



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-4-374-382

Развитие системы материального стимулирования государственных гражданских служащих

Е.В. Масленникова

Российский университет дружбы народов

Л.Н. Татарина

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

В статье рассматриваются процессы институционального изменения государственной службы в условиях меняющейся внешней социально среды. Авторами акцентируется внимание на проблемах разбалансированности статуса государственных гражданских служащих, отсутствия прозрачной системы оценки результативности и эффективности деятельности. На основе анализа процессов реформирования государственной гражданской службы и изменений в подходах к оплате труда служащих обосновываются дальнейшие направления развития системы материального стимулирования в логике управления по результатам.

Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, материальное стимулирование, денежное содержание, оплата по результатам

Концептуальное осмысление параметров, определяющих качество и эффективность государственного управления, представляет собой одно из актуальнейших как для теории управления, так и для управленческой практики проблемное поле. В настоящее время формируются интеграционные модели государственного управления, объединяющие подходы к государственному управлению на основе ориентации на ожидаемые результаты с учетом уже достигнутых результатов (реализации способности эффективного управления развитием при наличии четко определенных целей и ожидаемых результатов развития), внутренней и внешней оценки рисков и тенденций развития, в том числе связанных с развитием информационных технологий, в соответствии с подходами, представленными в рамках концепции «anticipatorystate» [1].

Сложившееся несоответствие между функционированием государственной службы, с одной стороны, и потребностями регулирования развивающихся социальных отношений в информационном обществе – с другой обуславливают необходимость институциональных изменений государственного управления [2]. Особую актуальность приобретают вопросы, связанные с со-

циальным прогнозированием, определением роли и функций органов государственной власти в условиях меняющегося социального контекста [3].

Необходимость изменения системы материального стимулирования связана с потребностью изменения структуры денежного содержания гражданских служащих, в силу того, что действующая система непрозрачна, разбалансирована в различных видах службы, что создает дополнительные риски в формировании целостной системы, нескоррелирована с тенденциями в бюджетной сфере, с оценкой результативности профессиональной деятельности и, как следствие, не обеспечивает соответствие государственной гражданской службы новым вызовам, усиливает деструктивные тенденции, способствует профессиональному выгоранию и деформации служебного поведения.

Действующие механизмы материального стимулирования скорее ориентированы на лояльность руководству, практически не учитывают вклад в достижение социально значимых результатов, программную и проектную составляющие деятельности служащих. В этой связи необходимо совершенствование структуры денежного содержания государственных гражданских служащих.

В современных условиях реформирования экономической, социальной и политической сфер российского общества, все большее значение приобретает результативность и эффективность любой профессиональной деятельности и ее зависимость от внутренних потенциальных возможностей каждого служащего.

Применение современных методов оценки труда государственных гражданских служащих приобретает особое значение в связи с реформой государственной службы и является одним из инструментов решения проблем управления в государственном секторе.

Изменение системы оплаты труда госслужащих, возможности перехода к гибким моделям оплаты труда, оплаты по результатам рассматривались как неотъемлемая часть широкомасштабных реформ в сфере управления кадровыми ресурсами на государственной гражданской службе. Реформирование системы оплаты труда связывалась с совершенствованием механизмов контроля, оптимизацией бюджетных затрат на содержание государственного аппарата, переход к оплате труда по результатам предусматривал различные модели дифференциации, различные программы премирования, набор льгот и компенсационных выплат. В период 2002–2006 гг. был реализован ряд инновационных проектов, направленных на апробацию и внедрение принципов оплаты труда по результатам, решение ключевых проблем:

– неконкурентный уровень оплаты труда, который стимулирует механизм негативного отбора, снижает мотивацию служащих, формирует антистимулы в профессиональной деятельности (ориентированность на «отчетность», а не результаты), связан с отсутствием четкой зависимости между объемом осуществляемых обязанностей, результатами работы и уровнем оплаты труда, особенно в соотношении с оплатой в частном секторе;

– несоответствие структуры денежного содержания (практически отсутствие корреляции между размеров денежного содержания с результатами деятельности, гипертрофированная роль должностной позиции и роли руководства в распределении фонда оплаты труда, разветвленная система надбавок, которая в условиях отсутствия четкого порядка и критериев установления еще более усугубляло проблему непрозрачности в оплате труда государственных служащих, выплата за уровень квалификации (за чин) не играет стимулирующей роли.

