DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-6-25

# Оптимизация денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих

**СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПЧЕЛИНЦЕВ,** **доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**
**НАТАЛИЯ МИХАЙЛОВНА ИСАЕВА,** **кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**

**Аннотация:** В статье анализируются предложения законопроекта Правительства Российской Федерации, направленного на оптимизацию структуры денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих и призванного воплотить положения основных направлений развития государственной гражданской службы, обозначенных Указом Президента. Рассмотрен спектр факторов, оказывающих влияние на формирование размера денежного содержания государственных служащих, а также ряд обстоятельств, таких как, например, специфика государственной службы, которые необходимо учитывать при проведении оптимизации денежного содержания государственных служащих. Авторы приводят обширную зарубежную практику определения денежного содержания государственных служащих, ряд положений которой считают возможным применить и в российской практике. Отмечено, что продуманная социальная поддержка государственных служащих служит формированию высокопрофессионального корпуса управленцев, способного эффективно воплощать политику государства, а также способствует повышению престижа государственной службы.

**Ключевые слова:** законопроект, государственные гражданские служащие, денежное содержание, социальные гарантии, должностной оклад

Статья поступила в редакцию 27 сентября 2021 года.

*Пчелинцев С.В., Исаева Н.М.* Оптимизация денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих. *Государственная служба.* 2021. № 5. С. 6–25.

## OPTIMIZING MONETARY COMPENSATION AND SOCIAL GUARANTEES FOR CIVIL SERVANTS

**SERGEY VLADIMIROVICH PCHELINTSEV,** **Doctor of Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Actual State Advisor of the Russian Federation of the 1st class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**
**NATALIA MIKHAILOVNA ISAEVA,** **Candidate of Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Actual State Counselor of the Russian Federation, 3rd class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**

**Abstract:** The article analyzes the proposals of the draft law of the Government of the Russian Federation aimed at optimizing the structure of monetary compensation and social guarantees for civil servants. This law should embody the provisions and the main directions for the development of the civil service designated by the Presidential Decree. The authors consider the range of grounds influencing the formation and optimization of the amount of monetary compensation for civil servants, as well as some other circumstances such as, for example, the specifics of civil service. The authors cite an extensive foreign practice of determining the monetary compensation for civil servants and believe that some of them can be applied in Russian practice as well. It is noted that well-organized social support for civil servants increases the number of highly professional managers who can effectively pursue state policy and increase the prestige of the civil service.

**Keywords:** draft law, state civil servants, monetary compensation, social guarantees, salary

The article was received on September 27, 2021.

*Pchelintsev S.V., Isaeva N.M.* Optimizing monetary compensation and social guarantees for civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 5. P. 6–25.

**Введение**

18 ноября 2021 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 1256257-7 «О внесении изменений в статьи 50 и 51 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"» (далее – законопроект Правительства Российской Федерации). Необходимость анализа перспективных направлений оптимизации структуры денежного содержания и социальных гарантий гражданских служащих обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, в пояснительной записке к законопроекту отмечено, что он подготовлен в целях создания условий для увеличения должностного оклада в структуре денежного содержания во исполнение подпункта «в» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» (далее – Указ) и пункта 9 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы, утвержденного во исполнение названного Указа распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р (далее – План).

Во-вторых, по результатам аналитических мероприятий, запланированных Экспертно-аналитическим центром государственного управления и государственной службы РАНХиГС на 2021 год, и с учетом продолжающегося процесса подготовки и обобщения предложений по развитию государственной гражданской службы прежде всего актуальным является принятие оперативного участия в подготовке перспективных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации и подготовки управленческих кадров, включая вопросы денежного вознаграждения гражданских служащих.

В данном контексте представляется важным обратить внимание на необходимость реализации пока еще не осуществленных положений Указа и Плана. Так, подпунктом «в» пункта 2 Указа в качестве одной из ключевых мер предусмотрено *обеспечить в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих (без снижения его уровня) путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет.*

Анализ ряда соображений, высказанных как в ходе заседаний Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров и рабочей группы при Комиссии, так и представителями экспертного сообщества, диктует необходимость предварительно учитывать следующие обстоятельства.

