

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Добролюбова Е.И., Татаринова Л.Н.,
Южаков В.Н.**

**Перспективы повышения конкурентоспособности
оплаты труда гражданских служащих**

Москва 2019

Аннотация. Работа посвящена проблемам конкурентоспособности уровня оплаты труда на государственной гражданской службе. В работе представлены сопоставления уровня оплаты труда гражданских служащих с аналогичными уровнями в зарубежных странах, а также по сопоставимым группам должностей на российском рынке труда. По итогам анализа конкурентоспособности федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ определены ключевые направления совершенствования денежного содержания государственных гражданских служащих, в том числе, выработаны предложения по увеличению гарантированной (постоянной) части оплаты их труда в общей структуре денежного содержания на вариантной основе.

Добролюбова, Е.И. ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Татаринова Л.Н. доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципального управления ИГСУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Южаков В.Н. директор научно-исследовательского Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018год

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ.....	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1 Оценка конкурентоспособности оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих.....	5
2 Оценка конкурентоспособности оплаты труда государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации	20
3 Основные направления совершенствования денежного содержания гражданских служащих.....	31
4 Предложения по увеличению гарантированной части денежного содержания гражданских служащих и доли выплат, обусловленных результативностью их профессиональной служебной деятельности.....	40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	51
ЛИТЕРАТУРА	53

ВВЕДЕНИЕ

Традиционно оплата труда на государственной гражданской службе в России оценивается как недостаточно конкурентоспособная, при этом системные исследования уровня конкурентоспособности оплаты труда гражданских служащих как по сравнению с зарубежными странами, так и в сопоставлении с частным сектором России не проводились.

В работе проанализированы данные об уровне и структуре оплаты труда гражданских служащих, в том числе по категориям и группам должностей, и проведена оценка уровня конкурентоспособности их оплаты труда как в сравнении с гражданской службой стран ОЭСР, так и по сравнению с оплатой труда в экономике в целом.

Результаты сопоставлений показывают, что с учетом различий в ВВП на душу населения, уровень оплаты труда российских гражданских служащих, занятых в центральных аппаратах в целом соответствует уровню оплаты труда государственных служащих в среднем по странам ОЭСР. При этом конкурентоспособность оплаты труда на гражданской службе существенно варьируется в зависимости от места прохождения службы и категории должностей. Наиболее проблемная ситуация сложилась с оплатой труда гражданских служащих, замещающих должности категорий «руководители» и «специалисты» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, а также с оплатой труда специалистов в центральных аппаратах федеральных ведомств.

В работе приведены рекомендации по вариантам совершенствования денежного содержания гражданских служащих с целью повышения конкурентоспособности оплаты их труда. В частности, обоснована необходимость повышения доли постоянной (гарантированной) оплаты труда в общей структуре денежного вознаграждения гражданских служащих, а также обеспечения прозрачности системы оплаты труда, в том числе, по результатам на государственной службе.

1 Оценка конкурентоспособности оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих

Недостаточная конкурентоспособность оплаты труда на государственной службе и, как следствие, сложность привлечения и удержания высококвалифицированных кадров традиционно рассматривается как одна из ключевых проблем реформы государственной службы в России. В отличие от зарубежных стран, где разрыв между оплатой труда в частном и государственном секторе в целом складывается в пользу государственного сектора (прежде всего, для должностей, не требующих высокой квалификации) [1]¹, в государственном секторе в России уровень оплаты труда в 2000-х и начале 2010-х гг. был традиционно ниже, чем у частных работодателей независимо от уровня квалификации [3].

Несмотря на в целом положительные тенденции в сфере оплаты труда государственных гражданских служащих за последние 15 лет, прошедшие с момента начала реализации первой Программы реформирования государственной службы в 2003 г. [4], повышение престижа государственной гражданской службы, в том числе, путем совершенствования системы оплаты труда, рассматривается как одно из актуальных направлений развития госслужбы и сегодня. В частности, реализация «мероприятий по совершенствованию системы материального стимулирования гражданских служащих и структуры денежного содержания гражданских служащих, в том числе по увеличению гарантированной части их денежного содержания и доли выплат, обусловленных эффективностью их профессиональной служебной деятельности» предусмотрена «Дорожной картой» по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг. [5].

Как показывают данные Росстата, за последнее десятилетие среднемесячная начисленная заработная плата государственных гражданских служащих существенно возросла (таблица 1). Так, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти в 2017 г. составила 107,9 тыс. руб., что в 3,2 раза больше, чем в 2007 г. (33,4 тыс. руб.); среднемесячная заработная плата федеральных государственных служащих в территориальных органах составила в среднем 42,3 тыс. руб. (по сравнению с 19,9 тыс. руб.

¹ Так, по данным Международного валютного фонда, в 2010 г. в среднем в Еврозоне уровень оплаты труда в государственном секторе превышал уровень оплаты труда в частном секторе на 5 п.п. Данное соотношение не является одинаковым для всех стран и меняется во времени. Например, если во Франции в целом за последние десятилетия отмечалось незначительное (в пределах 1%) превышение среднего уровня оплаты труда в государственном секторе по сравнению с частным сектором, в 2010 г. уровень оплаты труда на государственной службе составил в среднем на 3 п.п. ниже, чем в частном секторе [2].

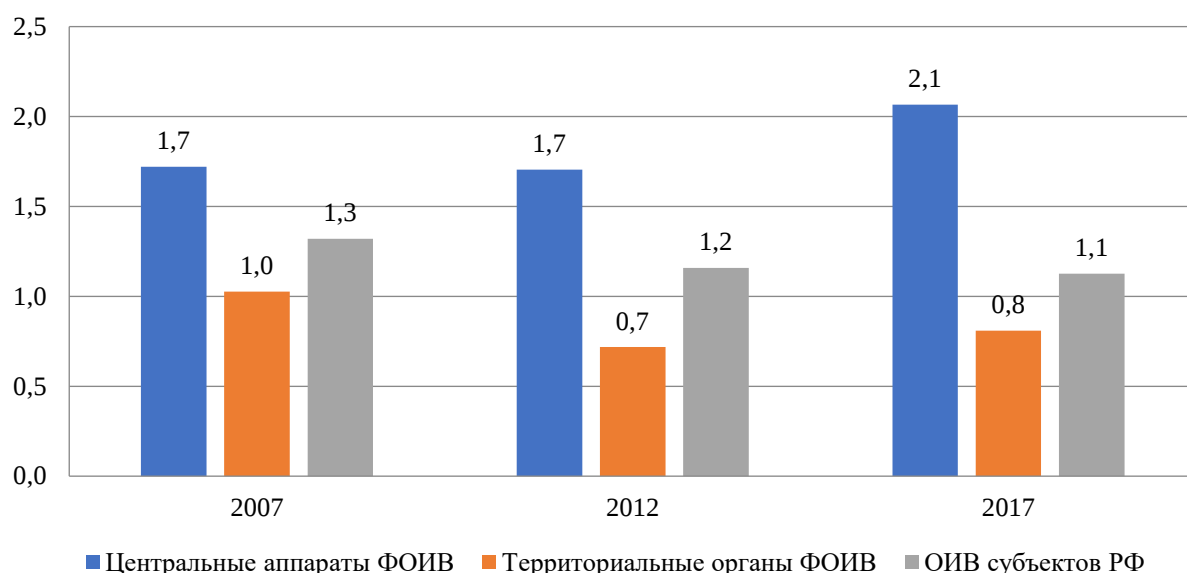
в 2007 г.); заработная плата государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации составила в среднем 58,8 тыс. руб. (по сравнению с 25,6 тыс. руб. в 2007 г.). Анализ представленных данных показывает, что рост заработной платы государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти за последнее десятилетие опережал рост средней заработной платы в экономике и средней заработной платы среди занятых с высшим образованием, тогда как динамика заработных плат в территориальных органах и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, напротив, была ниже, чем в среднем по экономике страны. Таким образом, динамика оплаты труда государственных гражданских служащих свидетельствует об опережающем росте конкурентоспособности оплаты труда в центральных аппаратах министерств и ведомств и относительном снижении конкурентоспособности оплаты труда на региональном уровне – в территориальных органах и региональных органах исполнительной власти.

Таблица 1 – Среднемесячная начисленная заработная плата государственных служащих и иных категорий граждан, тыс. руб.

Показатель	2007 год	2012 год	2017 год	2017 г. к 2007 г., раз
В центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти	33,4	67,7	107,9	3,2
В территориальных органах федеральных органов исполнительной власти	19,9	28,5	42,3	2,1
В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации	25,6	46,0	58,8	2,3
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в экономике	13,6	26,6	39,1	2,9
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в экономике (среди занятых с высшим образованием)	17,8	н.д.	51,3	2,9

Примечание – Составлено автором по данным Росстата: www.gks.ru.

Данный вывод подтверждается и при сопоставлении данных о среднемесячной начисленной заработной плате в органах исполнительной власти различного уровня и ВВП на душу населения (в текущих ценах). Так, в 2017 г. среднемесячная начисленная заработная плата в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти превышала ВВП на душу населения в 2,1 раза (в 2007 г. и 2012 г. – в 1,7 раза). В то же время за рассматриваемый период разрыв среднемесячной начисленной заработной платы служащих территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подушевого ВВП, напротив, сократился. В 2017 г. средний уровень оплаты труда в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти был ниже ВВП на душу населения; в органах власти субъектов Российской Федерации – в 1,1 раза выше ВВП на душу населения в стране (рисунок 1).



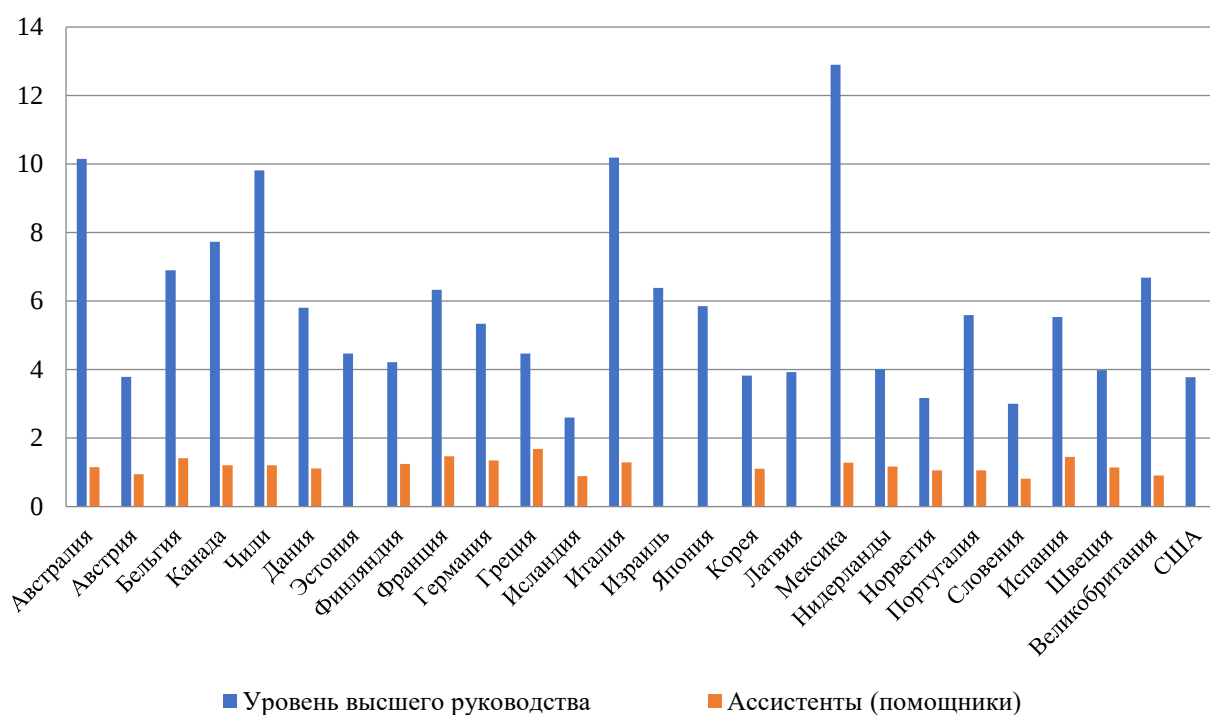
Примечание – Рассчитано автором по данным Росстата.

