

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

М.А.Чекин

**ОПЛАТА
СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
РОССИИ**

*история, практика,
эксперименты,
перспективы*



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2014

УДК 35.087.41
ББК 65.245
Ч-37

Рецензент:

профессор кафедры государственной и муниципальной службы
факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ
В.А. Январев

Чекин, М. А. Оплата служебной деятельности государственных гражданских служащих России: история, практика, эксперименты, перспективы [Текст] / М. А. Чекин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. — 198, [2] с. — 600 экз. — ISBN 978-5-7598-1091-9 (в обл.).

В монографии рассматривается один из самых сложных и непроработанных вопросов в системе государственной службы — оплата служебной деятельности государственных гражданских служащих. Предложения по совершенствованию системы организации оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих, высказанные на основе глубокого анализа как ранее действующих, так и применяемых в настоящее время схем оплаты, направлены на устранение выявленных недостатков и создание высокоэффективной модели построения государственной службы. Одной из важнейших задач является повышение результативности деятельности государственных гражданских служащих и всей государственной службы в целом. Автор обращается к теоретическим посылам организации заработной платы в системе государственной службы с учетом классической тарифной системы оплаты труда, что является серьезной новацией. На примере территориальных органов ряда федеральных органов исполнительной власти рассматривается возможность реализовать на практике оплату труда гражданских служащих государственных органов в зависимости от установленных для них показателей результативности и эффективности профессиональной деятельности. Впервые раскрываются специфичные, практически не затрагиваемые в СМИ проблемы оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих государственных органов, находящихся за пределами Российской Федерации, а также в северных и других труднодоступных районах нашей страны.

Монография предназначена как для руководителей, так и для специалистов в сфере государственного и муниципального управления, для лиц, занятых вопросами организации заработной платы на предприятиях, в учреждениях и государственных органах, а также для студентов вузов, обучающихся на факультетах экономики, финансов, экономики труда, государственного и муниципального управления.

УДК 35.087.41
ББК 65.245

ISBN 978-5-7598-1091-9

© Чекин М.А., 2014
© Оформление. Издательский дом
«Высшей школы экономики», 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	9
Вместо предисловия.....	11
Глава 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ.....	13
1.1. Из истории формирования государственной службы России после 1991 г.	13
1.2. Использование теории экономики труда при организации оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих	24
1.3. Формирование современной системы оплаты труда государственных гражданских служащих	30
Глава 2. ПОРЯДОК И УСЛОВИЯ ОПЛАТЫ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИИ.....	38
2.1. Основные (тарифные) выплаты, входящие в состав денежного содержания государственных гражданских служащих	38
2.2. Дополнительные (надтарифные) выплаты, входящие в состав денежного содержания государственных гражданских служащих	47
2.3. Выплаты, не входящие в состав денежного содержания государственных гражданских служащих	57

2.4. Исчисление денежного содержания и определение среднемесячного заработка федеральных государственных гражданских служащих.....	62
2.5. Формирование фонда оплаты труда государственных гражданских служащих государственного органа.....	66
Глава 3. ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ ОПЛАТЫ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ.....	70
3.1. Оплата труда гражданских служащих государственных органов, расположенных в районах Крайнего Севера, местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, пустынных, безводных местностях и высокогорных районах	70
3.2. Принципы оплаты служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих государственных органов, расположенных за пределами территории Российской Федерации	74
3.3. Эксперименты в области организации и оплаты труда государственных гражданских служащих.....	81
Глава 4. ПЕРСПЕКТИВЫ В ОПЛАТЕ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	97
4.1. Нормативное обеспечение развития системы оплаты труда государственных гражданских служащих	97
4.2. Практические шаги и предложения к совершенствованию системы оплаты труда государственных гражданских служащих	106
ПРИЛОЖЕНИЯ	113
<i>Приложение 1. Схема должностных окладов федеральных гражданских служащих федеральных министерств.</i>	<i>115</i>

<i>Приложение 2.</i> Перечень периодов государственной службы и иных периодов замещения должностей, включаемых (засчитываемых) в стаж государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации	118
<i>Приложение 3.</i> Справочник действующих нормативных правовых актов по оплате служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих на 1 июля 2013 г.	125
<i>Приложение 4.</i> Правила определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих.....	131
<i>Приложение 5.</i> Размеры коэффициентов к заработной плате (районных, за работу в пустынных и безводных местностях, в высокогорных районах)	135
<i>Приложение 6.</i> Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, в которых государственным гражданским служащим государственных органов, расположенных в этих районах, устанавливаются надбавки за стаж работы	145
<i>Приложение 7.</i> Инструкция о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами.....	148

<i>Приложение 8.</i> Данные о размере курса национальной валюты страны пребывания к доллару США, а также индексов стоимости жизни по странам — членам ООН на декабрь 2011 г.....	161
<i>Приложение 9.</i> Перечень основных и дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	172
Источники.....	191

ПОСВЯЩАЕТСЯ

*моим друзьям-соратникам, стоявшим у истоков
современного российского законодательства
о государственной гражданской службе —*

*А.Г. Барабашеву, Р.И. Кортаве,
А.С. Петрову, П.Ю. Чинилину, В.А. Январеву*

ВВЕДЕНИЕ

Рассматриваемая монография является плодом многолетней работы автора над вопросами оплаты труда работников непроизводственной сферы и системы государственного управления страны, включая исследовательскую деятельность в Научно-исследовательском институте труда Госкомтруда СССР.

Работа затрагивает один из самых сложных на практике и в научном плане непроработанных в системе государственной службы вопросов оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих. Система этой службы начала формироваться после утверждения в 2003 г. федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и, естественно, как и любое молодое значительное явление имеет ряд нерешенных проблем.

Анализу этих проблем, а также выработке предложений по их устранению и обустройству высокоэффективной модели построения государственной службы посвящена данная монография.

Одним из краеугольных камней в этом здании, по мнению автора, является решение вопросов повышения результативности деятельности государственных гражданских служащих, а в конечном итоге повышения эффективности и всей государственной службы в целом.

В данной работе автор обращается к теоретическим посылам организации заработной платы в системе государственной службы с учетом классической тарифной системы оплаты труда, что впервые среди других авторов, высказывающихся по вопросам стимулирования труда государственных служащих, является серьезной новацией.