**Специфика государственной службы и гарантии государственным служащим**

Одним из приоритетных представляется вопрос о соотношении предполагаемой новой системы мер социальной поддержки государственных гражданских служащих (включая условия их денежного, пенсионного и медицинского обеспечения) с объемом существующего реального ограничения прав и свобод государственных служащих (который по объективным причинам не уменьшается, а имеет вполне определенную тенденцию к некоторому увеличению). Необходимость учета данного обстоятельства при решении вопроса об уточнении компенсационного механизма вполне очевидна и подтверждается, в числе других факторов, международной практикой.

Еще в 80–90-х годах прошлого столетия Европейский Суд по правам человека в целом ряде своих решений (по делам «Глазенапп против Германии», «Козик против Германии», «Фогт против Германии» и др.) сформулировал принципиальные правовые позиции по поводу урегулирования в национальном законодательстве необходимого баланса мер социальной поддержки государственных служащих и вводимых в отношении них ограничений исходя из необходимости соблюдения принципа законности на государственной службе [Пчелинцев, 2010. С. 26–28]. Они состоят в следующем:

а) несмотря на то, что требования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод распространяются на всех граждан, возможны отдельные исключения для государственных служащих, поскольку государство вправе требовать от государственных служащих лояльности в отношении конституционных принципов, на которых основывается государство (и требование лояльности для государственных служащих носит более строгий характер, чем для простых граждан);

б) долг лояльности распространяется на всех государственных служащих вне зависимости от должностных и функциональных различий и предполагает отказ от принадлежности к объединениям, которые власти считают враждебными Конституции;

в) поскольку государственная служба является «оплотом демократии, способной защитить себя», любое активное участие государственного служащего в деятельности политической партии с антиконституционными целями является несовместимым с исполнением государственным служащим своего долга;

г) государство вправе требовать от государственных служащих отказаться от активной и демон-

стративной поддержки экстремистской политической партии либо оставить государственную службу [Стандарты…, 2002. С. 406];

д) в то же время возможность ограничения отдельных прав государственных служащих не означает, что во внеслужебных (других) отношениях они находятся вне сферы действия и защиты Европейской конвенции [Де Сальвиа, 2004. С. 93-94].

В последующем Европейский Суд по правам человека в решениях от 2 сентября 1998 года по делу «Ахмед против Соединенного королевства» и от 20 мая 1999 года по делу «Реквени против Венгрии» сделал вывод о том, что ограничение со стороны государства свободы государственных служащих выражать свое мнение нельзя признать чрезмерным, а государственные служащие должны регламентировать свое поведение в соответствии с установленными национальным законодательством ограничениями. Вмешательство государства в таких случаях преследует легитимную цель защиты прав других лиц на эффективную политическую демократию [Стандарты…, 2002. С. 391-392]. В совпадающем мнении по делу «Ахмед против Соединенного королевства» судья Ж. Де Мейер отметил, что население имеет право рассчитывать на объективность, беспристрастность и политическую нейтральность гражданских служащих, а потому обеспечение лояльности гражданских служащих, осуществляющих публичные функции, в демократическом обществе не только легитимно, но и необходимо [Дженис, Кэй, Брэдли, 1997. С. 246-250].

Таким образом, несмотря на то, что предусмотренные Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод гарантии (включая предусмотренные статьями 10 и 11 Конвенции право на свободу выражения мнения и на свободу собраний и объединений) в целом распространяются и на государственных служащих, государство может вводить для них в силу их особого статуса специальные ограничения. Это обусловлено тем, что демократическое государство вправе требовать от государственных служащих лояльности в отношении конституционных принципов, на которых основывается государство.

Тем самым подчеркивается важная роль в демократическом обществе государственной службы (публичной администрации), представители которой наделены специфическими правами и обязанностями, в связи с чем могут подвергаться соответствующим ограничениям и контролю в части законности исполнения ими своих обязанностей. Именно в целях более четкой регламентации деятельности государственных служащих была принята рекомендация Комитета Министров Совета Европы R(2000)6 «О статусе служащих органов публичной власти в Европе», в которой предусматривалась возможность нормативного определения совмещения реализации прав и осуществления публичных обязанностей государственными служащими на основе принципа верховенства права и лояльности к демократическим институтам, включая возможность ограничения на законном основании их отдельных прав и свобод [Стандарты…, 2002. С. 410].

