ВЛАДИМИР ЮЖАКОВ

Оклад и стимулирующие выплаты

По данным Росстата, среднемесячная заработная плата федеральных государственных гражданских служащих (без выплат социального характера) в январе – сентябре 2014 года составила в центральных аппаратах 88,2 тыс. руб., в территориальных органах – 33,5 тыс. руб.

За последнее десятилетие уровень оплаты труда госслужащих в России значительно вырос как в номинальном выражении, так и в сравнении с уровнем развития экономики. Так, если в 2002 году отношение средней заработной платы в федеральных органах государственной власти к ВВП на душу населения составляло 1,21, и по данному показателю Россия уступала странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также странам Восточной Европы и Латинской Америки [Финансово-бюджетные последствия..., 2005], то в настоящее время средняя заработная плата федеральных государственных гражданских служащих превышает ВВП на душу населения в 2,6 раза.

Сопоставление уровня оплаты труда федеральных госслужащих в России и странах ОЭСР на основе референтных должностей показывает, что в российской практике дифференциация уровня оплаты труда значительно выше. Так, в России оплата труда старших государственных гражданских служащих (уровень заместителя министра, директора департамента) превышает подушевой ВВП в 6,1–10,4 раза (в среднем по ОЭСР превышение составляет 4,4–5,9 раз); а среднюю заработную плату работников с высшим образованием в экономике – в 5,8–10,2 раза (в среднем по ОЭСР разрыв составляет 2,5–3,4 раз [1]). Оплата труда государственных гражданских служащих категории «обеспечивающие специалисты» ниже, чем ВВП на душу населения на 40%, тогда как в среднем по странам ОЭСР уровень оплаты труда данной категории служащих превышает подушевой ВВП в 1,2 раза [2].

Частично такие различия могут быть обусловлены меньшим уровнем дифференциации доходов населения (и, соответственно, дифференциации уровня оплаты труда) в развитых странах. Так, средний децильный коэффициент (отношение средних доходов 10% наиболее богатых граждан к средним доходам 10% наиболее бедных) в ОЭСР составляет около 10 раз, тогда как в России неравенство существенно выше (в 2013 году, по данным Росстата – 16,2 раза). Данные результаты подтверждают и предыдущие исследования: денежное содержание самых высокооплачиваемых и низкооплачиваемых работников достигает тридцатикратного разрыва при средней величине разрыва в 10 раз [Клименко, Клищ, 2013. С. 101].

Структура денежного содержания госслужащих характеризуется крайне низкой долей должностного оклада и высокой долей выплат, носящих характер премирования (стимулирования). По данным, предоставленным федеральными органами

1 Government at a Glance, 2013 // http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm

2 Данные по сопоставимому кругу ведомств национального уровня.

ВЛАДИМИР ЮЖАКОВ, доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Аннотация: Статья подготовлена на основе итогов научно-исследовательской работы по теме: «Подготовка предложений о различных способах материального стимулирования на государственной гражданской службе», выполненной по государственному заданию РАНХиГС 2014 года сотрудниками и экспертами Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, в том числе Южаковым В.Н., Добролюбовой Е.И., Александровым О.В., Клочковой Е.Н., Масленниковой Е.Н., Татариновой Л.Н., с участием Липецкого филиала РАНХиГС, в том числе Щукиной Т.В., Брусенцовой В.А.

В настоящей статье представлены основные результаты сбора, обобщения и анализа данных о практиках материального стимулирования государственных гражданских служащих, предоставленных 73 федеральными органами исполнительной власти.

Приведенный в статье анализ показывает, что действующая система материального стимулирования государственных гражданских служащих не ориентирована на повышение результативности их деятельности, она является непрозрачной и зависит от субъективных факторов. Ее использование приводит к значительной дифференциации уровня оплаты труда по группам должностей и между отдельными служащими.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, материальное стимулирование, оплата труда, оценка результативности, премирование, результаты деятельности.