Кроме того, на примере территориальных органов ряда федеральных органов исполнительной власти показана возможность на практике осуществить ранее недостижимую задачу оплаты труда гражданских служащих государственных органов в зависимости от установленных для них показателей результативности и эффектив-

ности профессиональной деятельности. Не смотря на то, что в основе данной практики материального стимулирования работников лежит выделение на эти цели дополнительных бюджетных средств, те организационные и методические подходы к решению задачи построения системы премирования гражданских служащих за результаты работы, предложенные Правительством Российской Федерации в порядке эксперимента для отдельных федеральных органов исполнительной власти и проанализированные здесь, вполне показательны и могут быть применены другими органами, выполняющими как функции по оказанию государственных услуг, так и влияющими на рост дополнительных доходов в бюджет и валового продукта в целом в нашей стране.

Впервые автор раскрывает такие специфичные и практически не освещаемые в средствах печати и массовой информации проблемы оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих государственных органов, находящихся за пределами Российской Федерации, а также в Северных и других труднодоступных районах нашей страны.

Предложения по совершенствованию системы организации оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих, высказанные на основе глубокого анализа как ранее действующих схем оплаты гражданских служащих, так и применяемых в настоящее время, направлены на устранение выявленных недостатков.

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ

Я давно вынашивал идею написания монографии по вопросу оплаты труда государственных служащих, занятых в органах власти. Работая в Аппарате Правительства страны с 1994 г. и одновременно являясь членом экспертной группы, образованной совместным решением Администрации Президента и Аппарата Правительства России, для разработки законодательных и иных нормативных правовых актов государственной службы, осуществить эту цель не представлялось возможным. Однако за это время у меня накопилось достаточно много научного, исторического и практического материала, касающегося теории экономики труда, вопросов поступления, прохождения и завершения государственной службы. После ухода в отставку этот богатый материал использовался мною при подготовке ряда курсов лекций для студентов как Высшей школы экономики, так и Московского государственного университета, а также при написании большого количества статей, касающихся государственной службы. Знакомясь с публикациями разных авторов по вопросам гражданской службы, я пришел к убеждению, что необходимо самому дать оценку проделанного когда-то как с моим участием, так и другими специалистами. К такому шагу меня подтолкнули и многочисленные тенденциозные публикации по вопросам государственной службы людей, которые в свое время лишь со стороны наблюдали за трудной и во многом неблагодарной деятельностью разработчиков — проектировщиков федеральных законов, указов и постановлений Президента и Правительства. Профессионально занимаясь вопросами труда и заработной платы с 1969 г., а также непосредственно проблемами государственной службы более 18 лет, мне, представляется, есть что сказать и специалистам в этой области, и рядовому читателю. Учитывая, что в период с конца 1991 г. до при-

нения в 1993 г. Конституции Российской Федерации принимаемые на всех уровнях власти решения, как правило, не публиковались, автор в монографии использовал архивные материалы, в том числе собственные.

*М.А. Чекин,
действительный государственный советник
Российской Федерации 3-го класса*

Глава 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

1.1. Из истории формирования государственной службы России после 1991 г.

Одним из первых нормативных актов современной России о государственной службе явился Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». До этого периода в СССР термин «служба» применялся в официальных документах лишь в отношении военной службы, а также службы в органах внутренних дел, в частности в милиции. Правда, исторической справедливости ради следует отметить, что в документах начала советского периода применялось словосочетание «государственная служба». Это были скорее всего материалы, подготовленные, как правило, бывшими царскими спецами — юристами, имеющими большой опыт подготовки законодательных актов «О службе гражданской», просуществовавшей еще со времен Петра I до конца 1917 г. Во «Временных правилах о службе в государственных учреждениях и предприятиях», утвержденных декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР 21 декабря 1922 г. за подписью В.И. Ленина, была определена норма, запрещающая «состоять на государственной службе в одном учреждении или предприятии лицам, соединенным между собою близким родством или свойством (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а равно братья, сестры, родители и дети супругов), в случае если одновременное состояние их на службе связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому» [2].

В дальнейшем, вплоть до 1992 г., во всех нормативных правовых актах бывшего Союза ССР, касающихся деятельности лиц, занятых в органах государственного управления, применялся единый термин для всех структур — «работа».

Указ Президента Российской Федерации 1992 г., как в нем было обозначено, являлся временным и утверждался на период до принятия Закона о государственной службе Российской Федерации. Следует отметить, что принятый указ, к сожалению, не применялся, так как не имел каких бы то ни было практических или юридических последствий и являлся лишь неким «популистским ходом» тогдашнего Президента России Б.Н. Ельцина. Нормативный акт не раскрывал содержащихся в нем основных понятий, таких как государственная служба или государственный служащий. Следовательно, такой документ не мог применяться к системе, которая еще не была создана, и к тем лицам, статус которых не был определен.

Исходя из времени принятия первого документа о государственной службе, можно сказать, что государственная гражданская служба современной России еще очень молода. Естественно, что, как и для любого нового института, этой службе присущи определенные недостатки, или, как говорят, «болезни роста». Они проявляются и в настоящее время в виде недостаточной развитости нормативного обеспечения гражданской службы, расплывчатости управляемости служебными отношениями, невысокой эффективности деятельности самих служащих, отсутствия системы оценки этой эффективности и т.д. Все эти проблемы предстоит еще преодолеть, в том числе с помощью материальных и моральных стимулов, внедрения научно обоснованной организации оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих и многих других методов и механизмов управления системой государственной гражданской службы.

Рассматривая в историческом контексте вопросы совершенствования системы оплаты служебной деятельности гражданских служащих, со временем мы убеждаемся в правильности выбора одних направлений избранного пути и нецелесообразности других. Важным ориентиром верного направления улучшения работы всей системы гражданской службы, по нашему мнению, должны быть отлаженность механизма деятельности государственных органов, престиж страны на международной арене, рост уровня жизни населения страны.

С 1 декабря 1992 г. в высших органах представительной и исполнительной власти Российской Федерации, центральных органах федеральной исполнительной власти, государственных органах представительной и исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, Советах народных депутатов и администрациях Москвы и Санкт-Петербурга, других городов, районов, сельских районов, городских и сельских поселков совместным Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. № 4249-1 и № 1042 «Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти» (далее — Постановление от 30 декабря 1992 г. № 4249-1 и № 1042) были введены, впервые после распада Союза ССР, единые условия оплаты труда работников органов государственного управления России.

С принятием Конституции Российской Федерации, закрепившей структуру органов государственной власти в стране по трем ветвям — законодательной, исполнительной и судебной, изменились и многие подходы самого государственного строительства.

В советский период все решения, регламентирующие оплату труда граждан, принимались только союзными органами, а союзные республики, включая и РСФСР, были не вправе самостоятельно принимать собственные решения о размере оплаты труда работников.