В Российской Федерации гражданин, реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду (часть 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации) путем поступления на государственную службу, добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы, и, следовательно, требует соблюдения в правовом регулировании государственной службы баланса законных интересов, связанных с ее организацией и эффективным функционированием, и необходимости защиты прав и свобод лиц, находящихся на государственной службе.

Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы[1].

Специальные нормы, которые регулируют служебные отношения лиц, замещающих должности государственной службы, могут отличаться от норм, регламентирующих отношения, возникающие в процессе реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду в иных формах (в частности, путем заключения трудового договора), что не может рассматриваться как нарушение принципа равенства, закрепленного в статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, который не препятствует законодателю при осуществлении специального правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности кате-

1 См., например: определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 472-О-О и от 19 января 2011 года № 48-О-О.

гориям, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям[2].

Такие различия, обусловленные специфическими (квалификационными) требованиями, связанными с определенной работой, согласно пункту 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111 1958 года относительно дискриминации в области труда и занятий, не считаются дискриминацией.

Следовательно, как неоднократно высказывался Конституционный Суд Российской Федерации, в силу статей 1 (часть 1), 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 32 (часть 4), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации само по себе установление для государственных служащих запретов, обусловленных прохождением государственной службы, допустимо, если оно согласуется с основными целями правового регулирования государственной службы в Российской Федерации как социальном правовом государстве, отвечает законным интересам, связанным с ее организацией и эффективным функционированием, и не выходит за рамки возможных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в конституционно значимых целях.

Сравнительное исследование практики Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации позволяет сделать ряд выводов достаточно обобщенного характера, которые, по нашему мнению, имеют существенное значение для выявления основных тенденций ее влияния на российское законодательство в сфере государственной службы. К основным из таких выводов относятся следующие:

– в условиях правовой глобализации и международной интеграции наблюдается процесс формирования совпадающих национальных приоритетов, к которым, в частности, относится констатация необходимости эффективного функционирования государственной службы в интересах укрепления демократического правового государства и соблюдения прав и свобод граждан;

– анализ практики Европейского Суда по правам человека свидетельствует о том, что принципы верховенства права и лояльности должностных лиц к демократическим ценностям на основе соблюдения требований законов и связанных со служебными обязанностями должностных лиц этических норм и высоких моральных принципов вызывает необходимость ограничения национальным законодательством отдельных прав и свобод государственных служащих. В этой связи государственные служащие должны регламентировать свое поведение в соответствии с установленными национальным законодательством ограничениями. Вмешательство государства в таких случаях преследует легитимную цель защиты прав других лиц на эффективную политическую демократию;

– именно по вышеназванным основаниям система социальных гарантий на гражданской службе, включая достойное денежное содержание и пенсионное обеспечение, должна надлежащим образом учитывать (компенсировать) введенные национальным законодательством ограничения отдельных прав и свобод государственных служащих.

Указанные обстоятельства должны безусловно учитываться при подготовке мер, направленных на реализацию подпункта «в» пункта 2 Указа и пункта 9 Плана, с тем чтобы не допустить снижения уровня социальной защиты государственных служащих и сохранить должный баланс мер по ограничению их прав и свобод с соответствующим компенсационным механизмом. Примечательно, что предлагаемый законопроектом Правительства Российской Федерации подход, направленный на изменение уровня регулирования нормативов формирования фонда оплаты труда гражданских служащих, установленных статьей 51 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), как предполагается, не снизит уровень социальных гарантий гражданских служащих. Напротив, исключение этих нормативов из Федерального закона и регламентация их в Указе Президента Российской Федерации, определяющем порядок формирования и использования фонда оплаты труда, направлено на увеличение доли должностного оклада с одновременным установлением особенностей оплаты труда гражданских служащих различных федеральных государственных органов.

Следует также отметить, что вышерассмотренные правовые постулаты ранее уже нашли в определенной мере отражение в нормативно-правовых актах Российской Федерации.