Рисунок 1 – Отношение средней начисленной заработной платы (в годовом выражении) к ВВП на душу населения, раз

В зарубежной практике анализ уровня оплаты труда на государственной службе, как правило, проводится по отношению к ВВП на душу населения не в целом в отношении средней заработной платы на государственной службе, а в разрезе референтных должностей, что облегчает межстрановые сопоставления и сравнения с уровнем оплаты труда в негосударственном секторе. Последние данные об уровне оплаты труда по референтным должностям в странах ОЭСР были опубликованы в 2017 г. [6].

В качестве референтных должностей в практике ОЭСР используются должности в центральных аппаратах органов исполнительной власти национального уровня, соответствующие высшему уровню руководства (высшая должность государственной службы и должность государственной службы, следующая за ней); среднему уровню руководства; должностям специалистов (старших специалистов и младших, начинающих специалистов), а также должностям ассистентов (помощников). Среди развитых стран – членов ОЭСР значительны межстрановые различия в уровне оплаты труда для конкретной референтной должности, причем отличия отмечаются как в абсолютном выражении (что связано, в том числе, с различиями в уровне жизни в рассматриваемых странах), так и в относительном выражении (при сопоставлении в подушевом ВВП конкретной страны). При этом для более высоких должностей межстрановые различия выше, чем для более низких, младших должностей. Например, для высшей должности государственной службы уровень оплаты труда колеблется от 12,9 подушевых ВВП в Мексике до 2,6 подушевых ВВП в Исландии, тогда как для должностей помощников (ассистентов) различия в уровне

оплаты труда не столь высоки: они варьируются от 0,89 ВВП на душу населения в Исландии до 1,68 подушевого ВВП в Греции (рисунок 2).



Примечание – Составлено автором по данным ОЭСР [6].

Рисунок 2 – Отношение средней заработной платы государственных служащих, замещающих референтные должности (в годовом выражении) к ВВП на душу населения в странах ОЭСР, раз

Следует отметить, что если предыдущие исследования отмечали некоторый дисбаланс в уровне оплаты труда между разными уровнями должностей (как по отношению к средней заработной плате работников с высшим образованием в экономике, так и по отношению к ВВП на душу населения) [7], в настоящее время средний уровень оплаты труда в центральных аппаратах российских министерств и ведомств (в среднем по соответствующим категориям и группам должностей) в целом соответствует уровню, достигнутому в странах ОЭСР¹.

Так, заработная плата государственных гражданских служащих, замещающих должности высшей группы категории «руководители» в России превышает ВВП на душу населения в 4,87–6,17 раз, тогда как в среднем в странах ОЭСР данное отношение для двух высших должностей государственной службы составляет, соответственно, 5,77 и 4,57 раз.

¹ В отсутствие данных по отдельным референтным должностям использованы данные Минфина России о среднемесячной начисленной заработной плате федеральных государственных гражданских служащих по группам и категориям должностей.

Средний уровень заработной платы для должностей государственной гражданской службы, которые могут быть отнесены к средним руководящим должностям, в России превышает ВВП на душу населения в 2,52–3,33 раза (в среднем по ОЭСР данное соотношение составляет 2,87–3,37 раз). Сопоставимые соотношения получены и по другим группам и категориям должностей, относимым к референтным должностям (таблица 2).

При этом необходимо заметить, что в российском контексте, помимо должностной дифференциации в уровне оплаты труда, отмечается и дифференциация в уровне оплаты труда в зависимости от подчиненности федерального органа исполнительной власти, причем в некоторых случаях (например, в отношении должностей обеспечивающих специалистов) обоснованность такой дифференциации вызывает сомнения.

Таблица 2 – Отношение уровня оплаты труда на государственной службе к ВВП на душу населения по отдельным референтным должностям

Уровень должности	В среднем по ОЭСР	в России в центральных аппаратах ФОИВ*		
		в ФОИВ, находящихся в ведении Президента РФ, а также подведомственных им ФОИВ	в министерствах, находящихся в ведении Правительства РФ, а также подведомственных им ФОИВ	в федеральных агентствах и службах, находящихся в ведении Правительства РФ
Уровень высшего руководства (в России – категория «руководители» высшей группы должностей)	4,57-5,77	6,17	4,87	6,80
Уровень среднего руководства (для России – категория «руководители» главной группы должностей)	2,87-3,37	2,52	3,33	2,98
Профессиональные специалисты высокого уровня (для России – специалисты главной группы должностей)	2,1	3,09	2,37	отсутствуют
Профессиональные специалисты начального уровня (для России – специалисты старшей группы должностей)	1,59	2,02	1,19	1,20
Служащие, выполняющие функции секретарей (обеспечивающие специалисты)	1,19	1,61	0,99	1,17

Примечание – *данные по ОЭСР за 2015 г., по федеральным органам исполнительной власти – за 2016 г. Источники: рассчитано автором по данным ОЭСР [3], Росстата (www.gks.ru) и Минфина России.

Оценка конкурентоспособности в уровне оплаты труда государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств с уровнем оплаты труда в частном секторе может быть проведена с использованием данных Росстата о средней заработной плате работников в экономике по категориям персонала¹. Как следует из результатов сопоставлений (таблица 3), средняя заработная плата всех категорий должностей федеральных государственных гражданских служащих в 2016 г. во всех группах федеральных органов исполнительной власти, за исключением должностей специалистов в федеральных службах и федеральных агентствах, находящихся в ведении Правительства РФ, превышала аналогичные показатели по соответствующим категориям персонала, занятого в экономике г. Москва в октябре 2017 г. При этом наибольший разрыв в уровне оплаты труда (в пользу федеральных органов исполнительной власти) отмечается для категории «руководители», наименьший – для категории «специалисты».

¹ Последние такие данные опубликованы за октябрь 2017 г.

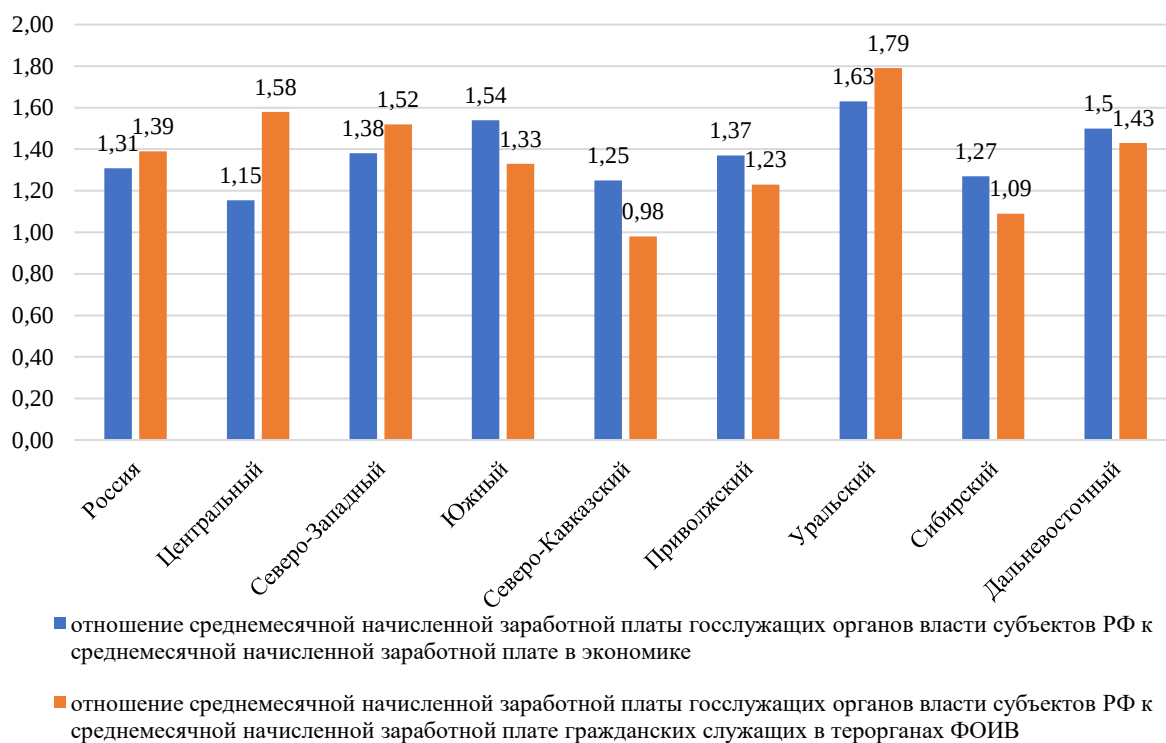
Таблица 3 – Сопоставление средней начисленной заработной платы в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти и в г. Москва по категориям персонала

Место работы	Всего	В т.ч. по категориям должностей (категориям персонала)			
		Руководители	Помощники (советники)	Специалисты	Обеспечивающие специалисты (для экономики в целом – «иные служащие»)
Правительство Российской Федерации	229 648	414 237	312 359	213 153	109 619
Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам	122 268	250 252	130 004	111 572	78 918
Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам	95 526	202 959	152 541	79 514	48 531
Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации	84 003	163 503	144 474	69 346	57 567
В среднем по экономике (г. Москва)	72 649	141 145	нет сопоставимых данных	78 231	46 872

Примечание – Составлено автором по данным Росстата и Минфина России.

Таким образом, в целом уровень оплаты труда в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти конкурентоспособен на рынке труда г.Москва (на уровне категорий должностей и категорий персонала). При этом могут сохраняться некоторые сложности с привлечением специалистов в федеральные агентства и службы, находящиеся в ведении Правительства РФ, однако расчетный разрыв в уровне оплаты труда по данной категории должностей с организациями всех форм собственности в г. Москва (11%) соответствует «корпоративной» системе оплаты труда на государственной службе, распространенной в азиатских странах (Южная Корея, Сингапур), где уровень оплаты труда на государственной службе отстает от частного сектора на 10-20% [8].

Если в центральных аппаратах федеральных министерств и ведомств общий уровень оплаты труда в целом является конкурентоспособным, привлекательность государственной службы на региональном уровне, особенно в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, вызывает сомнения. Так, по данным Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти в 2017 г. составила 42 290 руб., что на 5,8% ниже, чем среднемесячная начисленная заработная плата в экономике и на 28% ниже аналогичного показателя для региональных органов исполнительной власти. В то же время, такое соотношение отмечается не на всей территории Российской Федерации. Если в Центральном, Северо-Западном и Уральском федеральных округах уровень оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов действительно существенно ниже средней заработной платы в экономике, то в остальных округах ситуация обратная. Уровень оплаты труда государственных гражданских служащих в региональных органах исполнительной власти превышает уровень оплаты труда в территориальных органах во всех федеральных округах, кроме Северо-Кавказского, однако различия в уровне оплаты труда также варьируются по федеральным округам: наименьший разрыв отмечается в Сибирском и Приволжском федеральных округах, наибольший – в Уральском федеральном округе (в основном, за счет Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области). Следует отметить и существенные различия в уровне оплаты труда в различных федеральных округах и субъектах Российской Федерации; данные различия лишь частично обусловлены различиями в стоимости жизни и применением «северных» повышающих коэффициентов.



Примечание – Составлено по данным Росстата.

Рисунок 3 – Среднемесячная начисленная заработная плата государственных гражданских служащих и в среднем по экономике в 2017 г. по федеральным округам

Приведенные на рисунке 3 данные свидетельствуют о том, что, если уровень оплаты труда в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целом конкурентоспособен на региональном рынке труда, привлекательность занятости в территориальных органах, особенно в регионах Центрального, Северо-Западного и Уральского федеральных округов, сомнительна.

Данный вывод подтверждается и результатами сопоставления уровня оплаты труда гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и среднего уровня оплаты труда по экономике по категориям должностей (категориям персонала). Если в целом уровень оплаты государственных гражданских служащих территориальных органов сопоставим с уровнем оплаты труда в экономике, а в территориальных органах федеральных министерств, подведомственных Правительству Российской Федерации и находящихся в их ведении федеральных служб и агентств он даже несколько выше (в 2016 г. 45 928 тыс. руб. против среднего по экономике в октябре 2017 г. 38 609 руб. в месяц), в разрезе категорий должностей (категорий персонала) ситуация иная. Так, по категории «руководители» уровень оплаты труда в территориальных органах ниже по всем группам федеральных министерств и ведомств по сравнению со средним уровнем оплаты труда в экономике. Существенно отстает от средних значений по экономике и

уровень оплаты труда специалистов федеральных министерств, служб и агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. В то же время, уровень оплаты труда обеспечивающих специалистов в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, напротив, выше, чем в среднем по экономике (таблица 4). Соответственно, если для обеспечивающих специалистов гражданская служба в территориальных органах является более привлекательной по сравнению с частным сектором, для категории руководителей и специалистов ситуация принципиально иная, а разрыв в сложившемся уровне оплаты труда является существенным.