Постановление от 30 декабря 1992 г. № 4249-1 и № 1042 при этом во многом повторяло подходы к построению схемы оплаты труда работников органов управления, применяемые в СССР (терминологически данный акт касался вопросов заработной платы работников органов государственного управления, как и прежде в нем применялось то же распределение регионов по группам по оплате труда, те же показатели для отнесения городов к группам по оплате труда руководящих работников, те же «вилки» должностных окладов, тот же порядок повышения этих окладов, а именно: всем в одинаковом размере, правда называемый по-новому индексацией, и т.п.). Все эти решения, как уже отмечалось, были присущи документам, регламентирующим вопросы заработной платы.

Кроме утверждения должностных окладов данное решение устанавливало для работников органов представительной и исполнительной власти надбавки за сложность, напряженность, высокие

достижения в труде и специальный режим работы в размере 50% должностного оклада. Также предусматривалось премирование и оказание работникам материальной помощи. При формировании фонда оплаты труда указанных работников выделялись определенные средства на выплату:

- премии — в размере трех должностных окладов в год;
- надбавки за сложность, напряженность, высокие достижения в труде и специальный режим работы — в размере одного должностного оклада в год;
- материальная помощь — в размере двух должностных окладов в год.

Таким образом, на одного работника государственного органа планировались выплаты сверх должностного оклада в размере 33% оклада в месяц.

Приведенные условия оплаты труда на федеральном уровне действовали вплоть до апреля 1997 г. Что же касается субъектов Российской Федерации, то постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации действовало там, примерно, до конца 1995 г. О причинах, по которым действие нормативного правового акта об условиях оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти длилось так долго, несмотря на то что уже были приняты основополагающие документы, регламентирующие отношения на государственной службе, будет изложено ниже.

Первым документом, раскрывающим понятие и состав денежного содержания государственных служащих, стал Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [15].

Согласно этому документу, денежное содержание должно было состоять из нескольких частей: должностного оклада; надбавок к должностному окладу за особые условия службы, выслугу лет, классный чин; денежного поощрения по итогам работы за квартал и год. Указанные выплаты должны были осуществляться только за счет средств соответствующего бюджета. Кроме того, Указ содержал первые юридические определения таких понятий, как федеральная государственная служба и государственный служащий. К сожалению, этот документ по большинству положений так и не вступил в силу и применялся только в отношении установленных в нем ограничений

и запретов для работников органов государственного управления. При этом конкретный перечень государственных должностей, замещение которых являлось фактическим нахождением на федеральной государственной службе, был утвержден лишь в январе 1995 г. [16].

Определенным этапом в развитии современной государственной службы в России явилось принятие Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [6].

Данный федеральный закон оказался очень противоречивым и мало обоснованным. Тот факт, что при проработке законопроекта, имевшего объем 33 страницы, Правительство РФ направило в Государственную Думу Российской Федерации замечания и предложения по нему на 57 страницах, говорит сам за себя. К сожалению, депутаты, лоббирующие законопроект, руководствуясь принципом «независимости» от всех, проигнорировали все замечания, подготовленные в аппарате правительства и приняли его без учета поступивших замечаний, предложений и комментариев.

Президент Б.Н. Ельцин, подписавший данный закон, выступая в сентябре 1995 г. по случаю начала учебного года перед слушателями Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в обычном стиле дал такую характеристику закону: «Да мы знаем, что закон плохой, однако у нас нет другого и надо будет работать с тем, что есть».

Данный закон был рамочным, практически не имел норм прямого действия и требовал принятия более 20 федеральных законов, раскрывающих те или иные его положения.

Новый, на тот период времени, закон хотя и был некачественным, все-таки дал определенный импульс как федеральным государственным органам, так и государственным органам субъектов Российской Федерации к формированию новой системы государственной службы в стране. При этом положительным фактором принятия этого закона также следует считать активизацию субъектов Российской Федерации к самостоятельной законопроектной деятельности в сфере государственного управления. Эти тенденции продолжают действовать и в настоящее время.

В отношении денежного содержания в федеральном законе было прописано немного. Не имея норм прямого действия, закон все решения о порядке установления денежного содержания государ-

ственных служащих отсылал на утверждение другим федеральным законам, а также законам субъектов Российской Федерации. Федеральный закон № 119-ФЗ лишь установил, что денежное содержание государственных служащих состоит из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд, особые условия государственной службы и выслугу лет, а также премий по результатам работы.

Несколько неожиданным выглядело решение законодателя утвердить для государственных служащих квалификационные разряды, а в составе денежного содержания такую выплату, как надбавка к должностному окладу за квалификационный разряд. Решение явилось следствием компромисса депутатов Государственной Думы в ходе работы над проектом закона. До этого квалификационные разряды верой и правдой служили одним из инструментов Кодекса законов о труде СССР, а затем и постсоветской России тарификации и оплаты труда рабочих — разрядников предприятий и организаций.

Многие депутаты Государственной Думы выступали против предлагаемого в первоначальном варианте законопроекта о присвоении государственным служащим чинов и установлении им надбавки за такой чин, считая это возвратом к утвержденному еще в 1722 г. Петром I Табелю о рангах. При этом какой-либо альтернативы эти депутаты не высказывали, что длилось довольно продолжительное время. В этой сложной ситуации и прозвучало предложение депутата Г.А. Явлинского (возглавлявшего в то время партию «Яблоко», ранее работавшего в Государственном комитете СССР по труду и социальным вопросам, в стенах которого зародилась единая 18-разрядная тарифная сетка для оплаты труда работников бюджетной сферы) о присвоении государственным служащим не чинов, а квалификационных разрядов. Это предложение без особых споров и обсуждений и было принято депутатами в качестве альтернативного и компромиссного решения.

Федеральный закон № 119-ФЗ в отношении введения нового денежного содержания для государственных служащих федеральных государственных органов начал действовать лишь в апреле 1997 г. Однако новое денежное содержание было введено не федеральным законом, как это было определено в указанном акте, а указом Президента Российской Федерации, восполнявшим до принятия другого

специального федерального закона правовой пробел в законодательстве. Следует отметить, что практика восполнения пробелов в виде утверждения указов Президента России вместо законов, принятие которых, как известно, требует значительного времени, в части реализации указанного федерального закона в течение 1995–2000 гг. имела много примеров.

Анализируя состав и размеры денежного содержания, введенного Указом Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих» [17], можно сделать следующие выводы.