исполнительной власти[3], доля должностного оклада федеральных государственных гражданских служащих по центральным аппаратам федеральных органов исполнительной власти в 2013 году составляла 10,4% от фонда оплаты труда (8,5% от общего объема фонда оплаты труда и средств фонда стимулирования), в I полугодии 2014 года – 13,3% (8,6%), соответственно. Аналогичный показатель по территориальным органам в I полугодии 2014 года составил 20,4% от фонда оплаты труда (16,7% от общего объема фонда оплаты труда и средств фонда стимулирования).

Доля стимулирующих выплат (из средств фонда оплаты труда и из средств фонда стимулирования) в общем объеме оплаты труда по центральным аппаратам федеральных органов исполнительной власти в 2013 году составила 47,8%, в I полугодии 2014 года – 47,1%; по территориальным органам в I половине 2014 года – 32,8%. Остальной фонд оплаты труда распределяется между различными выплатами и надбавками.

В практике федеральных органов исполнительной власти премирование охватывает подавляющее большинство федеральных госслужащих. Размер средств на оплату труда без учета премирования по результатам деятельности, иных стимулирующих выплат, единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи в центральных аппаратах составил в I полугодии 2014 года 59,6 млрд руб., а в территориальных органах – 38,3 млрд руб. Размер средств на премирование сверх установленного фонда оплаты труда в тот же период в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти составил 42,3 млрд руб., в территориальных органах – 15,2 млрд руб.

В структуре премирования федеральных государственных гражданских служащих доля средств, доведенных сверх фонда оплаты труда, в 2013 году составила 37,6% от общего объема премирования служащих центральных аппаратов, в I полугодии 2014 года – 75,1%. В территориальных органах в I полугодии 2014 года доля средств, доведенных сверх фонда оплаты труда, составила 54,9% от общего объема средств, направленных на премирование.

Как показывают данные федеральных органов исполнительной власти, в центральных аппаратах средства фонда материального стимулирования, доведенного сверх фонда оплаты труда, используются в основном для премирования государственных гражданских служащих, замещающих должности заместителя начальника отдела, и выше (на данную группу должностей в 2013 году приходилось 40,7% средств премирования из фонда материального стимулирования, в I полугодии 2014 года – 32,8%[4]). На долю госслужащих, замещающих должности ниже уровня заместителя начальника отдела, обеспечивающих реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности, в 2013 году приходилось лишь 30,2% от фонда стимулирования (в I полугодии 2014 года – 28,2%[5]). Доля фонда стимулирования, использованная на премирование сотрудников функциональных подразделений, обеспечивающих деятельность федерального органа исполнительной власти в целом, составила в 2013 году 26,8%, в I полугодии 2014 года – 32,9%.

В территориальных органах федеральных органов исполнительной власти распределение средств по функциональным направлениям деятельности представляется более рациональным – 47,9% от общего фонда стимулирования направляется на премирование федеральных государственных гражданских служащих, обеспечивающих реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности.

Высокая доля стимулирующих выплат носит компенсационный характер и направлена на снижение разрыва между уровнем оплаты труда на государственной службе и в частном секторе для отдельных должностей (прежде всего, для руководителей уровня заместителя директора департамента и выше, специалистов в сфере государственного контроля (надзора), специалистов юридических и финансово-бухгалтерских подразделений).

Анализ представленной информации показывает, что в настоящее время положения о премировании по результатам профессиональной служебной деятельности утверждены в 94,5% федеральных органах исполнительной власти[6].

Чаще всего при премировании учитываются такие факторы, как:

- оценка непосредственного руководителя федерального государственного гражданского служащего (в 86,3% федеральных органов исполнительной власти);
- исполнительская дисциплина (сведения о своевременном исполнении поручений) – 79,5% федеральных органов исполнительной власти;
- результаты реализации ведомственных планов, наступление контрольных (ключевых) событий – 65,8%.

Реже всего при премировании учитываются результаты реализации индивидуальных планов де-

3 В рамках исследования обобщены данные 73 федеральных органов исполнительной власти.

4 Доля данной группы в общей численности федеральных государственных гражданских служащих составляет 29,3%.