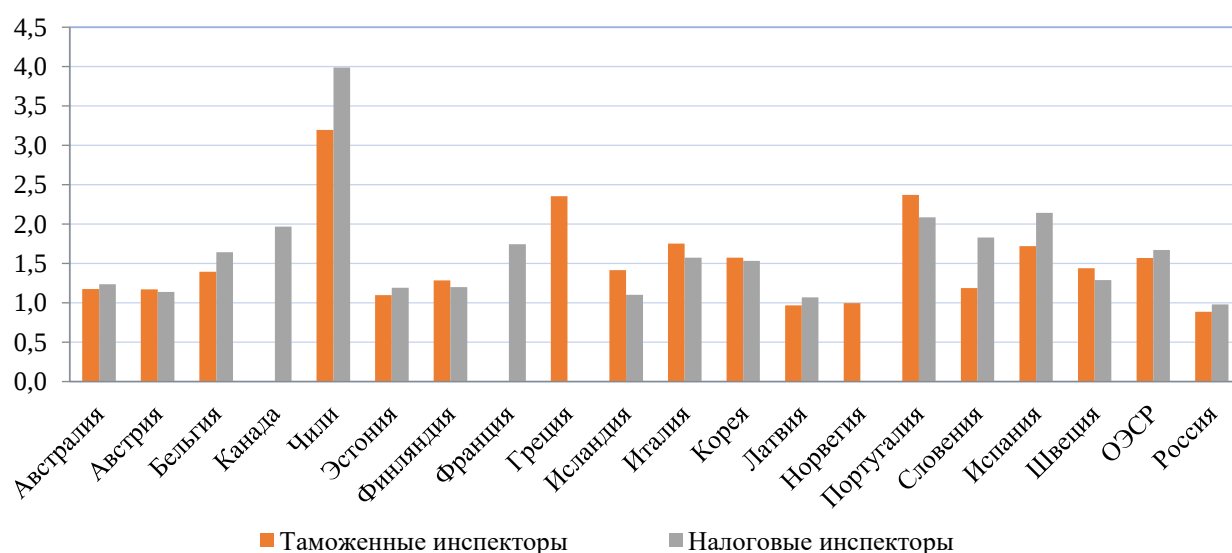
Таблица 4 – Сопоставление средней начисленной заработной платы в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти и в среднем по экономике России по категориям персонала

Место работы	Всего	В т.ч. по категориям должностей (категориям персонала)			
		Руководители	Помощники (советники)	Специалисты	Обеспечивающие специалисты (для экономики в целом – «иные служащие»)
Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам	33 711	52 860	45 254	31 645	26 452
Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам	45 928	69 921	51 155	42 498	27 998
Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации	36 789	56 596	45 461	33 509	26 815
В среднем по экономике (Российская Федерация)	38 609	74 059	нет сопоставимых данных	41 955	23 876

Примечание – Составлено автором по данным Росстата и Минфина России.

О недостаточном уровне конкурентоспособности оплаты труда гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти свидетельствуют и результаты международных сопоставлений. Так, по данным ОЭСР за 2015 г., средний уровень оплаты труда таможенного инспектора превышает ВВП на душу населения в стране в 1,6 раза; для налоговых инспекторов соотношение составляет 1,7 раз. В развитых странах наблюдается существенная вариация данного соотношения. Так, относительно высокий уровень оплаты труда таможенных и налоговых инспекторов отмечается в странах Южной Европы (Португалия, Греция), где их средний уровень оплаты труда превышает ВВП на душу населения более чем вдвое. Значительно ниже соотношение подушевого ВВП и оплаты труда инспекторов таможенной и налоговой служб в странах Балтии и в Норвегии (рисунок 4).

Расчет аналогичного соотношения для гражданских служащих территориальных органов ФТС России и ФНС России в 2017 г. показывает, что в нашей стране данное соотношение существенно ниже: 0,89 для служащих таможенных органов и 0,98 для служащих налоговых органов. Такой относительно низкий уровень оплаты труда таможенных и налоговых инспекторов (по сравнению с ВВП на душу населения) не отмечается ни в крупных странах ОЭСР (таких как Австралия, Канада, Франция), ни в восточноевропейских государствах (например, в Эстонии, Латвии, Словении). Результаты сопоставления показывают относительно низкий уровень конкурентоспособности оплаты труда в налоговых и таможенных органах России.



Примечание – Источник: данные ОЭСР [3], расчеты автора по данным Минфина России. Данные по ОЭСР за 2015 г., данные по России за 2017 г.

Рисунок 4 – Соотношение среднего уровня оплаты труда таможенных и налоговых инспекторов в странах ОЭСР и в России

Конкурентоспособность оплаты труда может быть оценена не только исходя из уровня оплаты труда, но и с учетом структуры оплаты труда, в том числе, исходя из соотношения постоянной и переменной части заработной платы. В этом отношении государственная гражданская служба в России также существенно проигрывает частному сектору. Так, по данным за 2015 г., доля средств премирования и стимулирования в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти (фактически – переменная часть оплаты труда) составляла 47,7% от общего объема расходов на оплату труда [4], что сопоставимо с уровнем 2013 г. (47,8%) и 2014 г. (47,1%) [7]. В территориальных органах на средства премирования и стимулирования в 2015 г. приходилось 38,7% от общего объема расходов на оплату труда (в I полугодии 2014 г. – 32,8% [9]). При этом доля собственно должностного оклада в общем объеме расходов на оплату труда крайне низкая и не превышает 20%.

В организациях негосударственной формы собственности, по данным Росстата, переменная часть оплаты труда существенно ниже: так, доля иных выплат (не связанных с тарифным заработком и районными коэффициентами) составляет лишь 24,8% от общего объема расходов на оплату труда и не превышает 30% ни для одной категории персонала. Например, доля иных выплат (в том числе стимулирующих) для категории руководители составляет 22,6%, для специалистов высшего уровня квалификации – 22,5%, для специалистов среднего уровня квалификации – 27,2%. Таким образом, в негосударственном секторе структура заработной платы, а значит и ее конкретный уровень является более прозрачным и предсказуемым, чем на государственной службе.

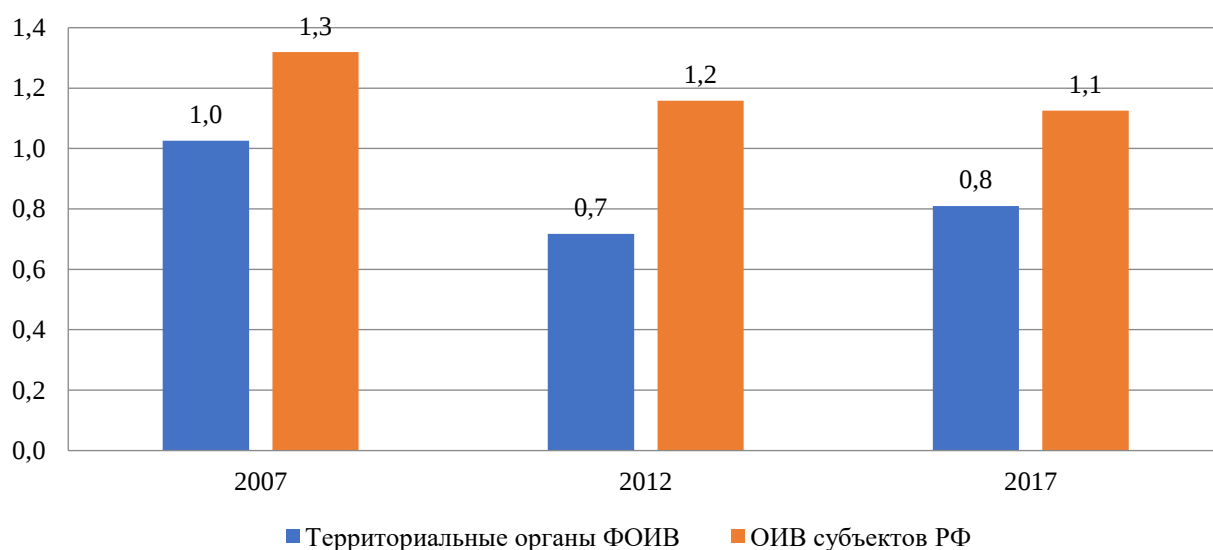
В целом проведенный анализ свидетельствует о том, что несмотря на некоторые положительные тенденции, задача повышения конкурентоспособности оплаты труда на государственной гражданской службе в России не полностью решена. При проведении дальнейших реформ необходимо уделить особое внимание упрощению структуры оплаты труда и повышению доли постоянной (гарантированной) части оплаты труда в общей структуре денежного содержания гражданских служащих. Решение задачи обеспечения конкурентоспособного уровня оплаты труда на государственной гражданской службе невозможно и без повышения общего уровня оплаты труда гражданских служащих, прежде всего, руководителей и специалистов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и специалистов центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств. Одним из источников финансирования такого повышения является дальнейшая оптимизация численности государственных гражданских служащих, в том числе, за счет цифровизации государственного управления, перехода к цифровым государственным услугам и осуществлению государственного контроля (надзора) с использованием

дистанционных методов, реализации платформенных решений в государственном управлении, широко обсуждаемых в экспертном сообществе [10].

2 Оценка конкурентоспособности оплаты труда государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации

Традиционно уровень оплаты труда на гражданской службе субъектов РФ считается более привлекательным, чем аналогичный показатель в территориальных органах федеральных органов власти. Однако вывод о конкурентоспособности уровня оплаты труда региональных государственных служащих может быть сделан только на основе сопоставительного анализа.

По данным Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата государственных гражданских служащих субъектов РФ в 2017 г. составляла 58 757 руб., что в 1,1 раза превышало ВВП на душу населения. Следует отметить, что за последние 10 лет отношение среднемесячной начисленной заработной платы государственных гражданских служащих субъектов РФ к подушевому ВВП имело тенденцию к снижению: в 2007 г. государственные служащие регионального уровня в среднем получали заработную плату, эквивалентную 1,3 подушевого ВВП, в 2017 г. – лишь 1,1 подушевого ВВП. Однако конкурентоспособность оплаты труда региональных чиновников по сравнению с уровнем оплаты труда в территориальных органах ФОИВ сохранялась все последнее десятилетие (рисунок 5).



Примечание – Источник: рассчитано авторами по данным Росстата.

Рисунок 5 – Отношение среднемесячной начисленной заработной платы государственных гражданских служащих территориальных органов ФОИВ и государственных служащих субъектов РФ к подушевому ВВП, раз

По данным Минфина России, дифференциация среднемесячного денежного содержания государственных служащих в органах государственной власти субъектов РФ

ниже, чем в федеральных органах государственной власти. Если в федеральных органах государственной власти среднемесячное денежное содержание в группе младших должностей, категории «обеспечивающие специалисты» в 11 раз меньше, чем в группе высших должностей, категории «руководители», то для государственной службы субъектов РФ разрыв составляет 3,85 раз¹ (таблица 5).

¹ Для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти разрыв составляет 4,1-4,4 раза.

Таблица 5 – Среднемесячное начисленное денежное содержание государственных гражданских служащих в 2016 г.

Группа должностей	Среднемесячное начисленное денежное содержание государственных гражданских служащих	в том числе по категориям должностей:			
		«Руководители»	«Помощники»	«Специалисты»	«Обеспечивающие специалисты»
Все группы должностей	54 948	88 790	55 451	46 885	33 364
в том числе по группам должностей:					
«высшие»		108 355	75 387	85 446	-
«главные»		91 733	73 417	62 071	47 413
«ведущие»		74 404	46 949	53 713	46 873
«старшие»		-	-	37 686	32 292
«младшие»		-	-	-	28 143

Примечание – Источник: данные Минфина России.