Впервые при оплате труда государственных служащих появились надбавки к должностному окладу за квалификационный разряд и особые условия государственной службы. Таким образом, вместо ранее действовавшей системы заработной платы работников государственных органов была создана новая система денежного содержания государственных служащих.

Следует отметить, что формирование нового государственного аппарата, явно не готового к условиям перехода к рыночной экономике, осуществлялось довольно болезненно. Еще до начала работы над проектами нового законодательства о государственной службе кадровому составу специалистов — разработчиков и проектировщиков правовых норм был нанесен серьезный ущерб. Например, многие высококвалифицированные специалисты в области труда и заработной платы органов государственного управления бывшего Союза ССР в течение 1992 г. не могли продолжать заниматься нормотворческой деятельностью и, как правило, уходили из государственных органов. Это явилось следствием негласных указаний не принимать во вновь образованные государственные органы России на должности от начальника отдела и выше бывших союзных специалистов. Такие указания были даны занимавшим в тот период должность Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Н. Шохиним, курирующим вопросы труда и занятости, руководителям соответствующих ведомств. При этом на указанные должности приходили, как правило, специалисты из органов управления бывшей РСФСР, занимавшиеся до этого не более чем «ретрансляцией» и «переложением на свой лад» государственных решений в области труда и социального развития, подготовленных в государственных структурах СССР.

Новой системе государственной службы в тот период были характерны недостатки в организации труда государственных служащих и его оплаты. К таким недостаткам можно отнести следующие:

- неудовлетворенность результатами своей деятельности;
- несоответствие уровня оплаты труда законодательно установленным запретам и ограничениям, ответственности, сложности и напряженности служебной деятельности;
- несправедливость в оплате труда и оценке заслуг;
- неясность в правах собственности;
- низкое качество должностных инструкций и непрозрачность функционала;
- нерегламентированная система конкурсного отбора и аттестации персонала государственных органов.

В этих условиях нельзя не задать вопрос к чему могли привести и привели указанные недостатки.

Отсутствие должного баланса между размером денежного содержания и иными государственными социальными гарантиями государственных служащих (преференциями), с одной стороны, и уровнем законодательно установленных запретов и ограничений, ответственности, служебной нагрузки и условиями служебной деятельности, с другой — не обеспечивало социальной защищенности этих служащих, что не способствовало привлечению на государственную службу перспективной молодежи и сохранению квалифицированных кадров.

Небывалый всплеск преступности и других аналогичных отрицательных явлений, охвативших в тот момент все общество России, стал не случайным событием.

Как свидетельствует практика развитых государств с переходной экономикой негативной тенденцией их современного развития является рост преступности.

Взятки, воровство, мошенничество, коррупция, уклонение от налогов, искажение данных бухгалтерского учета (девиантное поведение) стали бичом экономики многих стран. Специалисты США пишут: «С 1987 по 1991 г. в Великобритании объем мошенничества увеличился более чем в 2 раза... В США каждые трое из десяти работников ищут возможность что-либо украсть, другие трое из десяти украдут, как только представится такая возможность и лишь четверо останутся честными при любых обстоятельствах. Почти 87% менед-

жеров способны на мошенничество ...55% менеджеров не доверяют высшему руководству» [51].

Известно, что 1992–1993 гг. в России были периодом шоковой терапии в экономике страны команды Ельцина — Гайдара. Практически все население было вынуждено буквально выживать в этот период. Естественно, это коснулось и работников центрального аппарата государственных органов. Автор, будучи в то время на государственной службе, занимая должность заместителя начальника управления федерального министерства, получал заработную плату на уровне секретаря приемной руководителя средней коммерческой структуры, и был свидетелем таких негативных явлений, появившихся в государственных органах, как использование служебного положения и служебного времени государственными служащими в личных целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей в виде розничной торговли товарами широкого потребления, ремонта и пошива (вязания) одежды, игры на деньги в автоматах и казино, операциями с валютой и ценными бумагами, выполнения вне пределов государственного органа других оплачиваемых работ.

В переходный период российской экономики процесс активного накопления первоначального капитала и его «отмывания» пришелся на 1992–1997 гг. Для многих государственных служащих, к сожалению, в этот период взятка являлась средством если не выживания, то, по крайней мере, решения многих жизненно необходимых проблем.

Большинство авторов, рассматривающих причины и меры предупреждения преступности, считают, что главная причина роста преступности в повсеместном падении нравственности. Значительная часть населения оказалась неспособной разумно использовать экономическую свободу, предоставленную демократическим государством [60].

К девиантному поведению в значительной степени подталкивала атмосфера отчуждения, которая присутствовала в государственных органах России. Этому способствовал также значительный разрыв в доходах высшего слоя управляющих и основной части персонала. Кроме того, разрыв на порядок в уровнях оплаты государственных служащих и работников коммерческого сектора, а также появление в России лиц, имеющих миллиардные в долларах США состояния, так называемых олигархов, размыло у людей моральные барьеры, ранее

удерживающие их от неблагоприятных и преступных деяний, подтолкнуло к незаконному обогащению.

Отдельные факты, свидетельствующие о разрыве в уровнях оплаты государственных служащих и работников коммерческих структур, приведены, например, в федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336. В частности отмечалось, что в 2001 г. среднемесячная заработная плата государственных служащих всех уровней составила 4,8 тыс. руб. При этом было указано, что по экспертным данным в негосударственном секторе экономики оплата труда главных менеджеров (руководителей организаций и их заместителей) в 10–15 раз, старших менеджеров (руководителей структурных подразделений) в 7–19 раз, менеджеров (специалистов, руководителей отдельных проектов) в 3–7 раз, администраторов (исполнителей проектов) в 1,5–3 раза превышает оплату труда государственных служащих, замещающих соотносимые должности [62].

Опираясь на исследования фонда «Институт экономики города» «Региональная оплата труда и государственные служащие» и «Бедность, государственное управление и предоставление услуг», проводившихся в 2004–2006 гг. по инициативе Всемирного банка «Техническая поддержка реформы государственных услуг» в ряде городов Российской Федерации на примере сравнения оплаты государственных гражданских служащих и аналогичных им статусно-профессиональных групп работников частного сектора, можно сделать вывод о том, что доля денежного содержания в государственных органах колеблется в этот период времени от 45,7 до 84% средней зарплаты в частном секторе, при среднем показателе в 64,5% [48].