Утвержденная Президентом Российской Федерации Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации в 2001 году и Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» содержат положения о необходимости внедрения показателей эффективности и результативности деятельности служащих, а также о применении этих показателей в системе оплаты труда служащих.

В настоящий момент структура оплаты труда в системе государственной гражданской службы носит сложносоставной характер. Она складывается из должностного оклада и ряда надбавок к должностному окладу. Это своего рода основные и дополнительные части оплаты труда государственного гражданского служащего. При этом часть дополнительных выплат сегодня в системе государственной гражданской службы носит обязательный характер, то есть гражданские служащие их получают ежемесячно в заранее установленных частях от должностного оклада.

Постоянная и переменная части гарантируются государственным бюджетом вследствие перераспределительных механизмов в обществе. Постоянная часть составляет сферу централизованного регулирования. Для факторов, влияющих на основную часть денежного содержания, характерно длительное воздействие.

Дополнительная часть денежного содержания зависит и от переменных факторов, отражающих субъективное состояние государственного служащего и его отношение к своему труду [4]. Данные факторы довольно изменчивы по сравнению с постоянной частью и денежного содержания. К дополнительной части относят выплаты и премии, которые позволяют обеспечивать учет реальных затрат труда, принесших определенный результат деятельности. Оценка конкретных результатов в значительной степени зависит от особенностей государственного органа, руководители различных уровней самостоятельно определяют ценность того или иного достигнутого результата, таким образом дополнительная часть денежного содержания составляет сферу локального регулирования, осуществляемого руководством государственных органов. Так, премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается).

Начиная с 2012 года принимается целый ряд нормативных правовых актов, направленных на совершенствование оплаты труда государственных

служащих и лиц, замещающих отдельные государственные должности. Повышение зарплаты федеральным госслужащим в январе 2015 года – одно из плановых мероприятий исполнения президентского указа, изданного в мае 2012 года. Согласно данному указу рост заработных плат государственным служащим и бюджетникам планируется к 2018 году в 1,4–1,5 раза.

По данным федеральной службы государственной статистики, численность гражданских служащих центральных аппаратов министерств и ведомств федеральных государственных органов на конец декабря 2017 г. составила 38,3 тыс. человек, или 77,0 % от общей численности работников этих органов. Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах составила 118,8 тыс. рублей (102,7 % к 2016 г.). В 2017 г. в 74,6 % федеральных органов исполнительной власти от общего числа уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих был ниже, чем сложившийся в среднем по экономике города Москвы (94,9 тыс. рублей). В территориальных органах федеральных органов государственной власти ситуация выглядит следующим образом: в федеральных государственных органах 491,5 тыс. человек замещали должности гражданской службы. Из них в органах исполнительной власти – 401,1 тыс. человек, в судебной власти и в прокуратуре – 89,9 тыс. человек. Среднемесячная начисленная заработная плата федеральных гражданских служащих в территориальных органах составила в 2017 году 41,3 тыс. рублей (101,1 % к 2016 году).

Таблица 1

Данные о численности, укомплектованности должностей и среднемесячной начисленной заработной плате гражданских служащих по ветвям власти за 2017 год

	Численность (на конец периода)		Укомплектованность должностей, %	Среднемесячная заработная плата (без выплат социального характера)	
	тыс. человек	в % от общей численности работников		тыс. рублей	в % к соответствующему периоду предыдущего года
В федеральных государственных органах ³⁾	38,3	77,0	85,9	118,8	102,7
из них в органах: законодательной власти	2,8	72,6	85,4	167,7	103,1
исполнительной власти	30,0	79,9	87,2	107,9	103,4
судебной власти и прокуратуры	2,2	44,4	77,4	106,0	98,8
других государственных органах	1,5	97,0	88,1	153,8	99,9

Анализ данных официальной статистики позволяет сделать следующие выводы: структура денежного содержания необоснованно деформирована, размер денежного содержания лиц, замещающих младшие должности госу-

дарственной службы, составляет величину ниже прожиточного минимума трудоспособного человека; чрезвычайно низка доля оклада денежного содержания в общем объеме выплат (от 7 до 37 %); величина вертикальной компрессии составляет более чем 30 раз.

Совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.

Как показывает практика, невысокий уровень материального обеспечения государственных гражданских служащих стал одним из главных сдерживающих факторов для привлечения на государственную гражданскую службу высокопрофессиональных и квалифицированных специалистов. Несмотря на наличие значительного опыта по использованию инструментов оплаты труда по результатам, до настоящего времени влияние внедрения данного инструмента на результативность деятельности органов исполнительной власти оценивается как незначительное.