В среднем по России уровень среднемесячной начисленной заработной платы в органах власти субъектов РФ превышает аналогичный показатель в территориальных органах ФОИВ на 39%, что показывает более высокий уровень конкурентоспособности оплаты труда государственных служащих региональных администраций по сравнению с их коллегами, занятыми в территориальных органах. Наибольший разрыв между данными показателями отмечается в Уральском федеральном округе (79%), Центральном федеральном округе (58%) и Северо-западном федеральном округе (52% соответственно). В то же время, в Северо-Кавказском федеральном округе среднемесячная начисленная заработная плата в органах государственной власти субъектов РФ, напротив, несколько ниже, чем в территориальных органах ФОИВ (составляет 98% от уровня, отмечаемого в территориальных органах).

Среди субъектов РФ, где средняя заработная плата в государственных органах регионального уровня ниже, чем в территориальных органах ФОИВ, следует отметить Костромскую, Смоленскую области в ЦФО; Республики Коми и Карелия, Псковскую область в СЗФО; Республики Адыгея и Калмыкия в ЮФО; все республики Северного Кавказа; Кировскую область в Поволжье, Амурскую область и Еврейскую АО на Дальнем Востоке. Более чем вдвое различаются показатели среднемесячной начисленной заработной платы государственных служащих в региональных органах власти и в территориальных органах ФОИВ в Ленинградской области, Ханты-Мансийском автономном округе и в Хабаровском крае (в пользу региональных администраций). Значительный (более чем в 1,8 раз) разрыв в уровнях оплаты труда государственных служащих субъектов РФ и федеральных государственных служащих территориальных органов также отмечается в г. Санкт-Петербурге и в Тюменской области (таблица 6).

Таблица 6 – Соотношение среднемесячной начисленной заработной платы в органах государственной власти субъектов РФ, в экономике региона (округа) и в территориальных органах ФОИВ

Наименование федерального округа, субъекта РФ	Среднемесячная начисленная заработная плата государственных служащих субъектов РФ, руб.	Отношение среднемесячной начисленной заработной платы государственных служащих субъектов РФ	
		к среднемесячной начисленной заработной плате в экономике, раз	к среднемесячной начисленной заработной плате государственных служащих в территориальных органах ФОИВ, раз
<i>Российская Федерация</i>	58 757	1,31	1,39
<i>Центральный федеральный округ</i>	66 218	1,15	1,58
Белгородская область	41 034	1,31	1,18
Брянская область	40 123	1,49	1,16
Владимирская область	40 362	1,32	1,13
Воронежская область	47 880	1,51	1,44
Ивановская область	36 412	1,44	1,15
Калужская область	53 434	1,41	1,53
Костромская область	31 977	1,15	0,95
Курская область	40 487	1,40	1,18
Липецкая область	50 424	1,57	1,45
Московская область	68 868	1,31	1,56
Орловская область	37 959	1,42	1,14
Рязанская область	44 735	1,37	1,27
Смоленская область	33 546	1,15	0,97
Тамбовская область	36 078	1,36	1,16
Тверская область	48 292	1,55	1,42
Тульская область	53 696	1,53	1,53
Ярославская область	53 541	1,59	1,53
г. Москва	89 992	0,95	1,56
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>	70 478	1,38	1,52
Республика Карелия	49 513	1,27	0,91
Республика Коми	54 768	1,08	0,98
Архангельская область	72 814	1,55	1,34
Ненецкий авт. округ	103 966	1,37	1,56
Архангельская область (без НАО)	60 652	1,38	1,13
Вологодская область	46 331	1,27	1,18
Калининградская	56 360	1,56	1,60
Ленинградская область	81 549	1,81	2,07
Мурманская область	94 404	1,69	1,41

Продолжение таблицы 6

Наименование федерального округа, субъекта РФ	Среднемесячная начисленная заработная плата государственных служащих субъектов РФ, руб.	Отношение среднемесячной начисленной заработной платы государственных служащих субъектов РФ	
		к среднемесячной начисленной заработной плате в экономике, раз	к среднемесячной начисленной заработной плате государственных служащих в территориальных органах ФОИВ, раз
Новгородская область	37 119	1,13	1,12
Псковская область	33 388	1,28	0,91
г. Санкт-Петербург	87 554	1,39	1,86
<i>Южный федеральный округ</i>	49 063	1,54	1,33
Республика Адыгея	32 889	1,22	0,98
Республика Калмыкия	28 957	1,16	0,90
Республика Крым	48 791	1,71	1,26
Краснодарский край	54 629	1,60	1,42
Астраханская область	34 016	1,06	1,07
Волгоградская область	49 701	1,63	1,46
Ростовская область	54 398	1,70	1,46
г.Севастополь	49 925	1,59	1,21
<i>Северо-Кавказский федеральный округ</i>	32 848	1,25	0,98
Республика Дагестан	28 771	1,24	0,92
Республика Ингушетия	25 571	1,06	0,86
Кабардино-Балкарская Республика	31 126	1,26	0,99
Карачаево-Черкесская Республика	28 184	1,16	0,94
Республика Северная Осетия-Алания	28 365	1,05	0,89
Чеченская Республика	36 787	1,44	0,93
Ставропольский край	44 272	1,52	1,26
<i>Приволжский федеральный округ</i>	45 286	1,37	1,23
Республика Башкортостан	47 369	1,36	1,24
Республика Марий Эл	37 583	1,37	1,09
Республика Мордовия	33 840	1,29	1,03
Республика Татарстан	45 944	1,27	1,18
Удмуртская Республика	40 085	1,27	1,05
Чувашская Республика	37 524	1,40	1,12
Пермский край	47 063	1,29	1,16
Кировская область	33 654	1,20	0,94
Нижегородская область	55 068	1,50	1,49
Оренбургская область	57 419	1,81	1,55
Пензенская область	38 374	1,35	1,18
Самарская область	51 111	1,46	1,39

Продолжение таблицы 6

Наименование федерального округа, субъекта РФ	Среднемесячная начисленная заработная плата государственных служащих субъектов РФ, руб.	Отношение среднемесячной начисленной заработной платы государственных служащих субъектов РФ	
		к среднемесячной начисленной заработной плате в экономике, раз	к среднемесячной начисленной заработной плате государственных служащих в территориальных органах ФОИВ, раз
Саратовская область	37 039	1,31	1,14
Ульяновская область	42 762	1,48	1,21
<i>Уральский федеральный округ</i>	<i>81 346</i>	<i>1,63</i>	<i>1,79</i>
Курганская область	41 672	1,50	1,16
Свердловская область	52 278	1,34	1,27
Тюменская область	116 541	1,64	2,05
ХМАО	97 511	1,35	1,44
ЯНАО	184 459	1,96	2,54
Тюменская область (без ХМАО и ЯНАО)	77 526	1,62	1,91
Челябинская область	53 168	1,50	1,32
<i>Сибирский федеральный округ</i>	<i>48 288</i>	<i>1,27</i>	<i>1,09</i>
Республика Алтай	38 681	1,38	0,85
Республика Бурятия	48 891	1,35	1,17
Республика Тыва	57 047	1,76	1,09
Республика Хакасия	51 739	1,38	1,10
Алтайский край	39 769	1,54	1,09
Забайкальский край	49 488	1,31	1,01
Красноярский край	50 781	1,09	1,05
Иркутская область	52 830	1,21	1,04
Кемеровская область	42 881	1,19	0,97
Новосибирская область	49 403	1,31	1,19
Омская область	46 390	1,45	1,30
Томская область	56 434	1,32	1,23
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>	<i>84 355</i>	<i>1,50</i>	<i>1,43</i>
Республика Саха	87 036	1,30	1,31
Камчатский край	93 485	1,30	1,24
Приморский край	63 013	1,42	1,22
Хабаровский край	111 459	2,25	2,14
Амурская область	47 377	1,08	0,93
Магаданская область	99 928	1,20	1,29
Сахалинская область	98 210	1,24	1,53
Еврейская авт. область	38 155	1,02	0,81
Чукотский авт. округ	127 223	1,35	1,32

Примечание – Источник: данные Росстата.

В среднем по России, по данным Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата государственных служащих субъектов РФ превышает аналогичный показатель по экономике в 1,31 раза. Следует отметить, что разрыв в оплате труда варьируется в зависимости от категории персонала (категории должностей). Наименьший разрыв в уровне оплаты труда наблюдается по категории специалистов: в региональных органах государственной власти они получают в 1,12 раза больше, чем специалисты в экономике в целом. Выше всего «премия» за занятость в региональных органах власти отмечается для должностей руководящего состава (среднемесячная начисленная заработная плата выше, чем в среднем для руководителей в экономике в 1,42 раза) и для должностей обеспечивающего характера, где разрыв составляет 1,4 раза (таблица 7).

Таблица 7 – Соотношение среднемесячного начисленного денежного содержания государственных гражданских служащих субъектов РФ и среднемесячной начисленной заработной платы в экономике по категориям персонала

	Среднемесячное начисленное денежное содержание государственных гражданских служащих	в том числе по категориям должностей:			
		«Руководители»	«Помощники»	«Специалисты»	«Обеспечивающие специалисты»
В государственных органах субъектов РФ	54 948	88 790	55 451	46 885	33 364
В целом по экономике	38 609	74 059	нет сопоставимых данных	41 955	23 876
Соотношение среднемесячной начисленной заработной платы государственных служащих субъектов РФ с данными в среднем по экономике (раз)	1,42	1,20		1,12	1,40

Примечание – Расчеты автора по данным Минфина России и Росстата.

В отличие от рассмотренного выше соотношения с территориальными органами ФОИВ, превышение среднемесячной начисленной заработной платы по экономике отмечается во всех федеральных округах. Единственным регионом, где средний уровень заработной платы на государственной службе субъекта РФ ниже среднего уровня заработной платы в экономике, в 2017 г. являлся г. Москва.

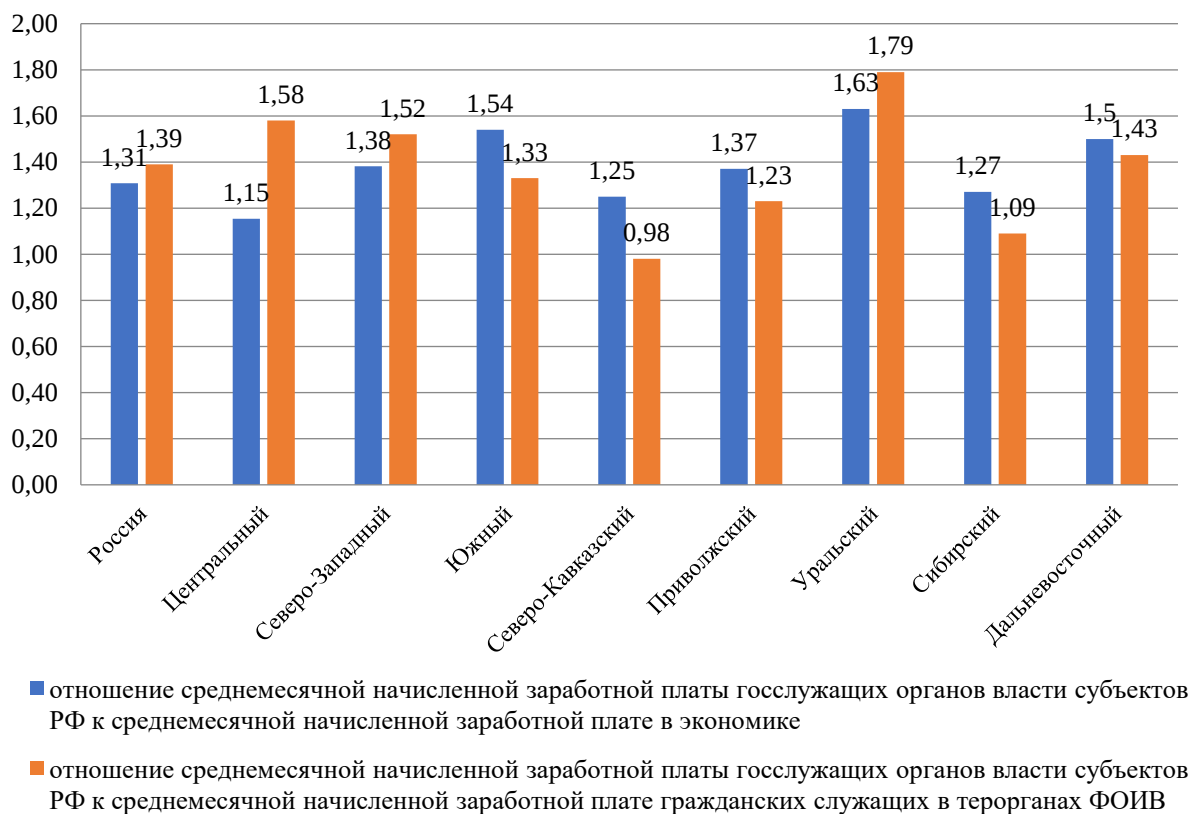


Рисунок 6 – Отношение среднемесячной начисленной заработной платы государственных служащих органов власти субъектов РФ к аналогичному показателю в целом по экономике и в территориальных органах ФОИВ в 2017 г. по федеральным округам

При этом различия в уровне оплаты труда в государственных органах субъектов РФ и в экономике соответствующих регионов разнятся в зависимости от федерального округа. Наиболее привлекательны условия оплаты труда в Уральском федеральном округе (среднемесячная начисленная заработная плата в региональных администрациях в среднем в 1,63 раза превышает аналогичный показатель по экономике региона), в Южном федеральном округе (превышение составляет 1,54 раза) и в Дальневосточном федеральном округе (1,5 раза соответственно). Меньше всего на уровне округов отмечается разрыв между уровнями оплаты труда в Центральном федеральном округе (1,15 раза).