По нашему мнению, указанные выше недостатки в организации и оплате труда государственных служащих вызвали «ответную» реакцию в виде:

- подготовки мало проработанных и некачественных проектов управленческих решений;
- лоббирования интересов коммерческих структур;
- «приватизации» должности, служебного места и времени, при которых служебное положение используется в первую очередь для получения дополнительных доходов и преимуществ как самим государственным служащим, так и членами его семьи и окружения;

- приписок и прямых хищений и т.п.

Все это не могло не привести к взяточничеству и коррупции на государственной службе, с которыми мы вынуждены бороться и в настоящее время с еще большими усилиями, чем это можно было предвидеть.

Период становления современной государственной службы, выпавший на 1995–2000 гг., по объективным причинам не дал серьезных положительных результатов, в том числе и в области построения эффективной системы оплаты служебной деятельности государственных служащих. Незрелость государственного управления, или другими словами «болезни роста» государственной службы, насчитывающей к тому времени не более пяти лет, не могли не сказаться на проработанности, а в итоге и на качестве принимаемых нормативных актов. Тяга к советской уравнилельной системе в оплате труда и предоставлении государственных гарантий всем государственным служащим связывала разработчиков проектов. Отсутствие системных знаний как экономики труда, так и передового зарубежного опыта о принципах построения оплаты труда государственных служащих, не позволяли проектировщикам законодательства о государственной службе видеть перспективу ее развития, строить оплату деятельности государственных служащих, отвечающую современным требованиям.

Невысокий уровень материального обеспечения государственных служащих, как утверждают С.П. Кушниренко и В.Д. Пристансков, стал одним из главных сдерживающих факторов привлечения на государственную службу квалифицированных и высокопрофессиональных специалистов, а также катализатором проявления здесь взяточничества и коррупционных явлений. Подтверждает это рост случаев взяточничества на государственной службе. По итогам 2003 г. России было отведено 88 место (из 133 стран) по уровню коррумпированности [59]. По оценке ГРЕКО (Группа государств против коррупции — организация государств — членов Совета Европы, образованная в 1998 г.) в 2007 г. Россия занимала уже 147-е место в мире, т.е. налицо, явный регресс по этому направлению.

Одним из методов предупреждения девиантного поведения в государственных органах, как показывает зарубежный опыт, является повышение оплаты труда государственных служащих до уровня, превышающего рыночный, а также возрождение элитарности кадрового корпуса государственных служащих [Там же].

1.2. Использование теории экономики труда при организации оплаты служебной деятельности государственных гражданских служащих

Остановимся более подробно на аспектах экономической науки о труде, и в частности, на вопросах теории построения схем должностных окладов, являющейся, согласно утверждениям указанной науки, элементом тарифной системы оплаты труда. Кроме того, экономика труда апеллирует и другими определениями и понятиями, которые необходимо как знать, так и уметь применять при построении той или иной системы оплаты труда. В частности, это такие понятия, как редукция труда, порог материальной чувствительности к стимулированию, вертикальная и горизонтальная компрессии и ряд других.

Считается, что для недопущения социальной напряженности в коллективе разрыв в денежных выплатах внутри одной организации, или вертикальная компрессия, не должен превышать 8-кратного размера [55].

Одним из важных показателей при построении эффективной системы оплаты труда выступает порог материальной чувствительности к стимулированию. Суть этого показателя заключается в следующем. Классическая теория экономики труда опирается на постулат о том, что люди предпочитают работать меньше, нести меньшую ответственность, меньше рисковать и получать большое вознаграждение. Заработная плата только тогда будет являться действенным мотивом, когда ожидаемое вознаграждение будет восприниматься работником как значимое. При более низких доходах высота порога, выраженная в процентах от общего дохода, чувствительнее, чем при более высоких уровнях такого дохода. При этом следует учитывать, что любые изменения в оплате труда с целью повышения его эффективности, в том числе увеличение заработной платы, становятся для персонала недейственными уже через два месяца после введения, поскольку работает эффект привыкания к доходу.

В научном сообществе нет единого мнения о размере материального порога чувствительности.

Одни ученые считают, что порог чувствительности зависит от уровня образования, культуры, индивидуальных черт характера, и

поэтому для разных людей этот показатель может существенно меняться. При этом величина порога зависит и от совокупного дохода индивида. Вознаграждение, например, в 1% дохода при низком уровне дохода не будет казаться привлекательным, при высоком — 1% с учетом абсолютных размеров, уже величина значимая [65].

Другие прямо указывают на размер порога чувствительности. В.Д. Базилевич дает определение порогу как «минимально необходимому (нижнему) уровню разницы между окладами служащих смежных должностей. Величина порога чувствительности здесь определяется в пределах 10–12%» [54]. С.А. Бабин в статье «Структура базовой заработной платы как направление компенсационной политики организации» отмечает, что порог чувствительности должен быть не менее 15% [53]. В.В. Адамчук, опираясь на выводы психологов, утверждает, что нижний предел ощущения роста материальной заинтересованности или порог чувствительности составляет не менее 10% [50].

Размеры должностных окладов в зависимости от групп должностей государственных служащих федеральных органов исполнительной власти и Аппарата Правительства РФ представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Размеры должностных окладов
от минимальной до максимальной их величины
по группам должностей государственных служащих
федеральных органов исполнительной власти в 1997 г.**

Группа должностей	Должностной оклад, руб.		Порог чувствительности, %
	минимальный	максимальный	
Младшая	500	1100	От 40,0 до 9,0
Старшая	1100	1600	От 9,0 до 6,7
Ведущая	1700	1900	От 6,2 до 5,6
Главная	2100	2250	От 5,9 до 2,2
Высшая	2300	2700	От 2,0 до 1,3

Примечание: Порог чувствительности рассчитан как отношение величины прироста должностного оклада при замещении последующей должности в рамках группы должностей к величине ранее действовавшего должностного оклада.

Месячные должностные оклады по группам младших и старших должностей были установлены в виде «вилки» в пределах их минимальных и максимальных размеров. Например, месячные должностные оклады государственных служащих федеральных органов исполнительной власти были установлены от 500 руб. по минимальному размеру вилки оклада низшей должности младшей группы специалиста II категории до 2450 руб. по должности высшей группы — первого заместителя федерального министра. При этом межразрядное соотношение увеличения должностных окладов по служебной лестнице составило $2,2 : 1$ — по группе младших должностей, $1,45 : 1$ — по старшей группе и $1,12 : 1$ — по группе ведущих должностей. Межразрядное соотношение по группам главных и высших должностей установить по утвержденным окладам оказалось невозможно, поскольку в федеральных органах исполнительной власти на тот период времени в эти группы было включено всего по одной должности и не было возможности для сравнения. Однако, для примера мы взяли Аппарат Правительства Российской Федерации, где в группах главных и высших должностей было представлено две и более должности. Межразрядное соотношение в этом случае составило $1,07 : 1$ — по главной группе должностей и $1,17 : 1$ — по высшей группе должностей. Порог чувствительности при продвижении по служебной лестнице составил от 40% в группе младших должностей до 1,3% по группе высших должностей. Таким образом, впервые созданная данным указом схема должностных окладов в системе нового денежного содержания государственных служащих была построена в виде «перевернутой воронки», т.е. широкой в основании и узкой в горле.