5 Доля данной группы в общей численности федеральных государственных гражданских служащих составляла 28,7% на 1 января 2014 года, 28,9% – на 1 июля 2014 года.

6 Здесь и далее из числа 73 федеральных органов исполнительной власти, предоставивших данные.

ятельности (в 11% федеральных органов исполнительной власти), внешние оценки результатов деятельности государственных гражданских служащих получателями государственных услуг, объектами контрольно-надзорной деятельности (в 23,3% федеральных органов исполнительной власти) и значения показателей реализации государственных программ (в 32,9% федеральных органов исполнительной власти).

Полученные данные свидетельствуют о недостаточном уровне интеграции систем оценки результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих с системами оценки результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти, в которых они работают.

Существенных различий в учете тех или иных факторов премирования, в зависимости от вида федерального органа исполнительной власти (федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство), не выявлено, за исключением отсутствия практики оценки разработки, принятия и реализации индивидуальных планов деятельности в федеральных агентствах.

В 63% федеральных органов исполнительной власти, предоставивших данные, одним из факторов материального стимулирования выступает оценка достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности. Такие показатели установлены в 81,3% должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих, занятых в центральных аппаратах и в 96,7% должностных регламентов федеральных госслужащих, занятых в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

В качестве показателей результативности профессиональной служебной деятельности чаще используются качественные показатели (установлены в 94,4% должностных регламентах госслужащих центральных аппаратов, содержащих какие-либо показатели результативности профессиональной служебной деятельности, и в 85,9% должностных регламентах служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, соответственно).

Количественные показатели оценки результативности профессиональной служебной деятельности используются реже: в центральных аппаратах такие показатели установлены в отношении 49,9% федеральных государственных гражданских служащих; в территориальных органах – в отношении 21,7%.

Чаще всего количественные показатели результативности используются в центральных аппаратах федеральных министерств (установлены в 72,6% должностных регламентов, содержащих показатели результативности профессиональной служебной деятельности) и существенно реже в центральных аппаратах федеральных агентств (33,6%) и федеральных служб (26,9%). В территориальных органах количественные показатели чаще применяются в практике деятельности федеральных служб (в 24,8% от общего количества должностных регламентов, в которых установлены показатели результативности профессиональной служебной деятельности).

Таким образом, сложилась в значительной степени парадоксальная практика применения показателей результативности профессиональной служебной деятельности: в федеральных министерствах, занятых разработкой и реализацией государственной политики, где сложнее определить количественный вклад каждого государственного служащего в достижение общих результатов, количественные показатели используются чаще, чем в федеральных службах и федеральных агентствах, основными функциями которых является предоставление государственных услуг, управление государственным имуществом и осуществление государственного контроля (надзора), то есть сферы, в которых количественная оценка результативности на индивидуальном уровне может формироваться, исходя из ведомственных данных об объеме и качестве исполнения государственных функций (оказания государственных услуг).

Основным методом материального стимулирования в федеральных органах исполнительной власти является премирование по результатам профессиональной служебной деятельности: в 62 федеральных органах исполнительной власти из 73 используется данный метод.

Премирование по результатам деятельности структурного подразделения осуществляется в 61,6% федеральных органов исполнительной власти, премирование по результатам деятельности федерального органа исполнительной власти в целом – в 47,9%.

Реже всего в качестве метода материального стимулирования рассматривается предоставление льгот и социальных гарантий с учетом результатов деятельности (в 30,1% федеральных органов исполнительной власти).

Оценку результативности профессиональной служебной деятельности чаще всего осуществляет непосредственный руководитель госслужащего (в 91,8% случаев [7]) и руководитель федерального органа исполнительной власти (в 87,7% случаев).

Единственным федеральным органом исполнительной власти, использующим инструмент само-

7 Непосредственный руководитель государственного гражданского служащего не осуществляет оценку результативности его профессиональной служебной деятельности в Минтруде России, Минэнерго России, Росгранице, Росавтодоре и Росздравнадзоре. В данных ведомствах оценка проводится либо силами служащих подразделения, в котором работает оцениваемый государственный гражданский служащий, либо исключительно руководителем федерального органа исполнительной власти.