В ходе исследования был проведен корреляционный анализ между показателями, характеризующими уровень оплаты труда (среднемесячная начисленная заработная плата

гражданских служащих; отношение среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих с аналогичными показателями в территориальных органах ФОИВ и в экономике в целом), с одной стороны, и уровнем укомплектованности штатов в органах государственной власти субъектов РФ – с другой. По итогам расчетов статистически значимой корреляционной зависимости не выявлено. При этом средняя степень корреляционной взаимосвязи выявлена между соотношением среднемесячной заработной платы государственных служащих в региональных органах государственной власти и в территориальных органах ФОИВ, с одной стороны, и различиями в уровне укомплектованности штатов в региональных органах власти и в территориальных органах ФОИВ в соответствующих регионах (парный коэффициент корреляции составляет 0,546). Таким образом, чем больше различие в среднем уровне оплаты труда в региональных администрациях и в территориальных органах, тем больше различие в уровне укомплектованности штатов: более высокий уровень оплаты труда в региональных органах власти позволяет им быстрее заполнять вакансии.

В целом проведенный в настоящем разделе анализ показывает, что государственная гражданская служба в региональных органах государственной власти является конкурентоспособной как по отношению к средней заработной плате в экономике, так и по отношению к уровню оплаты в территориальных органах ФОИВ. При этом степень привлекательности оплаты труда варьируется в зависимости от категории персонала: для руководителей и обеспечивающего персонала региональная государственная служба весьма привлекательна; конкурентоспособность оплаты труда для специалистов несколько ниже. В этой связи формирование сбалансированной должностной структуры в региональных ОИВ требует повышения привлекательности оплаты труда для данной категории служащих.

3 Основные направления совершенствования денежного содержания гражданских служащих

Приведенный анализ конкурентоспособности оплаты труда на государственной гражданской службе позволяет сформулировать три основных задачи, которые необходимо решить в рамках совершенствования системы оплаты труда на государственной службе:

- укрупнение структуры денежного содержания на государственной службе;
- увеличение доли «гарантированной» оплаты труда;
- обеспечение жесткой привязки премирования к достигнутым результатам деятельности.

Рассмотрим практические варианты решения данных задач.

Во-первых, необходимо укрупнить структуру денежного содержания, с тем чтобы, обеспечить прозрачность системы оплаты труда на государственной службе и повысить мотивационных эффект данной системы. Действующая на сегодняшний день структура денежного содержания, состоящая из 10 компонентов (рисунок 7), непрозрачна и не позволяет, с одной стороны, предложить конкурентоспособный уровень базовой (гарантированной) оплаты труда, а с другой – обеспечить прозрачную увязку достигаемых результатов с переменными выплатами.



Рисунок 7 – Действующая структура денежного содержания государственных гражданских служащих (основные компоненты)

Представляется целесообразным создать такую структуру оплаты труда, при которой каждый ее компонент был бы ориентирован на создание краткосрочной либо долгосрочной мотивации к высокой результативности профессиональной служебной деятельности.

Так, в основе системы оплаты труда должен быть должностной оклад, размер которого должен быть достаточным для привлечения высококвалифицированных специалистов на государственную службу.

Для создания мотивации к профессиональному развитию на государственной службе, снижению текучести кадров, необходимо включение в систему оплаты труда компонента, учитывающего стаж безупречной (результативной) государственной службы и уровень квалификации. Возможны различные варианты включения такого компонента (рисунок 8):

- через утверждение должностного оклада не в качестве твердой суммы, а в качестве диапазона, позволяющего периодически (например, ежегодно), повышать должностной оклад с учетом накопленного стажа, повышения квалификации, а также с учетом результативности профессиональной служебной деятельности в предшествующем периоде¹. Подобные подходы, в частности, используются на государственной службе Германии и США [11];

- путем включения в качестве компонента системы оплаты труда надбавки за стаж и квалификацию (данная надбавка призвана заменить ежемесячную надбавку к должностному окладу за выслугу лет и оклад за классный чин; кроме того, при определении размера данной надбавки может учитываться результативность деятельности гражданского служащего за последний отчетный период).

Выбор того или иного варианта в основном обусловлен риском искажения оценки при определении уровня должностного оклада в зависимости от стажа, результативности профессиональной служебной деятельности в отчетном периоде, а также квалификации. Так, руководители в целях удержания служащих могут намеренно завышать необходимые критерии для назначения служащему максимально возможного оклада в рамках установленного диапазона или, напротив, использовать свое усмотрение для назначения более низкого уровня оклада. Минимизация данного риска может быть осуществлена путем:

- введения механизмов обжалования гражданскими служащими решений по установлению (ежегодному изменению) конкретной величины должностного оклада: данная мера призвана защитить права гражданских служащих;

- установления в нормативных правовых актах жестких критериев продвижения по диапазону должностных окладов (например, установление значений должностного оклада

¹ В данном случае оплата труда по результатам учитывается в составе гарантированной части оплаты труда, поскольку результативность деятельности в предшествующем периоде влияет на уровень оплаты труда в очередном периоде.

для разрядов с продвижением по разрядам в зависимости от выслуги лет, изменения квалификации и достигнутого в отчетном периоде уровня результативности профессиональной служебной деятельности).

Кроме того, в России сложилась традиция иерархического определения уровней заработной платы гражданских служащих, при которой служащий более младшей должности не может иметь должностной оклад выше, чем служащий более старшей должности. В зарубежных системах оплаты труда на государственной службе ситуация иная. Диапазон изменения уровня должностного оклада по конкретной должности может достигать 30%, и служащий с большим стажем и высокой квалификацией на более младшей должности может получать оклад выше, чем служащий, недавно принятый на следующую по уровню должность. Такая система способствует, в том числе, большей заинтересованности служащих не только в «вертикальном» продвижении по карьерной лестнице, но и в развитии «по горизонтали». Соответственно, в значительной степени снимается проблема отсутствия (ограниченности) перспектив «вертикального» карьерного роста, исчезает потребность в создании избыточного числа «руководящих» должностей и недостаточного престижа должностей специалистов на государственной службе, что характерно для нашей страны.



Рисунок 8 – Предлагаемые основные компоненты системы оплаты труда на гражданской службе (на вариантной основе)

Еще один важный компонент, лишь частично учитываемый в системах оплаты труда на государственной службе сегодня – территориальный коэффициент. В настоящее время такие коэффициенты установлены при прохождении службы в районах крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Однако дифференциация оплаты труда в российской экономике обусловлена не только наличием данных территорий. Так, коэффициент вариации средней заработной платы в экономике в 2017 г. составил 41,3%, максимальный уровень был достигнут в г. Москва (94 936 руб.), минимальный уровень (23 268 руб. в мес.)

– в Республике Дагестан. Отметим, что в г. Москва районные коэффициенты к заработной плате сегодня не применяются.

Примечательно, что показатели вариации среднемесячной начисленной заработной платы в экономике варьируются по группам занятий: межрегиональные различия в уровне оплаты труда в относительном выражении ниже для руководителей и специалистов, занятых подготовкой и оформлением документации, учётом и обслуживанием, чем для специалистов высшего и среднего уровня квалификации. В абсолютном выражении наибольший размах вариации (разница между максимальным и минимальным значением среднемесячной начисленной оплаты труда по соответствующей группе занятий) наблюдается для руководителей (таблица 8).

Таблица 8 – Показатели вариации среднемесячной начисленной заработной платы в экономике в российских регионах по группам занятий (за октябрь 2017 г.)

Наименование показателя	Наименование группы занятий			
	Руководители	Специалисты высшего уровня квалификации	Специалисты среднего уровня квалификации	Служащие, занятые подготовкой и оформлением документации, учётом и обслуживанием
Коэффициент вариации, %	40,72	43,01	45,77	34,46
Минимальное значение, тыс. руб.	31869	20054	17545	11790
Максимальное значение, тыс. руб.	143515	93012	96484	48761
Размах вариации, тыс. руб.	111646	72958	78939	36971

Примечание – Источник: рассчитано авторами по данным Росстата.

В связи со значительной вариацией оплаты труда по регионам России представляется целесообразным установить для федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов территориальные коэффициенты к заработной плате, которые учитывали бы соответствующие различия. Данные коэффициенты должны учитывать установленные законодательством районные коэффициенты, а также межрегиональные различия в уровне оплаты труда и уровне цен.

Наконец, еще один важный компонент в структуре оплаты труда – премии за результативность профессиональной служебной деятельности. Это переменная часть оплаты труда, и ее удельный вес в общей структуре, с учетом анализа зарубежного опыта, представленного в настоящем отчете, должен составлять от 20% до 30% в общем фонде оплаты труда.

Соотнесение предлагаемых компонентов структуры оплаты труда гражданских служащих и компонентов, предусмотренных действующим законодательством, приведено в таблице 9.

Таблица 9 – Варианты укрупнения структуры денежного содержания гражданских служащих

Предусмотрено действующим законодательством (ст. 50 79-ФЗ)	Укрупнение структуры (вариант 1)	Укрупнение структуры (вариант 2)
Должностной оклад	Должностной оклад (устанавливается одним значением), подлежит индексации	Должностной оклад (устанавливается в виде диапазона значений, продвижение по которому осуществляется исходя из стажа государственной службы, уровня квалификации, а также может осуществляться с учетом оценки результативности профессиональной служебной деятельности в отчетном периоде). Диапазон подлежит ежегодной индексации; конкретный уровень должностного оклада гражданского служащего устанавливается (корректируется) ежегодно.
«Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы» [12]		
«Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну» [12]		
Ежемесячное денежное поощрение		
«Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска»		
Материальная помощь		
Оклад за классный чин	Надбавка за стаж и квалификацию (может также учитывать результативность деятельности в отчетном периоде), размер корректируется ежегодно	
«Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе» [12]		
Районный коэффициент	Территориальный коэффициент, устанавливаемый для всех регионов России (для служащих территориальных органов)	Территориальный коэффициент, устанавливаемый для всех регионов России (для служащих территориальных органов)
«Премии за выполнение особо важных и сложных заданий»	Премия по результатам деятельности	Премия по результатам деятельности
Стимулирующие выплаты сверх ФОТ		

Примечание – Источник: составлено авторами.

Следует отметить, что компоненты оплаты труда в таблице сгруппированы исходя из их содержания (назначения), тогда как размеры данных компонентов в структуре оплаты труда не обязательно должны соответствовать сложившемуся уровню.

Укрупнение структуры оплаты труда на государственной гражданской службе способствует и решению второй важной задачи – повышению доли «гарантированной» (или базовой) оплаты труда, т.е. постоянной части оплаты труда гражданского служащего.

В настоящее время доля «гарантированной» оплаты труда в структуре фонда оплаты труда центральных аппаратов ФОИВ составляет около 52% расходов на оплату труда в ФОИВ, тогда как 48% расходов приходится на премии и стимулирующие выплаты сверх ФОТ. При этом на должностной оклад приходится лишь 7% в общей структуре расходов на

оплату труда; оставшиеся 45%, приходящиеся на иные обязательные выплаты, условно отнесены к гарантированной части оплаты труда, поскольку они также распределяются между гражданскими служащими неравномерно и не всегда прозрачно (рисунок 9).