Так, пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» представителю нанимателя было предоставлено право сохранять за лицами, замещавшими государственные должности федеральной государственной службы и переназначенными с их согласия в соответствии с пунктом 12 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» на должности федеральной государственной гражданской службы с меньшими должностными окладами в том же или другом федеральном государственном органе, должностные оклады, установленные им на дату вступления в силу Указа от 25 июля 2006 года № 763, на время их работы в но-

2 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 7-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 1998 года № 84-О, от 8 февраля 2001 года № 45-О, от 5 июля 2001 года № 134-О, от 3 октября 2002 года № 233-О и от 2 апреля 2009 года № 472-О-О.

вой должности в пределах установленного фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих соответствующего федерального государственного органа.

При этом было предусмотрено, что названным лицам сохраненные должностные оклады будут выплачиваться впредь до возникновения у них права на получение должностного оклада большего размера вследствие его увеличения (индексации) в установленном порядке либо назначения их на должность федеральной государственной гражданской службы с более высоким должностным окладом.

Однако при этом следует отметить, что данная норма была сформулирована не как гарантия, предоставляемая гражданскому служащему, а как право представителя нанимателя, что несколько нивелировало ее защитный уровень.

Следует также обратить внимание на то, что формулировка подпункта «в» пункта 2 Указа предусматривает в поручении Правительству Российской Федерации необходимость осуществить оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих без снижения его уровня.

Реализовать эту оптимизацию предписано путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада, что и предусматривается законопроектом Правительства Российской Федерации.

**Дифференциация в оплате труда федеральных гражданских служащих**

Исходя из вышеприведенных соображений и высказанных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, нуждаются в осторожном и взвешенном рассмотрении имеющиеся на данный момент предложения, в соответствии с которыми увеличение должностного оклада государственных служащих может повлечь уменьшение размера (объема) гарантированных законом иных выплат (включая, например, единовременную выплату при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальную помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих, премии за выполнение особо важных и сложных заданий), которые по своей сути представляют собой компенсации ограничений, введенных в период прохождения государственной службы[3].

При этом общий подход к совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих должен осуществляться с учетом того, что в последние годы в этой системе появилась дифференциация в оплате труда федеральных гражданских служащих в зависимости от того, в каком федеральном государственном органе проходит службу гражданский служащий.

Так, имеются существенные особенности в оплате труда федеральных гражданских служащих, введенные Указами Президента Российской Федерации от 11 августа 2012 года № 1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации», от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации» и от 28 октября 2014 года № 697 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации».

Для гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и аппарата Счетной палаты Российской Федерации размеры должностных окладов и размеры месячных окладов в соответствии с присвоенными классными чинами устанавливаются специфическим образом – через таблицу соотношения должностей федеральной государственной гражданской службы в соответствующем федеральном государственном органе и воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также таблицу соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы и воинских званий. Таким образом, установлено «приравнивание» должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих в трех указанных федеральных государственных органах к месячному окладу по соответствующей воинской должности и к месячному окладу по соответствующему воинскому званию, определяемым по таблицам соотношения. При этом как должностной оклад, так и оклад за классный чин гражданских служащих в этих федеральных государственных органах существенно увеличились.

Несколько иным образом порядок оплаты труда установлен для федеральных государственных гражданских служащих системы МИД России Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 442 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации».

Для этих служащих непосредственно названным Указом были установлены новые размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения, то есть способ установления размеров должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения не отличается от того, что использует-

3 См., например: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 14-П.

ся в Указе Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих». Отличие заключается в том, что вопросы оплаты труда для гражданских служащих системы МИД России регламентированы отдельным Указом Президента Российской Федерации.

При этом размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы также были существенно повышены в сравнении с должностными окладами гражданских служащих других министерств. Так, например, должностной оклад заместителя директора департамента в МИД России составляет 33 519 рублей, а должностной оклад по такой же должности в других министерствах составляет 9 393 рублей.

Таким образом, для гражданских служащих системы МИД России вопрос повышения должностных окладов также может считаться в целом решенным, а для гражданских служащих других министерств (с учетом принципа равных условий оплаты труда гражданских служащих, необходимости справедливости и системности этой оплаты) должностной оклад, как представляется, требуется существенно увеличить.

В данном контексте отмечаем, что последующая реализация законопроекта Правительства Российской Федерации (в случае его принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации) применительно к гражданским служащим федеральных государственных органов, оплата труда которых осуществляется в соответствии со специальными указами Президента Российской Федерации, не предусматривает изменения данного подхода.