Это свидетельствует о том, что при продвижении по служебной лестнице мотивация к последующему занятию вышестоящей должности от младшей группы к высшей падает более чем в 30 раз ($40,0 : 1,3$). Такая ситуация вряд ли стимулировала государственных служащих к повышению квалификации, служебной карьере и занятию вакантных должностей более высокой группы.

Соотношение максимального должностного оклада к минимальному в одном государственном органе (вертикальная компрессия) по рассматриваемому нормативному акту составило в зависимости от государственного органа от $9,72 : 1$ в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации до $3,61 : 1$ в Аппарате Правительства Россий-

ской Федерации. Например, в федеральных органах исполнительной власти этот показатель составил 4,9 : 1.

На рубеже второго и третьего тысячелетий в России появился ряд публикаций, призывающих отказаться от постсоветской уравнилельной системы оплаты труда, применяемой для государственных служащих и резко повысить оплату труда чиновников-руководителей, подняв уровень их заработной платы до конкурентоспособного на рынке труда. Например, ученые Высшей школы экономики высказали предложения, позволяющие значительно повысить оплату высших государственных служащих при тех же затратах федерального бюджета. Суть этих предложений в следующем.

Распределение государственных служащих по должностям служебной лестницы от младшей группы к высшей в 2000 г. составляло следующее соотношение от их общей численности (%):

младшая группа — 14,6;

старшая группа — 49,8;

ведущая группа — 30,4;

главная группа — 4,0;

высшая группа — 1,2.

Графически изображая распределение всех государственных гражданских служащих в зависимости от групп должностей, получим фигуру, представленную на рис. 1.

Учитывая, что число государственных служащих, замещающих должности главной и высшей групп должностей составляло в сумме 5,2% общей численности, а должностей младшей и старшей групп — 64,4%, т.е. в 12,4 раза больше, предлагалось следующее. Ранее при выделении бюджетных средств на повышение денежного содержания одного государственного служащего в среднем в два раза такое увеличение касалось всех работников. Специалисты предложили схему повышения, при которой можно получить искомые результаты. Теоретически предложение звучало так: в два раза повышаем денежное содержание государственных служащих, замещающих должности ведущей группы, являющейся в структуре иерархической пирамиды как бы центральной. Что касается старшей и младшей групп, относящихся к крайним снизу от центральной, денежное содержание их повышается не в два раза, а соответственно в 1,9 и в 1,8 раза. За счет такой схемы и разницы в численности государственных служащих, распределенных по группам должностей, можно повысить денежное

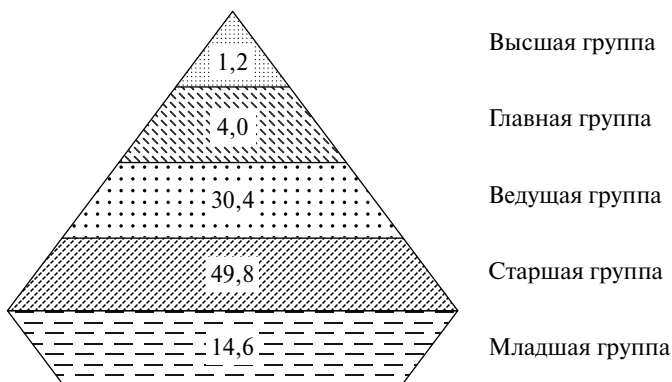


Рис. 1. Распределение численности государственных гражданских служащих по группам должностей, %

содержание государственных служащих главной и высшей групп, т.е. крайним сверху от центральной соответственно как минимум в 3 и 6 раз.

К решению задачи резкого повышения оплаты труда руководителей государственных органов и государственных служащих высшей группы должностей на практике шли поэтапно. Вначале Указом Президента Российской Федерации от 25 июня 2002 г. № 656 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 г. № 310 “О денежном содержании федеральных государственных служащих”» были внесены изменения. В результате был повышен размер надбавки за особые условия государственной службы с 20 до 200% должностного оклада дифференцированно в зависимости от группы должностей государственной службы. В 2004 г. было введено ежемесячное денежное поощрение в размере от 2,5 до 11,0 должностных окладов.

В результате среднемесячная заработная плата федеральных государственных служащих возросла в 2005 г. до 18 428 против 8228 руб. по сравнению с 2002 г., т.е. увеличилась более чем в 2 раза. Например, рост средней зарплаты по отраслям реального сектора экономики страны в целом за тот же период составил лишь 28% и достиг уровня 7346 руб. в месяц.

Изменение численности гражданских служащих государственных органов Российской Федерации в разные периоды представлено в табл. 2.

Более наглядно эти данные представлены на рис. 2.

Как видно из данных, приведенных в табл. 2, наивысший прирост числа государственных гражданских служащих приходится на 2008 г. Следует отметить, что по отношению к трудоспособному населению страны число государственных гражданских служащих возросло с 2002 по 2011 г. с 0,8 до 1,09%. После 2009 г. численность гражданских служащих начинает постепенно снижаться. Это связано, в том числе с проведением административной реформы. Однако некоторые средства массовой информации приводят данные о численности чиновников в России в количестве, превышающем 1,6 млн человек. В этом случае авторы относят к государственным служащим как муниципальных служащих, так и работников государственных органов, не являющихся государственными гражданскими служащими, а также работников охраны этих органов. В среднем численность государ-

Таблица 2

**Численность государственных гражданских служащих
на федеральном и региональном уровнях
в период с 2002 по 2011 г., тыс. человек**

Показатель	Период				
	2002	2005	2008	2010	I половина 2011
Все государственные органы	782,6	922,7	946,3	821,5	768,7
Федеральные органы исполнительной власти — всего	446,1	590,4	667,5	510,3	468,8
в том числе					
на федеральном уровне	28,8	30,2	33,8	29,9	29,7
на региональном уровне	417,1	560,2	633,7	480,4	439,1
Государственные органы исполнительной власти субъектов РФ	177,1	189,2	246,6	187,8	183,8

Источник: Справка Росстата о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов в I полугодии 2011 г.