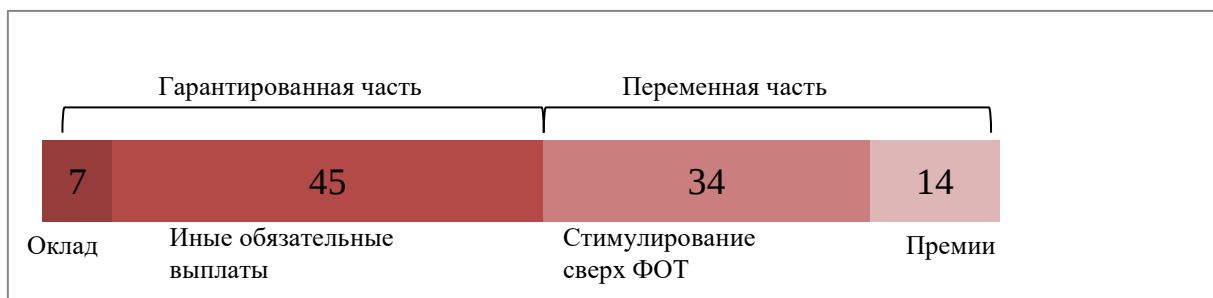


Рисунок 9 – Структура расходов на оплату труда в центральных аппаратах ФОИВ (%)

Как уже отмечалось ранее, доля переменной части оплаты труда в настоящее время на государственной службе существенно превышает уровни, характерные как для большинства зарубежных стран, так и для российского частного сектора. В этой связи предлагается пересмотреть сложившееся соотношение «гарантированной» (постоянной, базовой) и «переменной» (премиальной) частей оплаты труда таким образом, чтобы на «гарантированную» часть приходилось 70–80% в общем объеме расходов на оплату труда гражданских служащих, а на «переменную» часть – 20–30% расходов.

При этом принципиально важно, чтобы понятие конкурентоспособного уровня оплаты труда гражданского служащего применялось к «гарантированной» (постоянной) части оплаты труда гражданского служащего, а переменная (премиальная) часть выплачивалась бы сверх данного уровня. Такой подход оправдан, в том числе, наличием специальных требований к образованию гражданских служащих (для большинства должностей гражданской службы требуется наличие высшего образования), а также установленными в отношении гражданских служащих ограничениями. В качестве возможных вариантов определения конкурентоспособного уровня оплаты труда гражданских служащих могут рассматриваться такие показатели как:

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в экономике; либо
- ВВП на душу населения.

Анализ практики материального стимулирования (премирования) гражданских служащих на федеральном и на региональном уровнях показывает, что при общей высокой доле премий и иных средств материального стимулирования в общем объеме расходов на оплату труда гражданских служащих, зависимость данных выплат от реально достигнутых результатов может существенно различаться. Даже формально средства, выделенные на материальное стимулирование, могут распределяться пропорционально должностным окладам (т.е. фактически безотносительно достигнутых результатов). Крайне редкие на

гражданской службе случаи невыплаты премий (на практике премии выплачиваются даже в периоды, в которые на служащих налагались дисциплинарные взыскания) косвенно свидетельствуют о недостаточной взаимосвязи между достижением результатов и выделением премий (за исключением отдельных ФОИВ, как, например, Федеральное казначейство [13]).

Практика премирования гражданских служащих за результативность их деятельности в рамках реализации проектов находится в стадии формирования: соответствующие методические рекомендации Минтруда России были приняты в июне 2017 г. [14], а соответствующие изменения в отношении приоритетных и ведомственных проектов вносились в ведомственные положения о премировании в течение 2017 г. При этом анализ методических рекомендаций показывает, что на размер премий гражданских служащих, связанных с их участием в проектной деятельности, влияет не только достижение целевых значений показателей результативности проекта, полнота и своевременность его реализации, но и иные параметры (например, «показатель соблюдения методов проектного управления», который отражает, с одной стороны, уровень исполнительской дисциплины, а с другой – количество проведенных совещаний по реализации проекта, что, на наш взгляд, слабо связано с оценкой его результативности). Исходя из рекомендуемых для расчета размера премий формул, недостижение целевых значений показателей реализации проекта (в т.ч. существенное отклонение фактических значений от плановых) не является основанием для невыплаты премий за проектную деятельность. Таким образом, жесткая привязка премирования гражданских служащих к результативности их профессиональной служебной деятельности отсутствует.

В настоящее время с учетом корректировки подходов к организации проектной деятельности в Правительстве РФ [15] возможны и изменения в подходах к системе материального стимулирования участников проектной деятельности. При этом, с учетом укрупнения структуры денежного содержания гражданских служащих и повышения роли гарантированной оплаты труда в общей структуре оплаты труда возрастает актуальность решения задачи по обеспечению жесткой привязки премирования к достигнутым результатам деятельности. При решении данной задачи представляется целесообразным обеспечить соблюдение следующих ключевых принципов.

Во-первых, премирование гражданских служащих должно осуществляться исключительно за результативность профессиональной служебной деятельности. Недостижение запланированных (ожидаемых) результатов, связанных с реализацией проектной или процессной деятельности, является основанием для невыплаты премии. При этом существенное отклонение фактически достигнутых значений показателей

результативности от их плановых значений на уровне целей национальных проектов, государственных программ, на ведомственном уровне в целом должно приводить к сокращению премиального фонда, предусматриваемого соответствующему федеральному органу исполнительной власти (территориальному органу, структурному подразделению), вплоть до отказа от выплаты премий при значительных провалах в деятельности ведомства.

Реализация данного подхода потребует организации централизованного управления системой оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, оценки результативности реализации программ (проектов) и выделения средств на выплату премий по результатам деятельности.

Во-вторых, премирование по результатам должно осуществляться с учетом:

- результатов, достигнутых в целом органом государственной власти;
- результатов, достигнутых при реализации конкретных проектов (программ), в т.ч. национальных и ведомственных проектов;
- результативности реализации «процессных» государственных функций;
- индивидуальных результатов, достижение которых обеспечено деятельностью гражданского служащего, в том числе, дополнительно взятых на себя обязательств.

Результативность реализации государственных программ и проектов оценивается в том порядке, который установлен, соответственно для программ и проектов. При оценке результативности исполнения государственных функций должны учитываться требования соответствующих нормативных правовых актов (регламентирующих оценку результативности предоставления государственных услуг, осуществления контрольно-надзорных функций и т.п.). Индивидуальные результаты гражданских служащих могут учитываться на основе:

- установленных в отношении деятельности гражданского служащего (в его должностном регламенте) показателей результативности (если служащий выполняет измеримые на основе административных данных органа власти повторяемые действия);
- установленных в индивидуальном плане деятельности гражданского служащего ожидаемых результатов (индивидуальные планы деятельности целесообразно использовать для служащих, результаты деятельности которых не могут быть оценены на основе количественных показателей, в том числе, связанных с исполнением проектов).

Для интеграции оценки результативности профессиональной служебной деятельности в систему долгосрочной материальной мотивации рекомендуется предусмотреть учет итогов ежегодной (текущей) оценки результативности профессиональной служебной деятельности при определении:

- размера надбавки за стаж и квалификацию (при выборе первого варианта оптимизации структуры денежного содержания, см. таблицу 9);

- конкретного размера должностного оклада гражданского служащего в пределах установленного для рассматриваемой должности диапазона (при выборе второго варианта оптимизации структуры денежного содержания, см. таблицу 9).

Основными условиями реализации данных вариантов совершенствования структуры оплаты труда на государственной службе являются:

- изменение порядка назначения пенсионного обеспечения гражданским служащим при увеличении размеров их окладов либо выделение дополнительных бюджетных средств на компенсацию расходов, связанных с дополнительным пенсионным обеспечением гражданских служащих;

- определение референтных уровней для установления и последующей индексации должностных окладов и иных компонентов гарантированной части оплаты труда с учетом обеспечения ее конкурентоспособности;

- совершенствование практики оценки результативности профессиональной служебной деятельности и внедрение индивидуального планирования результатов; автоматизация процедур оценки результативности гражданских служащих и максимальное использование оперативных данных для проведения такой оценки;

- централизация средств, предусмотренных для премирования гражданских служащих, и их выделение ведомствам с учетом достигаемых результатов.

Еще одним вариантом совершенствования структуры оплаты труда, частично решающим проблему недостаточной конкурентоспособности уровня оплаты труда гражданских служащих, было бы приравнивание оплаты труда гражданских служащих к уровню оплаты труда в других видах государственной службы (прежде всего, на военной службе). Однако данный вариант не предполагает изменения структуры выплат, а также не вполне соответствует задаче повышения конкурентоспособности оплаты труда гражданских служащих, поскольку требования к прохождению службы в разных видах государственной службы, а также ограничения для государственных служащих различаются.

4 Предложения по увеличению гарантированной части денежного содержания гражданских служащих и доли выплат, обусловленных результативностью их профессиональной служебной деятельности

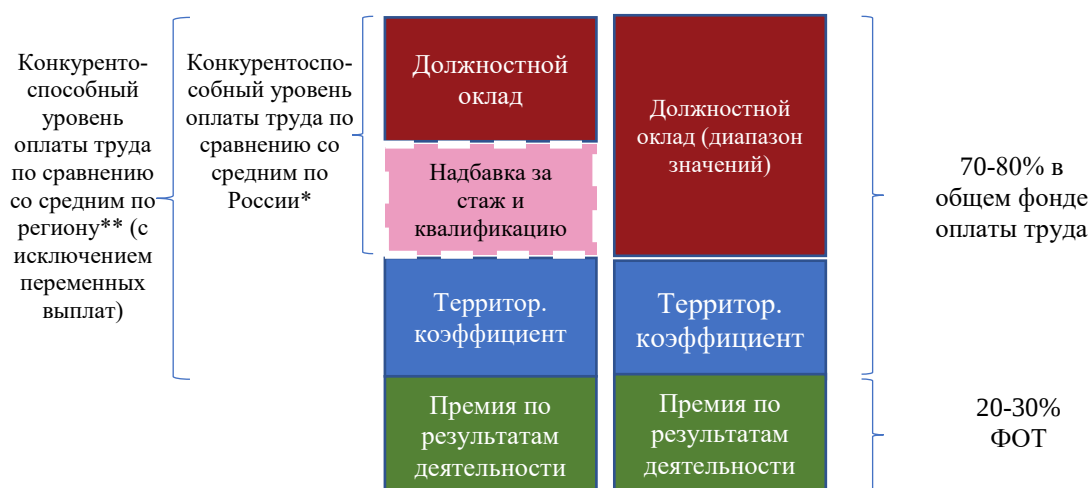
С учетом приведенных в разделе 3 вариантов совершенствования структуры денежного содержания гражданских служащих предлагается определять гарантированный уровень их оплаты труда исходя из обеспечения его конкурентоспособности по сравнению с:

- вариант 1: со среднемесячной начисленной заработной платой в экономике (в этом случае обеспечивается конкурентоспособность материального обеспечения на государственной гражданской службе по сравнению с аналогичными рабочими местами в экономике);

- вариант 2: с подушевым ВВП (в этом случае обеспечивается конкурентоспособность материального обеспечения на государственной гражданской службе с учетом экономического развития страны; использование данного показателя отражает практику, принятую в международных сопоставлениях.

При этом совокупность должностного оклада и надбавки за стаж и квалификацию должны обеспечивать конкурентоспособный уровень оплаты труда со средним по России. Для учета межрегиональных различий предполагается использовать территориальный коэффициент, который может как понижать размер должностного оклада (для регионов с более низким уровнем оплаты труда либо для регионов с более низким уровнем цен на товары народного потребления), так и повышать размер должностного оклада (для регионов с более высоким, чем в среднем по России уровнем оплаты труда либо уровнем цен).

Подходы к повышению доли гарантированной части оплаты труда и премирования по результатам профессиональной служебной деятельности с учетом обеспечения конкурентоспособности оплаты труда приведены на рисунке 10.



Примечание - * Под средним по России может пониматься как среднемесячная начисленная заработная плата (в целом либо по группам занятий), так и подушевой ВВП.