В то же время нуждается в рассмотрении вопрос, связанный с тем, чтобы централизованное системное изменение других элементов оплаты труда гражданских служащих не вызвало определенный дисбаланс в сложившейся структуре оплаты труда, а также не повлекло уменьшение денежного содержания в целом. Принимая во внимание указанное обстоятельство, данный сегмент системы оплаты труда федеральных гражданских служащих в части надбавок и иных составляющих их денежного содержания целесообразно продолжать регулировать в особом порядке.

Дополнительное внимание следует уделить тому, чтобы обеспечить реформирование системы денежного содержания и социальных гарантий так называемым «пакетным образом», включая обязательно государственное пенсионное обеспечение и медицинское обеспечение (медицинское страхование).

В данном контексте необходимо принимать во внимание следующие обстоятельства:

– в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 Указа оптимизация структуры денежного содержания гражданских служащих и развитие системы их социальных гарантий на гражданской службе непосредственно связано с повышением пенсий за выслугу лет гражданским служащим;

– в соответствии с частью 3 статьи 42 и частью $6^1$ статьи 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Указом Президента Российской Федерации от 16 марта 2015 года № 136 утверждено Положение об особенностях организации оказания медицинской помощи лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и иным лицам. В частности, установлено, что медицинскими организациями, подведомственными Управлению делами Президента Российской Федерации, оказывается медицинская помощь: а) лицам, замещающим отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и иным лицам, указанным в абзацах втором-пятом подпункта 16 пункта 5 Положения об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 года № 1370, а также лицам, замещающим отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и иным лицам, указанным в абзаце шестом подпункта 16 пункта 5 Положения об Управлении делами Президента Российской Федерации, прикрепленным в установленном порядке к медицинским организациям. При этом финансовое обеспечение оказания медицинской помощи лицам, указанным в части 3 статьи 42 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и средств обязательного медицинского страхования.

### Особенности оплаты труда государственных служащих, имеющих доступ к государственной тайне

Отдельного внимания заслуживают высказываемые в последнее время соображения о возможном существенном (по некоторым данным, в несколько раз, с 75 до 15 %) уменьшении размера ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) государственных служащих, допущенных к государственной тайне.

В связи с этим представляется необходимым обратить внимание на следующие обстоятельства.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, специфика государственной гражданской службы в Российской Федерации как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, предопределяет особый правовой статус государственных гражданских служащих, который включает обусловленные характером такой деятельности права и обязанности государственных гражданских служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной гражданской службой, а также предоставляемые им гарантии[4].

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, в то же время предусматривает, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (статья 29, часть 4); права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

В связи с изложенными обстоятельствами допуск к государственной тайне, как правило, осуществляется на относительно постоянной основе, оформляется на продолжительное время и предполагает доступ к сведениям, объем которых обусловливается необходимостью выполнения лицом должностных (функциональных) обязанностей[5].

Следует особо отметить, что пункт 8 части 1 статьи 37 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает в качестве одного из специальных оснований расторжения служебного контракта с гражданским служащим по инициативе представителя нанимателя прекращение допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям. При этом расторжение служебного контракта производится в связи с объективной невозможностью выполнения гражданским служащим возложенных на него служебных обязанностей, вызванной прекращением действия одного из основных условий замещения соответствующей должности – допуска к сведениям, составляющим государственную тайну[6].

Важно отметить также, что в соответствии со статьей 4 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» в целях предоставления социальных гарантий всем без исключения гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе (а не только государственным гражданским служащим), Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 года № 573 утверждены Правила выплаты ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны.

Таким образом, выплата ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) государственных служащих, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, является одной из существенных мер, призванных компенсировать связанные с этим ограничения прав государственных служащих (включая, например, запрет на выезд за рубеж как в период прохождения государственной службы, так и в течение определенного времени после ее завершения).

Отсюда, на наш взгляд, следует вывод о нецелесообразности безусловной поддержки предложений о значительном уменьшении размера ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу государственных служащих, допущенных к государственной тайне. При этом даже в случае, если при увеличении должностного оклада гражданского служащего размер этой надбавки в абсолютном выражении сохранится, значение надбавки в процентном отношении к должностному окладу и ее доля в составе денежного содержания гражданского служащего не должны существенно понизиться в сравнении с нынешним уровнем.