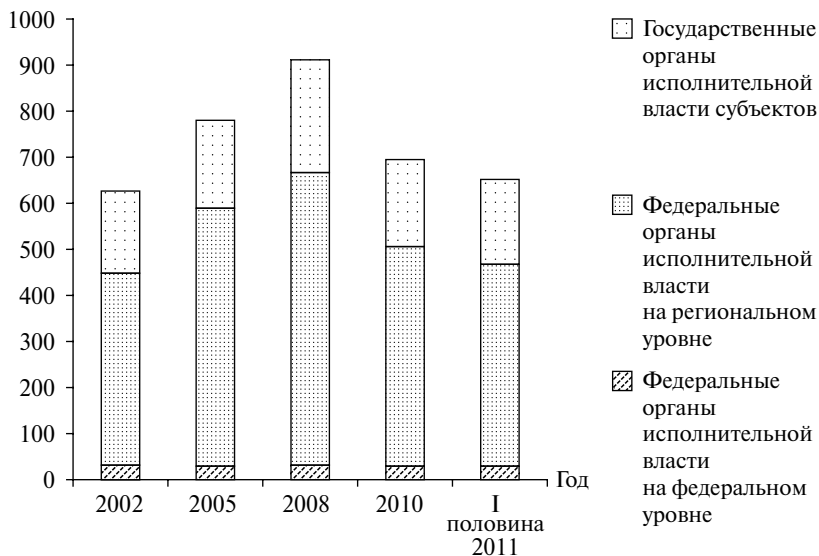


Рис. 2. Распределение численности государственных гражданских служащих на федеральном и региональном уровнях в период с 2002 по 2011 г.

ственных гражданских служащих в составе общей численности занятых в государственных органах составляет примерно 70%. Укомплектованность штатных должностей государственной службы при этом колеблется от 90 до 96%.

1.3. Формирование современной системы оплаты труда государственных гражданских служащих

Оплата служебной деятельности государственных гражданских служащих в настоящее время осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также с другими нормативно-правовыми актами, принятыми во исполнение этого за-

кона как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации [9].

Данный закон позволяет государственным гражданским служащим заниматься иной оплачиваемой деятельностью вне государственной службы, как при выполнении работы в связи с трудовыми отношениями на основе трудового договора, так и при вступлении в гражданско-правовые отношения, связанные с использованием договора подряда, возмездного оказания услуг, авторского договора и т.д. Основное условие занятия такой деятельностью — отсутствие конфликта интересов, т.е. ситуации, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда законным интересам указанных субъектов. При наличии намерения заниматься иной оплачиваемой деятельностью гражданский служащий должен уведомить об этом руководителя государственного органа (представителя нанимателя) через своего непосредственного руководителя.

Рассматриваемый федеральный закон установил, что оплата труда государственных гражданских служащих осуществляется в виде денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Форма оплаты труда гражданских служащих объединяет их с военнослужащими и лицами, проходящими правоохранительную службу. Состав денежного довольствия военнослужащих включает месячный оклад согласно занимаемой воинской должности и месячный оклад в соответствии с присвоенным воинским званием, которые в сумме составляют, как и у гражданских служащих, оклад месячного денежного содержания военнослужащих. Кроме того, установлены месячные и иные дополнительные выплаты. При этом как у военнослужащих, так и у гражданских служащих денежное содержание является основным средством их материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности.

Поскольку Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать размер большинства составляющих денежного содержания гражданским служащим государственных органов этих субъектов самостоятельно, поэтому на практике оплата деятельности федеральных и региональных государственных гражданских служащих имеются различные подходы и решения.

Если обратиться к теории организации заработной платы, денежное содержание федерального государственного гражданского служащего представляет собой тарифную систему, состоящую из двух основных частей — тарифных и надтарифных условий оплаты труда.

Тарифные условия оплаты труда включают основные выплаты, сюда входят месячный оклад в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы (должностной оклад), месячный оклад в соответствии с присвоенным гражданскому служащему классным чином (месячный оклад за классный чин), ежемесячное денежное поощрение, а также квалификационные требования к должности, отраженные в должностном регламенте гражданского служащего.

Должностной и месячный оклады за классный чин в сумме составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего (оклад денежного содержания). Размеры должностного оклада вместе с ежемесячным денежным поощрением указывают на конкретную позицию должности в карьерной лестнице этих должностей. Размер месячного оклада за классный чин показывает уровень профессиональной и личностной компетентности гражданского служащего, а также его конкретные навыки и знания по замещаемой должности.

Кроме того, в структуру тарифных условий оплаты труда входят такие составляющие, как тарификация работ и тарифно-квалификационные характеристики должностей гражданской службы, выраженные на гражданской службе в форме должностных регламентов. Федеральный закон о гражданской службе определил структуру должностного регламента, а также предусмотрел утверждение примерного должностного регламента. К сожалению, типовой регламент для федеральных государственных гражданских служащих должен быть разработан и утвержден федеральным органом по управлению государственной службой, который так и не создан. В этих условиях Министерство здравоохранения и социального развития Российской

Федерации выпустило рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах и направило их федеральным государственным органам письмом от 10 августа 2005 г. [57]. Однако как показывает анализ служебных контрактов федеральных гражданских служащих государственных органов, приложением которых является должностной регламент, к какому-либо серьезному улучшению работы по утверждению таких регламентов на местах указанные рекомендации не привели. Как и прежде отсутствует системный подход к разработке должностных обязанностей гражданских служащих, учитывающий редукцию труда, т.е. объективный процесс сведения сложного труда к простому, при котором сложный труд сопряжен с дополнительными затратами на подготовку специалиста и с повышением расходов по сравнению с простым, а также полное игнорирование в должностных регламентах показателей эффективности служебной деятельности. Основная цель применения правил редукции труда — обеспечение принципа равной оплаты за равный труд.

Стоит более подробно остановиться на рассмотрении вопроса введения и использования должностных регламентов. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ должностной регламент является одновременно составной частью административного регламента государственного органа и приложением к служебному контракту гражданского служащего и включает:

- квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;
- должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;
- порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

С точки зрения тарифных условий нас интересуют первые две части должностного регламента — квалификационные требования по должности и должностные полномочия гражданского служащего. Как уже отмечалось, их построение должно учитывать непереносимое возрастание требований к образованию, стажу, навыкам, умениям и компетенциям в зависимости от повышения группы должностей гражданской службы от младшей к высшей.