оценки, является Федеральное казначейство (что обусловлено наличием количественных показателей результативности профессиональной служебной деятельности, которые могут быть проверены непосредственным руководителем федерального государственного гражданского служащего).

Граждане и организации, с которыми взаимодействует федеральный орган исполнительной власти, участвуют в оценке результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих Минкультуры России, Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, Федеральной миграционной службы Российской Федерации и Росфинмониторинга.

Сотрудники кадровых служб принимают участие в оценке результативности профессиональной служебной деятельности лишь в 13,7% случаев (что заметно контрастирует с зарубежной практикой, где сотрудники кадровых служб, как правило, участвуют в проведении оценки): в Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации, МЧС России, Минприроды России, Минсельхозе России, Роспотребнадзоре, Росфинмониторинге, Спецстрое, Роскомнадзоре, Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации, Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации.

Российская практика премирования федеральных государственных гражданских служащих по результатам деятельности весьма централизована: решения по объему премирования принимают либо руководители (заместители руководителей) федеральных органов исполнительной власти, либо руководители структурных подразделений (зачастую в определении объемов премирования участвуют все три уровня руководства).

Как правило, наличие неснятых дисциплинарных взысканий является основанием для лишения стимулирующих выплат. Тем не менее, 13 федеральных органов исполнительной власти из 73 указали, что в практике их деятельности имелись однократные случаи материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих, имеющих неснятые дисциплинарные взыскания, а в четырех органах такие случаи носили неоднократный характер (Минфин России, Минстрой России, Федеральная миграционная служба Российской Федерации, Федеральная таможенная служба Российской Федерации).

В 45 федеральных органах исполнительной власти не зафиксировано случаев лишения материального стимулирования служащих, не имеющих дисциплинарных взысканий (то есть отсутствие дисциплинарных взысканий является основанием для осуществления материального стимулирования). В 24 федеральных органах исполнительной власти случаи лишения материального стимулирования служащих, не имеющих дисциплинарных взысканий, связаны исключительно с недостижением значений показателей профессиональной служебной деятельности.

Таким образом, по полученным данным, предусмотренный законодательством особый порядок оплаты труда государственных служащих на федеральном уровне в настоящее время практически не используется.

Проведенный анализ свидетельствует о сохранении (в большинстве случаев) непрозрачной системы оценки результативности профессиональной служебной деятельности и высокой степени зависимости уровня материального стимулирования от субъективных решений руководства.

Данный вывод подтверждается и результатами социологических опросов государственных гражданских служащих: так 53,3% респондентов считают, что аттестация проводится скорее формально [Борщевский, 2014. С. 65–88].

С учетом высокой доли стимулирующих выплат в общем фонде оплаты труда непрозрачность системы материального стимулирования негативно влияет на мотивацию федеральных государственных гражданских служащих к повышению результативности профессиональной деятельности, что снижает эффект от данного механизма управления по результатам [Александров, Добролюбова, Южаков, 2012; Добролюбова, 2014].

Анализ текущего состояния системы материального стимулирования госслужащих показывает необходимость его совершенствования.

Основное направление совершенствования системы материального стимулирования связано с укрупнением структуры оплаты труда, которое предусматривает рост доли должностного оклада в общем объеме денежного содержания за счет консолидации в должностном окладе всех выплат компенсационного характера. При этом доля базовой (гарантированной) части денежного содержания, носящей компенсационный характер и связанной с должностной позицией, должна достичь 60–70%[8] от общего объема материального стимулирования, что позволит отказаться от использования премирования как инструмента компенсации низкого уровня окладов.