**Целевые показатели оценки эффективности и результативности: зарубежный опыт**

Особого внимания заслуживает давно поднимаемый, но окончательно не решенный вопрос о введении так называемых целевых показателей для оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих как конкретных оценочных критериев, отражающих необходимый уровень исполнения государственными служащими служебного (должностного) регламента и позволяющих осуществлять оплату труда гражданских служащих в особом порядке (части 14–17 статьи 50 Федерального закона).

Как в данном контексте, так и с точки зрения совершенствования системы оплаты труда государ-

4 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2012 года № 31-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1275-О, от 29 мая 2014 года № 1002-О, от 23 июня 2016 года № 1205-О и др.

5 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2017 года № 32-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2018 года № 1403-О.

6 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 472-О-О.

ственных служащих в целом определенный интерес представляет обращение к зарубежному опыту, в том числе и в ретроспективном аспекте.

Полагаем, что заявляемые в большинстве стран декларации, свидетельствующие о стремлении увязать размер денежного содержания государственных служащих с конкретными результатами их деятельности, не всегда подкрепляются действенным правовым и организационным механизмом на практике. Это обусловлено тем, что на самом деле разработка такого механизма и его практическое использование для любой непроизводственной сферы являются задачами высокой категории сложности, не всегда достижимыми фактически. Возможно, поэтому (как показало ознакомление с условиями оплаты труда государственных служащих в других государствах) достаточно общей тенденцией является весьма скептическая оценка представителей государственной службы ряда государств как уровня оплаты своего труда, так и его взаимосвязи с показателями эффективности их деятельности.

Так, проведенный зарубежными экспертами (Н. Мэннинг, Н. Пэрисон) в начале XXI века анализ International Public Administration Reform[7] (в частности, на примере Австралии) на тот момент показал, что принципы оплаты труда по результатам скорее обсуждаются, чем реально применяются.

Авторы данного исследования имели возможность ознакомиться с практикой ряда иностранных государств в ходе ознакомительных поездок в 2002–2014 годах и с учетом личного восприятия полагают возможным представить отдельные соображения о зарубежном опыте в данной сфере общественных отношений, имеющем в определенной степени ретроспективный характер, однако, по нашему мнению, все же не утратившем своей актуальности. В частности, как следует из информации, полученной авторами в ходе ознакомления с зарубежным опытом, близкая к вышеотмеченной ситуация складывается в ряде стран Европейского союза, Юго-Восточной Азии и в Канаде.

Например, **в Испании**, с одной стороны, неизменно проявляется стремление на основе реализации в целом общеевропейского подхода обеспечить реформирование государственной службы в «увязке» с реформой государственного управления. Прежде всего это выражается в намерении реализовать принцип «управления по результатам» применительно к государственным органам, от чего будет зависеть и оценка государственной службы. Соответственно, большое значение в связи с этим придается проработке вопросов оплаты труда государственных служащих по результатам оценки качества исполнения ими служебных обязанностей.

Оценка эффективности работы лиц, замещающих высшие должности государственной службы, в Испании имеет весьма сложный характер. В целом уровень оплаты труда государственных служащих Испании представляется достойным, но недостаточно высоким по сравнению с иными сферами деятельности, не всегда позволяющим привлекать на государственную службу перспективных специалистов. В определенной степени этим объясняется наличие значительного количества вакансий в структурах, оказывающих услуги населению, с высоким уровнем служебной нагрузки государственных служащих и относительно невысоким денежным содержанием (прежде всего в почтовой службе, центрах занятости населения, органах социального обеспечения и др.).

Основная система оплаты труда базируется на таких критериях, как категория должности государственного служащего (ею определяется должностной оклад), присвоенный ему классный чин (им определяется соответствующая надбавка), а также несколько категорий надбавок: традиционно устанавливаемая надбавка в зависимости от уровня занимаемой должности – trenios (фиксированной суммы, составляющей, как правило, 25 % (и более) общей суммы денежного содержания, в связи с чем она имеет определяющий и постоянный характер), надбавка в зависимости от вида и характера трудовой деятельности и индивидуальная надбавка. Удельный вес должностного оклада в общей структуре денежного содержания составляет около 30–40 %.