Вторая часть денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих относится к надтарифным условиям оплаты труда и состоит из дополнительных выплат, в состав которых включены: ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет, ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы, ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, премии за выполнение особо важных и сложных заданий, ежемесячная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, а также материальная помощь. Эти выплаты носят компенсационный или стимулирующий характер и связаны со сложностью, напряженностью и особыми условиями гражданской службы, запретами и ограничениями на гражданской службе, результативностью работы и эффективностью исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей.

Размеры частей, составляющих денежное содержание, устанавливаются в следующем порядке. Во-первых, непосредственно Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ в соответствии с положениями ст. 50 для всех гражданских служащих, в частности, это ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе и ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы. Во-вторых, указами Президента Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации для гражданских служащих государственных органов субъекта Российской Федерации устанавливаются размеры должностных окладов, месячных окладов за классный чин и размеры ежемесячного денежного поощрения. В-третьих, размеры и порядок дополнительных выплат в виде ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, установлены в соответствии с законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», решениями Правительства Российской Федерации для всех гражданских служащих. В-четвертых, часть дополнительных выплат, являющихся составляющими денежного содержания, выплачивается в размерах, устанавливаемых представителем нанимателя. К ним относятся премии за выполнение особо важных и сложных заданий, единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь.

Для оплаты труда отдельных государственных гражданских служащих наряду с денежным содержанием может устанавливаться денежное вознаграждение, представляющее собой единую ежемесячную выплату, в сумме должностного оклада, оклада за классный чин, ежемесячных надбавок к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. Сверх денежного вознаграждения этим лицам также могут выплачиваться премии и ежемесячное денежное поощрение. Более широкое распространение денежное вознаграждение имеет для оплаты труда лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации — Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, федеральных министров, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, а так-

же служащих дипломатических представительств и представительств Российской Федерации за рубежом — чрезвычайных и полномочных послов Российской Федерации, постоянных представителей (представителей, постоянных наблюдателей) Российской Федерации при международных организациях и ряд других.

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ предусмотрено также ежегодное увеличение (индексация) размеров окладов денежного содержания государственных гражданских служащих с учетом уровня инфляции. За период со времени принятия Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» (далее — Указ от 25 июля 2006 г. № 763), вступившего в силу с 1 августа 2006 г., которым были установлены размеры должностных окладов, месячных окладов за классный чин, ежемесячного денежного поощрения гражданским служащим федеральных государственных органов, до настоящего момента осуществлено пять индексаций должностных окладов: с 1 января 2007 г. в 1,1 раза, с 1 декабря 2007 г. в 1,15 раза, с 1 февраля 2008 г. в 1,09 раза и с 1 октября 2008 г. также в 1,09 раза, с 1 октября 2012 г. в 1,06 раза.

Следует отметить, что действие Закона о государственной гражданской службе в части индексации окладов денежного содержания Федеральным законом от 13 декабря 2010 г. № 358-ФЗ «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона “О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов”» было приостановлено до 1 января 2014 г., однако выдержать этот срок, как подсказывает практика, так и не удалось [12].

Учитывая, что в составе денежного содержания эти, а также другие выплаты, размер которых зависит от должностного оклада или оклада денежного содержания, составляют до 90%, можно говорить о том, что ожидать какого-либо существенного роста средней оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих в ближайшее время не приходится.

Следует упомянуть о таком социально-экономическом показателе как минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации, который применяется для регулирования оплаты труда и определе-

ния размеров пособий по временной нетрудоспособности. В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации (ст. 133) минимальный размер оплаты труда (далее — МРОТ) устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации только федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека [5]. Размер прожиточного минимума определяется как стоимостная оценка минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а также расходов на уплату налогов, обязательных платежей и сборов. Установлено, что в размер МРОТ не включаются доплаты и надбавки, премии и другие поощрительные выплаты, а также выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, за работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, иные компенсационные и социальные выплаты.

В соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 232-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ “О минимальном размере оплаты труда”» этот показатель составляет 5205 руб. в месяц [13].

Отметим, что с мая 2002 г. минимальный размер оплаты труда был лишь 450 руб. в месяц, что свидетельствует о более чем десятикратном его увеличении за этот период. Применение норм о минимальном размере оплаты труда особенно актуально при оплате федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, замещающих должности, отнесенные к младшей группе, а также гражданских служащих государственных органов субъектов Российской Федерации, получающих дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, так как для других гражданских служащих размер денежного содержания превышает этот уровень.

Конец ознакомительного фрагмента

Полная версия книги доступна на litres.ru 

Chekin, M. A. Compensation for Performance of Official Duties by Russia's Civil Servants: History, Practice, Experiments, and Perspectives [Text] / M. A. Chekin ; National Research University Higher School of Economics. — Moscow: HSE Publishing House, 2014. — 198, [2] p. — 600 copies. — ISBN 978-5-7598-1091-9 (pbk).

This book explores one of the most complex and unexamined issues in public service — compensation for the performance of official duties by civil servants. Proposals to improve the system of compensating civil servants for their performance of official duties, made based on a thorough analysis of both previously existing compensation schemes and those currently in use, are aimed at addressing shortcomings and at establishing a highly efficient model of public service. One of the most important tasks is to increase the performance effectiveness of civil servants and the public service as a whole. The author addresses the theoretical premises of establishing compensation in the public service, taking into account the classical tariff schedule for compensation, which is a major innovation. Using the example of a number of territorial bodies of federal executive agencies, the book considers the possibility of implementing a system of compensating civil servants at state agencies based on the professional performance and efficiency measures that have been established for them. Specific issues regarding compensation of civil servants for performance of official duties outside the Russian Federation, as well as in the northern and other remote areas of our country — which have received virtually no coverage in the media — are revealed in the book.

This book is intended for leaders and specialists in the area of state and municipal government; for individuals involved in establishing compensation in enterprises, institutions and state agencies; as well as for students enrolled in faculties of economics, finance, labour economics, and state and municipal government.

Научное издание

Чекин Михаил Алексеевич

**Оплата служебной деятельности
государственных гражданских служащих России:
история, практика, эксперименты, перспективы**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Л.И. Кузнецова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *Л.В. Маликина*

Корректор *В.И. Каменева*

Подписано в печать 16.06.2014. Формат 60×88 ¹/₁₆
Гарнитура Newton С. Усл. печ. л. 12,1. Уч.-изд. л. 9,2
Тираж 600 экз. Изд. № 1697

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52