Вопросы структуры денежного содержания, соотношения компенсационных и стимулирующих выплат, прозрачность самой системы оплаты труда и связанность с результатами деятельности относятся к числу тех проблем, которые не теряют свой остроты. Вместе с тем необходимо отметить, что вопросы изменения структуры денежного содержания государственных гражданских служащих необходимо рассматривать в более широком контексте во взаимосвязи с теми изменениями, которые характерны в целом государственному сектору, с оценкой его нагрузки на экономику, с учетом видовых особенностей государственной службы и обеспечением единства подходов.

Необходим уход от механистического подхода к оптимизации путем сокращения к подходу, ориентированному на повышение эффективности использования ресурсного потенциала гражданских служащих. Действующая система непрозрачна, разбалансирована в различных видах службы, что создает дополнительные риски в формировании целостной системы, не скоррелирована с тенденциями в бюджетной сфере, с оценкой результативности профессиональной деятельности и, как следствие, не обеспечивает соответствие государственной гражданской службы новым вызовам, усиливает деструктивные тенденции, способствует профессиональному выгоранию и деформации служебного поведения. Механизмы материального стимулирования скорее ориентированы на лояльность руководству, практически не учитывают вклад в достижение социально значимых результатов, программную и проектную составляющие деятельности служащих.

Предпринимаемые меры по совершенствованию оплаты труда государственных гражданских служащих способствовали увеличению роли переменной части денежного содержания. Но в условиях непрозрачности и отсутствия

связанности оплаты труда с объективной оценкой эффективности и результативности деятельности служащих создается еще больший диссонанс, приводит к обратному эффекту – в отсутствии реальной привязки к результатам переменной части усиливается субъективизм в принятии решений и соответственно опасность возврата к принципам патримониальной бюрократии. Доля должностных окладов в структуре должностных окладов в оплате труда существенно уменьшена по сравнению с периодом начала реформ, одновременно выросла доля выплат, связанных с премированием и стимулированием.

В части повышения мотивационной составляющей классных чинов требуется не только увеличение размеров окладов, но и внесение процедурных изменений в порядок присвоения (переориентация с продолжительности замещения должности как основания принятия решений на объективную оценку уровня квалифицированности и потенциала развития служащего).

В части премирования необходимо подчеркнуть, что в утвержденных органами власти порядках установления размеров премий используются достаточно общие формулировки и размытые оснований премирования, создающие дополнительные возможности для личного усмотрения при принятии решения. Так, в Положениях о премировании выделяются такие критерии, как: успешность выполнения заданий, своевременность и качественное исполнение поручений, использование новых форм и методов работы, что вряд ли можно считать однозначными основаниями для премирования. Именно непрозрачность системы премирования в отрыве от оценки реальных результатов деятельности, использование руководством инструмента премирования скорее как возможности скорректировать существующий разрыв в целом в оплате труда, что не только снижает мотивацию государственных гражданских служащих к достижению результатов, но и дискредитирует саму идею оплаты по результатам.

Широкое использование механизмов материального стимулирования государственных служащих по результатам не привело к видимому росту качества государственного управления в России. Основной причиной такого положения дел, по нашему мнению, является качество используемых органами власти систем оценки результативности профессиональной служебной деятельности. Анализ используемых федеральными органами исполнительной власти показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также подходов к определению их целевых значений показывает, что в применяемой системе оценки деятельности государственных гражданских служащих высокую роль играют субъективные факторы, а также критерии формального контроля, ориентированного на учет исполнения поручений, а не на достижение конечных общественно значимых результатов.

Используемые системы материального стимулирования по результатам не нацелены на повышение результативности профессиональной служебной деятельности, а лишь фиксируют нижнюю «планку», сформированную в большей степени исходя из данных отчетного периода, нежели на основе стра-

тегического видения развития органа государственной власти или его сферы управления. Общественная оценка результатов деятельности органа государственной власти либо его территориального органа также слабо влияет на планирование показателей результативности профессиональной служебной деятельности. Преобладание субъективных и формальных критериев при распределении премий на государственной службе резко снижает эффект от реализованных в российских ФОИВ систем оплаты труда.

