества государственного управления.

При этом если в первой половине 2000-х гг. такое положение дел обуславливалось отставанием уровня оплаты труда государственных служащих от заработной платы в коммерческом секторе, то сегодня это объяснение уже не работает. В последние годы наблюдается опережающий рост оплаты труда государственных служащих по сравнению с работниками иных отраслей и секторов экономики. В связи с этим особое значение приобретают анализ структуры денежного содержания, практики материального стимулирования государственных служащих и поиск возможностей более рационального использования ресурсов, направляемых на данные цели. Все это говорит об актуальности тематики представляемого исследования.

* Клименко Андрей Витальевич – ординарный профессор, руководитель департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук, заведующий кафедрой теории и практики государственного управления факультета социальных наук, директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: aklimenko@hse.ru

Монография включает обзор международного опыта материального стимулирования государственных гражданских служащих, обширный статистический материал, характеризующий практику материального стимулирования в системе российской государственной службы, а также практические предложения и рекомендации по ее совершенствованию.

Значительный научный интерес представляет использованный авторами монографии подход к оценке практики материального стимулирования государственных служащих, при котором учитываются уровень и компоненты оплаты труда в функциональном и должностном разрезах. В частности, в монографии *впервые* проанализировано использование фонда стимулирования, выделяемого федеральным органам исполнительной власти сверх фонда оплаты труда. Стоит подчеркнуть, что данные по оплате труда в таком разрезе опубликованы.

Приведенный авторами анализ эмпирических данных позволяет выявить три ключевые проблемы в сфере материального стимулирования государственных гражданских служащих:

- высокая степень дифференциации оплаты труда между различными должностями, значительно превышающая аналогичные показатели, характерные для стран-членов ОЭСР;
- низкая степень взаимосвязи реальных результатов деятельности государственного служащего и оплаты его труда;
- непрозрачность используемых систем материального стимулирования как для самих государственных служащих, так и для общества в целом, причинами которой выступают неоправданная раздробленность структуры оплаты труда и использование субъективных критериев при распределении премий и поощрений.

Наличие этих проблем в значительной степени обуславливает то, что при общем росте уровня оплаты труда на государственной гражданской службе за последнее десятилетие не произошло качественного повышения результативности профессиональной служебной деятельности чиновников.

Исходя из анализа данных проблем, авторы выработали рекомендации по совершенствованию практики материального стимулирования государственных служащих. При этом, как справедливо отмечают авторы, оплата труда по результатам должна сопровождаться и другими мерами, направленными на повышение прозрачности системы материального стимулирования, преодоление избыточной фрагментации денежного содержания служащего, создание условий для объективной оценки результатов.

В монографии представлены предложения по двум вариантам развития системы материального стимулирования государственных гражданских служащих на среднесрочную перспективу. Оба варианта предполагают решение проблемы высокой фрагментации системы оплаты труда (большого количества используемых видов надбавок и выплат) и формального отношения к стимулирующим выплатам (подмены оценки результатов на компенсацию в уровне оплаты труда с частным сектором и плату за лояльность). В частности, авторы предлагают укрупнить структуру оплаты труда с увеличением доли должностного оклада в общем объеме денежного содержа-

ния и консолидацией в должностном окладе всех выплат компенсационного характера. При этом будет обеспечен рост базовой («гарантированной») части оплаты труда (денежного содержания), носящей компенсационный характер и связанной с должностной позицией, до 60% от общего объема материального стимулирования (отказ от использования премирования как инструмента компенсации низкого уровня окладов). В настоящее время, как справедливо отмечается в монографии, доля должностного оклада в общем объеме выплат государственным гражданским служащим не превышает 15–20%.

В качестве референтного уровня оплаты труда, относительно которого предлагается установить базовый уровень денежного содержания, авторы предлагают рассматривать уровень заработных плат работников с высшим образованием в экономике. Хотя данное сопоставление не лишено искажений (например, связанных со значительной долей работников бюджетной сферы в общей численности работников с высшим образованием), такой подход представляется более оправданным по сравнению с традиционным соотношением оплаты труда государственных гражданских служащих и средней заработной платы в экономике.

Значительное повышение базового уровня денежного содержания, по мнению авторов, позволит жестче привязать премирование государственных гражданских служащих к результативности их профессиональной деятельности. В частности, предлагается исключить практику премирования государственных гражданских служащих в случаях, когда заданный уровень результативности не достигнут, а также учитывать при премировании не только индивидуальные результаты (например, показатели результативности или оценку реализации индивидуальных планов), но и коллективные результаты деятельности органа исполнительной власти в целом. Данный подход предполагает наличие механизма распределения премиального фонда между федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами в зависимости от достигаемых результатов. Следует отметить, что некоторая практика внедрения подобных механизмов была накоплена в рамках реализации проектов по конкурентному распределению средств между органами исполнительной власти на региональном уровне.

Вариативность предлагаемых подходов связана с порядком применения результативной части оплаты труда. В первом варианте в качестве результативной части оплаты труда предлагается рассматривать только премии. Во втором варианте – комбинацию разовых премий и влияния результативности деятельности на уровень должностного оклада, определяемого не в качестве фиксированной суммы, а в качестве диапазона значений. Стоит подчеркнуть, что оба эти варианта получили широкое распространение в практике стран ОЭСР. В целом, приведенные в монографии предложения (особенно в части варианта 2) представляют прямой практический интерес и отличаются новизной по сравнению с подходами, проходившими обсуждение в течение последних лет в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 N 601.

В монографии сформулированы предложения по корректировке конкретных норм и положений законодательства, что позволяет использовать их для целей развития нормативно-правовой базы государственной гражданской службы.

Монография «Практика и перспективы развития мер материального стимулирования государственных гражданских служащих», подготовленная коллективом Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС, имеет как научное, так и прикладное значение. Она представляет интерес не только для руководителей, служащих кадровых подразделений государственных органов и органов местного самоуправления, студентов и аспирантов, обучающихся по программам государственного и муниципального управления, но и для широкого круга читателей, интересующихся проблемами развития государственной службы как в нашей стране, так и за рубежом.

REVIEW

Practice and Prospects for Developing Measures of Civil Servants
Material Stimulating: the Monograph / V.N. Yuzhakov,
E.I. Dobrolyubova, O.V. Alexandrov, L.N. Tatarinov,
E.V. Maslennikov. – Moscow: Publishing House
«Delo» RANEPА, 2016. – 224 p. – (Public Administration
Technologies).

Klimenko Andrey V.

PhD, Professor in Ordinary, Head of the Department of Theory and Practice
of Public Administration, Faculty of Public Administration, Director of the Institute
of Public Administration and Municipal Management of National Research University, HSE
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: aklimenko@hse.ru