** Под средним по региону понимается средний уровень по России, скорректированный с учетом межрегиональных различий. Данные различия могут учитывать либо различия в среднем уровне заработной платы либо различия в среднем уровне потребительских цен.

Рисунок 10 – Обеспечение конкурентоспособности гарантированной части оплаты труда на гражданской службе

При расчете размеров должностных окладов может учитываться как среднемесячная начисленная заработная плата в целом, так и среднемесячная заработная плата по группам занятий, которые должны быть соотнесены с группами должностей государственной гражданской службы.

При проведении такого соотнесения необходимо учитывать и структуру оплаты труда в экономике, в том числе, исключать из нее долю переменных выплат.

Для обеспечения конкурентоспособности должностных окладов гражданских служащих в территориальных органах рекомендуется использовать территориальные коэффициенты, отражающие межрегиональные различия на рынке труда. В частности, представляется целесообразным:

- устанавливать средние уровни должностных окладов на уровне указа Президента РФ с учетом принципа их ежегодной индексации с учетом роста уровня оплаты труда в экономике;

- ввести в законодательство принцип ежегодной корректировки территориальных коэффициентов, используемых для расчета должностных окладов, в рамках процесса разработки проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

При этом необходимо установить ограничение по снижению территориальных коэффициентов для конкретных территорий.

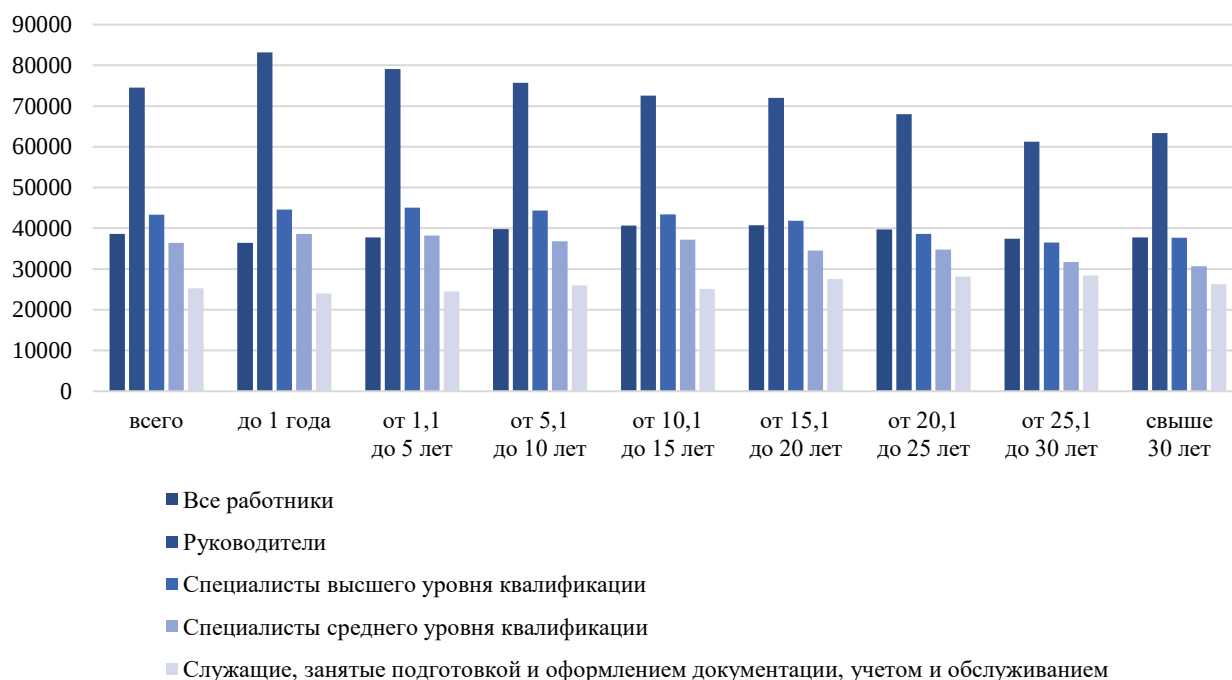
В целом проведенные расчеты показывают, что увеличение гарантированной части оплаты труда гражданских служащих потребует дополнительных расходов федерального бюджета на обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти (в части их территориальных органов). Дополнительные расходы на оплату труда составят, в зависимости от варианта расчета, от 23,8 до 70,3 млрд руб. ежегодно. С учетом необходимости финансирования взносов во внебюджетные фонды с фонда оплаты труда, общая дополнительная потребность в финансировании составит от 31,0 млрд руб. до 91,5 млрд руб. в год.

При определении конкурентоспособности гарантированной части оплаты труда гражданских служащих субъектов РФ исходя из среднего уровня заработной платы в экономики дополнительных расходов из средств бюджетов регионов не потребуется. Однако если в качестве конкурентоспособного уровня оплаты труда будет принят ВВП на душу населения, ежегодная потребность бюджетов субъектов РФ на финансовое обеспечение оплаты труда гражданских служащих составит 17,4 млрд руб.

Как показано в разделе 3, в зависимости от принятого варианта совершенствования структуры оплаты труда гарантированная часть оплаты труда может состоять только из должностного оклада (если устанавливается диапазон должностных окладов) либо из должностного оклада и надбавки за стаж и квалификацию. Для обоснования варианта, предусматривающего два компонента гарантированной оплаты труда, необходимо определить долю должностного оклада в общей гарантированной (постоянной) части оплаты труда.

Зарубежная практика показывает, что уровень должностного оклада для одной должности может различаться примерно на 30%.

Анализ данных Росстата о среднемесячной начисленной заработной плате работников в зависимости от стажа их работы в организации показывает обратную картину: занятые всех групп занятий, за исключением служащих, занятых подготовкой и оформлением документации, учетом и обслуживанием, с большим стажем работы в организации получают меньшую заработную плату, чем их коллеги с меньшим стажем работы (рисунок 11).



Примечание – Источник: данные Росстата.

Рисунок 11 – Среднемесячная начисленная заработная плата работников в экономике по группам занятий и стажу на последнем месте работы в октябре 2017 г., руб.

Так, руководители со стажем работы в организации 30 лет и более получают в среднем на 23,8% меньше, чем руководители со стажем менее 1 года; специалисты высшего уровня квалификации – на 15,5%, специалисты среднего уровня квалификации – на 20,4%. Данная тенденция объясняется возрастной дискриминацией российского рынка труда, где работники старших возрастов, как правило, получают заработную плату ниже, чем их более молодые коллеги.

В соответствии с действующим законодательством, для государственных гражданских служащих предусматривается надбавка за выслугу лет, варьирующаяся от 10% (при стаже от 1 до 5 лет) до 30% (при стаже свыше 15 лет). Мотивацию к долгосрочной государственной службе призван создавать и оклад за классный чин, поскольку классный чин присваивается по итогам прохождения квалификационного экзамена и, соответственно, зависит от срока нахождения на гражданской службе.

С учетом вышеизложенного, предлагается установить надбавку за стаж и квалификацию в размере до 40% от должностного оклада. Размер надбавки предлагается определять исходя из:

- выслуги лет на государственной гражданской службе (для первичного установления надбавки необходимо иметь стаж не менее 1 года);

- уровня квалификации, подтвержденного прохождением квалификационного экзамена и присвоением классного чина в соответствии с действующим законодательством о государственной гражданской службе (более высокому классному чину соответствует более высокий уровень надбавки);

- результативности профессиональной служебной деятельности в отчетном периоде.

При этом первичная надбавка устанавливается при наличии как минимум удовлетворительной оценки результативности профессиональной служебной деятельности в отчетном году. Впоследствии более высокий уровень результативности позволяет гражданским служащим получать более высокую надбавку по сравнению с уровнем, на который они могли рассчитывать только исходя из стажа и квалификации.

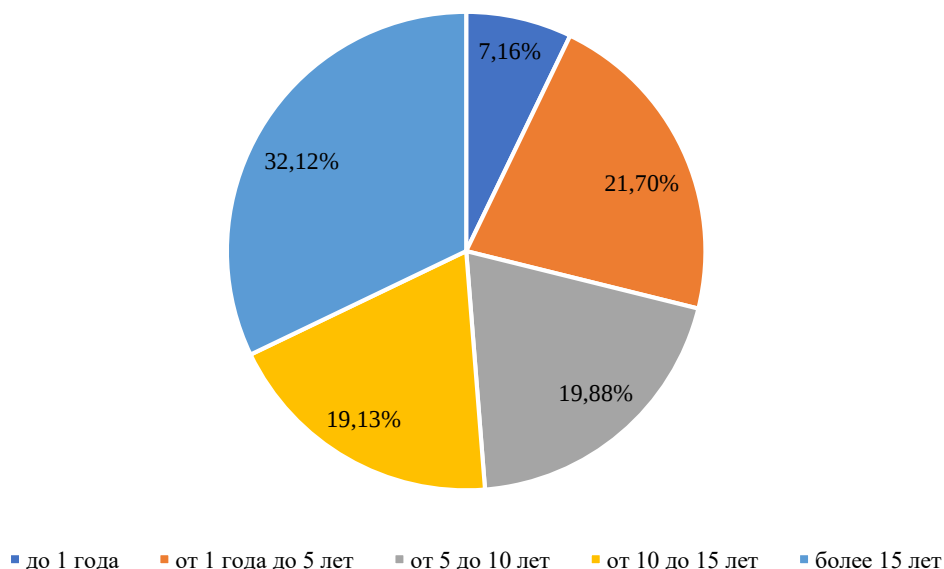
Надбавка за стаж и квалификацию может корректироваться ежегодно в сторону увеличения при изменении значений соответствующих критериев (снижение данной надбавки не предусматривается). Предлагаемые критерии установления надбавки за стаж и квалификацию приведены в таблице 10.

Таблица 10 – Предлагаемые критерии установления надбавки за стаж и квалификацию

Значение надбавки за стаж и квалификацию (% от должностного оклада)	Стаж на государственной гражданской службе	Квалификация	Оценка результативности профессиональной служебной деятельности в отчетном году
5	От 1 года до 5 лет	Классный чин не присвоен	Удовлетворительная и средняя
10	От 1 года до 5 лет	Классный чин 3 класса	Удовлетворительная и средняя
10	От 1 года до 5 лет	Классный чин не присвоен	Высокая оценка результативности
15	От 5 до 10 лет	Классный чин 3 класса	Удовлетворительная и средняя
20	От 5 до 10 лет	Классный чин 2 класса	Удовлетворительная и средняя
20	От 5 до 10 лет	Классный чин 3 класса	Высокая оценка результативности
25	От 10 до 15 лет	Классный чин 2 или 3 класса	Удовлетворительная и средняя
30	От 10 до 15 лет	Классный чин 1 класса	Удовлетворительная и средняя
30	От 10 до 15 лет	Классный чин 2 или 3 класса	Высокая оценка результативности
35	Свыше 15 лет	Классный чин 2 класса	Удовлетворительная и средняя
35	Свыше 15 лет	Классный чин 3 класса	Высокая оценка результативности
40	Свыше 15 лет	Классный чин 1 класса	Удовлетворительная, средняя и высокая
40	Свыше 15 лет	Классный чин 2 класса	Высокая оценка результативности

Примечание – Источник: составлено авторами.

Исходя из данных Росстата, в структуре федеральной государственной гражданской службы на октябрь 2016 г. преобладали служащие со стажем государственной гражданской службы свыше 15 лет (32,12% в общей численности); на служащих со стажем менее 1 года приходилось лишь 7,16% в общей численности ФГГС (рисунок 12).



Примечание – Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

Рисунок 12 – Структура федеральной государственной гражданской службы по стажу на государственной службе (по состоянию на октябрь 2016 г.)

Исходя из данных о распределении численности ФГГС по стажу на государственной гражданской службе и с учетом предлагаемых критериев выделения надбавок, средний уровень надбавки за стаж и квалификацию на государственной гражданской службе составит 24,7% от должностного оклада ФГГС.

Исходя из приведенных расчетов можно определить величину среднего должностного оклада на федеральной государственной гражданской службе на вариантной основе (в зависимости от структуры гарантированной оплаты труда на гражданской службе и варианта определения конкурентоспособного уровня должностного оклада). Результаты расчетов приведены в таблице 11.

Таблица 11 – Расчетный размер среднего должностного оклада на федеральной государственной гражданской службе по вариантам, руб.