Важно обеспечить первоначальное установление базовой (гарантированной) части оплаты труда на основе соотношения с уровнем средней заработной платы работников с высшим образованием в экономике (с использованием повышающих коэффициентов в зависимости от уровня должностей). Необходима реальная (а не формальная) привязка объемов переменной части оплаты труда (премий) к результативности профессиональной служебной деятельности с учетом как общих результатов деятельности

8 Данный интервал определен с учетом практики внедрения оплаты труда в странах Организации экономического сотрудничества и развития.

органа, так и показателей, характеризующих индивидуальный вклад служащего в достижение общих целей и задач. Реализация данной меры потребует проведения инвентаризации и коррекции системы типовых показателей результативности структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти и государственных гражданских служащих.

Важнейшим фактором эффективности реформирования системы стимулирования на государственной гражданской службе является повышение прозрачности ведомственных систем премирования, предусматривающее:

введение требований о формировании критериев оценки и показателей результативности профессиональной деятельности с конкретными значениями, отражающими уровень их достижения, в рамках планирования деятельности государственных гражданских служащих (на регулярной основе);

закрепление факта достижения (превышения) показателей результативности деятельности как единственного основания для премирования;

введение возможности оспаривания индивидуальной оценки результатов;

расширение участия кадровых служб в оценке результативности профессиональной служебной деятельности, в части ее организации и проведения.

Реализация предложенных подходов позволит усилить мотивационную роль материального стимулирования и повысить ориентацию государственных служащих на достижение общественно значимых результатов.

Литература

Александров О.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3.

Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2.

Добролюбова Е.И. Мониторинг реализации «дорожной карты» // Государственная служба. 2014. № 5.

Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии // Вопросы государственного управления. 2013. № 3.

Финансово-бюджетные последствия структурных реформ в Российской Федерации. Всемирный банк. М.: ООО «ТОРГСТАТ». 2005.

POSITION SALARY AND FINANCIAL INCENTIVES

VLADIMIR YUZHAKOV, Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Director of the Center for Public Administration Technologies of the Institute for Applied Economic Studies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Summary: The article is based on the results of the research work “Formulation of proposals for various methods of financial incentives in state civil service” conducted in 2014 as a part of the state assignment by the employees and experts of the Center for Public Administration Technologies, Institute for Applied Economic Studies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, among others – Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Alexandrov O.V., Klochkova E.N., Maslennikova E.N., Tatarinova L.N., with the participation of the Lipetsk branch of the RANEPA, including – Shiukina T.V., Brusentsova V.A.

The key results of collecting, compilation and analysis of the data on financial incentives practices of state civil servants submitted by 73 federal executive bodies are presented in this article.

According to the analysis presented in the article, the existing system of financial incentives of the state civil servants is not oriented on improving their performance, it is non-transparent and depends on many subjective factors. The use of this system leads to significant differentiation in pay levels among position groups and individual state civil servants.

Keywords: state civil service, financial incentives, salary, performance evaluation, bonus payment, performance results.

References

Aleksandrov O.V., Dobroliubova E.I., Iuzhakov V.N. Monitoring vnedreniia upravleniia po rezul’tatam v deiatel’nost’ organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniia // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal’nogo upravleniia. [Monitoring of the implementation of the results based management in the state and local authorities’ activities // Public administration issues] 2012. № 3.

Borshchevskii G.A. Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby v Rossii: promezhutochnye itogi i perspektivy // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal’nogo upravleniia, [Reforming of the public administration in Russia: interim results and prospective // Public administration issues] 2014. № 2.

Dobroliubova E. Monitoring realizatsii «dorozhnoi karty» // Gosudarstvennaia sluzhba. [Monitoring of the implementation of the “roadmap” // Public Administration] 2014. № 5.

Klimenko A.V., Klishch N.N. Mozhno li sekonomit’ na biurokratii // Voprosy gosudarstvennogo upravleniia. Is it possible to save money on bureaucracy//state management issues] 2013. № 3.

Finansovo-biudzhetnye posledstviia strukturnykh reform v Rossiiskoi Federatsii. Vsemirnyi bank. [Financial and budgetary aftereffects of the structural reforms in the Russian Federation. World Bank.] M.: OOO «TORGSTAT», 2005.