Система стимулирования неразрывно связана с эффективностью оценки государственных гражданских служащих, без установления такой взаимосвязи невозможно. Существование связи системы премирования и оценки персонала можно определить по следующим критериям: выделены ли критерии переменной части оплаты труда (цели, ключевые показатели эффективности деятельности) по категориям сотрудников; существуют ли четкие шкалы премирования; насколько регулярно осуществляются выплаты премий; разработаны ли основные нормативные документы, регламентирующие систему вознаграждений.

В настоящее время сохраняется целый ряд проблемных зон в системе оплаты труда и материальном стимулировании служащих. Действующая структура денежного содержания разбалансирована и чрезмерно фрагментирована, что не повышает прозрачность и ориентированность на результат. Абстрактность и неоднозначность формулировок показателей эффективности профессиональной деятельности и отсутствие системы планирования результатов федеральных органов исполнительной власти повышают риск применения субъективных оценок, демотивируют профессиональную служебную деятельность.

Дисбаланс между уровнями оплаты труда гражданской службы по иерархии должностей, между центральным аппаратом и территориальными органами не адекватен различиям между задачами, полномочиями, ответственностью служащих. Можно констатировать, что в настоящее время стимулирование государственных гражданских служащих носит скорее «компенсационный характер», в малой степени связано с достижением показателей эффективности и результативности деятельности, порядок установления не прозрачен, объем стимулирующих выплат в доминирующей степени определяется на основе субъективной оценки руководителя, при этом практически не используется возможности внешней оценки и нивелируется роль кадровой службы, коллег и самого служащего в оценке результативности профессиональной деятельности.

Безусловно, на уровень мотивации влияют как материальные, так и нематериальные факторы; однако ведущую роль играют оценка результативности профессиональной деятельности и основанные на такой оценке механизмы материального стимулирования по результатам.

С учетом зарубежного опыта целесообразно рассмотреть некоторую корректировку сложившейся в российской практике структуры оплаты труда в

пользу увеличения гарантированной части оплаты труда и обеспечения реальной, а не формальной привязки премирования к результативности профессиональной служебной деятельности. 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.

Направления совершенствования связаны с обеспечением единого подхода в системе государственной службы, что позволит выделить необходимые ресурсы для совершенствования оплаты труда и устранить существующий дисбаланс как внутри самой системы государственной службы (по видам, по уровню должностей), так и вовне (соотнесенности с другими сферами). Целесообразно формирование общего подхода к выделению структурных элементов денежного содержания на основе ревизии компенсационных и стимулирующих выплат и условий их предоставления.

С учетом мировой практики необходимо сохранить ориентиры на формирование системы оплаты по результатам, сфокусировав внимание на совершенствовании системы оценки на государственной гражданской службе. Ключевой задачей становится обеспечение прозрачности системы оплаты труда и материального стимулирования, которое должно быть сопряжено с формированием четкого понимания желаемой модели поведения и результатов государственными служащими.

© Е.В. Масленникова, Л.Н. Татаринова, 2018



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Александров О.В., Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: «Дело», 2014.
- [2] 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>.
- [3] Романов В.Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению. М., 2006.
- [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.

The development of the system of material stimulation of civil servants

E.V. Maslennikova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

L.N. Tatarinova

Russian Academy of National Economy and Public Service
under the President of Russia

The article discusses the processes of institutional change in public service in a changing external environment, focuses on the problems of unbalancing the status of civil servants, substantiates the direction of development of the system of material incentives in the logic of performance management.

Keywords: public service, material incentives, cash, payment by results

REFERENCES

- [1] Aleksandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N., YUzhakov V.N. Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nost' organov gosudarstvennoj vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dal'nejshemu razvitiyu. M.: «Delo», 2014.
- [2] ZHuravleva T.A. Sistema oplaty truda i motivaciya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih: obzor mezhdunarodnoj praktiki // Gosudarstvennoe upravlenie. EHlektronnyj vestnik. 2017. № 64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-oplaty-truda-i-motivatsiya-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih-obzor-mezhdunarodnoy-praktiki>.
- [3] Romanov V.L. Social'no-innovacionnyj vyzov gosudarstvennomu upravleniyu. M., 2006.
- [4] Dobrolyubova E.I., Klochkova E.N., YUzhakov V.N. CHislennost' i oplata truda federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih v usloviyah vnedreniya programmno-celevykh i proektnykh metodov. M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS. 2018.

Об авторах:

Масленникова Елена Викторовна, кандидат социологических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, m_elena_v@mail.ru

Татаринова Людмила Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, ln.tatarinova@migsu.ru