Вариант расчета конкурентоспособного уровня гарантированной оплаты труда	Вариант №1: Должностной оклад соответствует гарантированной части оплаты труда		Вариант №2: Гарантированная оплата труда состоит из должностного оклада и надбавки за стаж и квалификацию	
	Центральный аппарат	Территориальные органы*	Центральный аппарат	Территориальные органы*
Расчет исходя из среднемесячной начисленной заработной платы в экономике (все работники)	от 60905,2 руб. до 85267,3 руб.	от 28809,6 руб. до 35925,6 руб.	60905,2	28809,6
Расчет исходя из среднемесячной начисленной заработной платы в экономике (работники с высшим образованием)	от 81003,9 руб. до 113405,5 руб.	от 32911 руб. до 46075,4 руб.	81003,9	32911,0
Расчет исходя из подушевого ВВП	от 70856,8 руб. до 99199,5 руб.	от 33517,9 руб. до 46925,0 руб.	70856,8	33517,9

Примечание - * Здесь приведены средние размеры должностных окладов без учета территориального коэффициента (территориальный коэффициент равен 1). Для центральных аппаратов при расчете исходя из подушевого ВВП учтен территориальный коэффициент для г. Москва (2,114). Источник: расчеты авторов.

С учетом выработанных предложений по вариантам структуры гарантированной части оплаты труда гражданских служащих, с использованием данных об уровне оплаты труда в экономике по группам занятий, можно рассчитать средние значения должностных окладов по категориям должностей ФГГС в центральных аппаратах и территориальных органах (таблица 12).

Как следует из таблицы, должностной оклад гражданских служащих категории «руководители», при расчете на основе данных о среднем уровне оплаты труда в экономике, составит в центральных аппаратах от 110 729,0 руб. до 155 020,5 руб. (при интеграции в должностной оклад всех компонентов гарантированной оплаты труда) либо 110 729,0 руб. при введении надбавки за стаж и квалификацию, при этом размер такой надбавки будет варьироваться от 55 36,4 руб. (при стаже от 1 до 5 лет, отсутствии классного чина и удовлетворительном либо среднем уровне результативности профессиональной служебной деятельности) до 44 291,6 руб. (максимальный уровень надбавки).

При учете данных об образовании (что оправдано для государственной службы, поскольку для всех групп должностей, за исключением младшей, наличие высшего профессионального образования входит в состав квалификационных требований) должностной оклад гражданского служащего категории «руководители» в центральном

аппарате составит от 119 085,0 руб. до 166 719,0 руб. (при интеграции в должностной оклад всех компонентов гарантированной оплаты труда) либо 119 085,0 руб. при введении надбавки за стаж и квалификацию, при этом размеры такой надбавки будут варьироваться от 5 954,25 руб. до 47 634 руб.

Таблица 12 – Расчетный размер среднего должностного оклада на федеральной государственной гражданской службе по категориям должностей по вариантам, руб.

Категория должностей	Вариант №1: Должностной оклад соответствует гарантированной части оплаты труда				Вариант №2: Гарантированная оплата труда состоит из должностного оклада и надбавки за стаж и квалификацию	
	Центральный аппарат		Территориальные органы		Центральный аппарат	Территориальные органы
	минимум	максимум	минимум	максимум		
Исходя из среднемесячной начисленной заработной платы всех работников						
Руководители	110729,0	155020,5	52378,9	73330,4	110729,0	52378,9
Помощники (советники)	64413,5	90178,9	30470,0	42658,0	64413,5	30470,0
Специалисты	64413,5	90178,9	30470,0	42658,0	64413,5	30470,0
Обеспечивающие специалисты	37512,3	52517,2	17744,7	24842,6	37512,3	17744,7
Исходя из среднемесячной начисленной заработной платы работников с высшим образованием						
Руководители	119085,0	166719,0	56331,6	78864,2	119085,0	56331,6
Помощники (советники)	68158,5	95421,9	32241,5	45138,1	68158,5	32241,5
Специалисты	68158,5	95421,9	32241,5	45138,1	68158,5	32241,5
Обеспечивающие специалисты	43170,6	60438,9	20421,3	28589,8	43170,6	20421,3

Примечание – Источник: расчеты авторов.

В целом анализ итогов расчетов, проведенных в настоящем подразделе, показывает, что все предложенные варианты определения конкурентоспособного уровня оплаты труда гражданских служащих находятся в пределах, дополнительно выделяемых на мотивацию гражданских служащих средств федерального бюджета (в соответствии с его проектом на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.). С учетом установленных для государственной гражданской службы ограничений и квалификационных требований (в т.ч. требований к образованию) представляется, что целесообразно определять уровень оплаты труда гражданских служащих исходя из оплаты труда работников в экономике по соответствующим группам занятий с высшим профессиональным образованием.

В качестве переменной части оплаты труда гражданских служащих предлагается предусмотреть премии по результатам деятельности. В среднем, премии на гражданской службе будут составлять 20% от фонда оплаты труда; часть данных средств предлагается доводить до ФОИВ по итогам оценки результативности деятельности ФОИВ в целом (в т.ч. в части реализации федеральных и ведомственных проектов, государственных программ).

В качестве единственного основания премирования государственного гражданского служащего предлагается установить результативность его профессиональной деятельности. Представителям нанимателя предлагается предоставить право премирования гражданских служащих со следующей периодичностью:

- ежемесячно (при условии проведения ежемесячной оценки результативности профессиональной служебной деятельности) и (или)
- ежеквартально (при условии проведения ежеквартальной оценки результативности профессиональной служебной деятельности, в т.ч. нарастающим итогом) и
- ежегодно (по итогам оценки результативности профессиональной служебной деятельности в отчетном году).

При этом неудовлетворительный уровень результативности профессиональной служебной деятельности по итогам оценки (в т.ч. недостижение целевых значений показателей результативности (если они были установлены), невыполнение индивидуальных планов деятельности) являются основанием для лишения премии полностью.

Премии также не выплачиваются в следующих случаях:

- нахождение в период, за который производится премирование, в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора или трех лет (премия рассчитывается пропорционально фактически отработанному времени);
- нахождение гражданского служащего в период, за который производится премирование, в отпуске без сохранения денежного содержания;

- увольнение с государственной службы до принятия решения о премировании;
- наличие дисциплинарных взысканий в последнем отчетном периоде¹ (при премировании по итогам года периоды, в которые были наложены дисциплинарные взыскания, вычитаются при расчете размера премии²).

Низкий уровень результативности деятельности органа власти в целом (в т.ч. по итогам мониторинга и оценки реализации национальных и ведомственных проектов, государственных программ) является основанием для снижения уровня премий гражданским служащим в данном органе власти.

Размеры премий должны рассчитываться исходя из количественной оценки уровня результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих в отчетном периоде в пределах общего объема выделенных в фонде оплаты труда и доведенных до федерального органа исполнительной власти средств на премирование служащих.

С учетом значительного увеличения размера должностных окладов на государственной гражданской службе, а также с целью обеспечения прозрачности системы оплаты труда, сокращения возможностей необоснованного распределения оплаты труда, представляется целесообразным ограничить максимальный размер премий, независимо от источника выплаты (в т.ч. использования экономии фонда оплаты труда от вакантного фонда и по больничным листам; фонда премирования, в т.ч. доведенного по результатам деятельности органов власти). В частности, предлагается установить предельный размер премии на уровне суммы должностных окладов за период, в котором выплачивается премия. Например, размер премии за месяц не может превышать размер должностного оклада, исчисленного за данный месяц; размер премии за квартал не может превышать сумму должностных окладов, исчисленных за три месяца квартала.

Реализация данных предложений потребует внесения изменений в действующее законодательство о государственной гражданской службе.

¹ Индивидуальными показателями результативности и в индивидуальных планах результативности могут быть предусмотрены иные, более жесткие основания снижения премий при наличии дисциплинарных взысканий.

² Например, если премирование осуществляется ежеквартально и ежегодно, а дисциплинарное взыскание было наложено во 2 квартале, при премировании за год учитываются только 1, 3 и 4 кварталы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на в целом положительную динамику оплаты труда гражданских служащих за последнее десятилетие, в отличие от зарубежных стран, в России сохраняется проблема низкой конкурентоспособности оплаты труда на государственной службе. Попытки ее решения путем принятия решений по отдельным органам власти, а также путем выделения дополнительных средств на материальное стимулирование пока не дали значимых результатов с точки зрения роста престижа гражданской службы, обеспечения ее профессионального развития. Среди ключевых проблем действующей структуры оплаты труда – ее избыточная фрагментация; низкая доля гарантированной (постоянной) оплаты труда в фонде оплаты труда; непрозрачная система определения размера переменных выплат.

В работе приведена оценка конкурентоспособности оплаты труда гражданских служащих в России – как по сравнению с зарубежными странами, так и по сравнению с российскими негосударственными организациями, конкурирующими с гражданской службой за привлечение наиболее квалифицированных и высокомотивированных кадров. Результаты данной оценки показывают значительные различия в уровне конкурентоспособности по категориям должностей государственной службы. Наиболее проблемной является ситуация с оплатой труда гражданских служащих – специалистов. А между тем именно эти кадры и должны обеспечить повышение результативности государственного управления.

По результатам проведенного анализа представлены варианты совершенствования структуры денежного содержания гражданских служащих, направленные на ликвидацию выявленных в ходе анализа ключевых проблем. Предложенные варианты предусматривают значительный рост гарантированной (постоянной) части оплаты труда на государственной службе, а также устанавливают единые требования к премированию по результатам деятельности.

Внедрение разработанных предложений потребует значительных изменений в законодательстве о государственной службе. Во избежание резкого роста расходов на пенсионное обеспечение гражданских служащих потребуются корректировка законодательства об их пенсионном обеспечении, предусматривающая фиксацию максимального коэффициента замещения в условиях значительного (по сути, кратного) роста должностных окладов. Тем не менее, несмотря на масштабность изменений, они представляются неизбежными: без конкурентоспособной оплаты труда на гражданской службе не получится решить назревшие проблемы недостаточной результативности

государственного управления в нашей стране, внедрить передовые цифровые технологии и снизить риски коррупционных правонарушений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Lucifora, Claudio; Meurs, Dominique (2004) The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy, IZA Discussion paper series, No. 1041, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. [Электронный ресурс] URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/20276/1/dp1041.pdf> (дата доступа 01.11.2018).
2. IMF (2016). Case Studies on Managing Government Compensation and Employment - Institutions, Policies, and Reform Challenges [Электронный ресурс] URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/040816ab.pdf> (дата доступа 01.11.2018).
3. Gimpelson V., Lukyanova A., Sharunina A. Estimating the public-private wage gap in Russia: what does quantile regression tell us?. HSE, 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/175290046> (дата доступа: 01.11.2018).
4. Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных методов. - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. – 2018. – 150 с.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 №1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы», утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403» («Собрание законодательства РФ», 19.09.2016, № 38, ст. 5604).
6. OECD. Government at a Glance 2017. [Электронный ресурс] URL: <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> (дата обращения: 01.11.2018).
7. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Татаринова Л.Н., Масленникова Е.В. Практика и перспективы развития мер материального стимулирования государственных гражданских служащих – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2016.
8. Журавлева Т.А. Система оплаты труда и мотивация государственных гражданских служащих: обзор международной практики // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. №64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-oplaty-truda-i-motivatsiya-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih-obzor-mezhdunarodnoy-praktiki> (дата обращения: 27.04.2018).
9. Южаков В. Оклад и стимулирующие выплаты // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С.53–57.
10. [Электронный ресурс] URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата доступа 01.11.2018).

11. Занко Т.А. Подходы к денежному содержанию федеральных государственных гражданских служащих: опыт США И ФРГ // Вопросы экономики и права. - 2017. - № 111. - С. 12-18.

12. Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

13. Гуманюк А.А. Оценка результативности деятельности – один из ключевых инструментов повышения эффективности деятельности Федерального Казначейства // Сборник: Современные проблемы и тенденции развития экономики, управления и информатики в XXI веке – М...

14. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 16.06.2017 № 506 «Об утверждении методических рекомендаций по материальному стимулированию федеральных государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, являющихся участниками реализации приоритетных проектов (программ)».

15. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 года №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 05.11.2018, № 45, ст. 6947).