По нашему мнению, отдельные аспекты реформирования оплаты труда в особом порядке (по результатам) на государственной службе в Испании заслуживают внимания, хотя в настоящее время в целом оплата труда напрямую все же зависит от занимаемой должности (независимо от корпуса). На практике предлагаемые подходы в оплате труда по результатам реализовывались в виде поощрения государственных служащих в форме выплаты вознаграждения (надбавки) за производительность, особую эффективность работы или примерное поведение на работе. В то же время выплата премии как таковой практикуется недостаточно часто.

Теоретически надбавка за производительность может выплачиваться во всех органах управления – центральных, автономных и местных. На самом деле такая практика имеет достаточно постоянный характер только в центральных органах управления. Применение поощрения за производительность и особую эффективность в работе ограничено, поскольку касается лишь отдельных секторов. Использование метода производительности для вознаграждения за достижение поставленных целей относится не ко всем государственным служащим, а в большей степени лишь к таким категориям, как работники социального обеспечения, управления государственными перевозками, полиции, преподаватели университетов.

7 http://www.gsdrc.org/docs/open/sd25.pdf

В начале каждого финансового года Министерством финансов принимается решение, которым устанавливается уровень производительности для каждого самостоятельного органа государственного управления (главным образом, связанные с оказанием услуг для населения агентствами). В течение года уровень производительности может корректироваться в соответствии с численностью сотрудников. Министерством финансов определяется общий размер средств, а также средств, предназначенных для выплаты надбавки за производительность труда, с приведением их в соответствие с количеством сотрудников и степенью реализации целей и задач, поставленных в каждой программе.

В рамках этих общих ассигнований на заработную плату департаментам и организациям предоставлена свобода в разработке и развитии своих собственных систем оплаты по эффективности и производительности труда. Каждым департаментом определяются критерии определения размеров индивидуальной надбавки за производительность труда.

Поэтому единые критерии эффективности на общенациональном уровне фактически отсутствуют. Различные департаменты и организации самостоятельно планируют и разрабатывают свои системы оплаты труда по производительности и эффективности. Существуют модели, основанные на оценке либо эффективности каждого работника, либо коллектива (подразделения).

В целом выплата за производительность имеет все же несколько формализованный характер и определяется не по оценке эффективности работы, а по бóльшему количеству отработанных часов и по субъективному усмотрению руководителей. Например, в большинстве случаев выплата за производительность связана с дополнительной работой (более продолжительное рабочее время, то есть свыше 37 часов в неделю), и это почти всегда фиксированная сумма, связанная с этим критерием. В то же время существуют разные размеры выплат за производительность в зависимости от рабочего времени на эквивалентных должностях в разных министерских департаментах.

В большинстве случаев система оплаты труда по результатам касается коллектива (подразделения), когда производительность используется для вознаграждения за особую эффективность работы. Основные характеристики для расчета надбавки за производительность предусматривают следующее:

а) вознаграждается любая особая эффективность в работе, дополнительная работа, а также проявление интереса и инициативы при исполнении служебных обязанностей;

б) общий размер выплат не может превышать определенный процент ассигнований на содержание персонала по каждой программе и в каждой организации;

в) размер назначаемой надбавки должен быть известен другим государственным служащим в каждом соответствующем департаменте и организации, а также представителям профсоюзов.

В то же время не предполагается внедрения стандартизированной системы оценки эффективности. Каждый департамент (ведомство) несет ответственность за разработку своей собственной системы на основе широкой самостоятельности в установлении критериев для каждого государственного служащего.

В **Канаде** в качестве определенной особенности следует отметить представление государственными служащими к 31 марта текущего года отчета (самооценки) о реализации годового плана обязательств в работе в соответствии с утвержденными руководством индикаторами, который, однако, фактически не влияет на величину размера оплаты труда государственных служащих. Как показало ознакомление с практикой на федеральном и провинциальном уровнях, кадровыми службами государственных органов иногда не в полной мере выполнялись требования законодательства о фиксировании официально установленных показателей эффективности работы государственных служащих.

В **КНР** оплата труда (в том числе материальное обеспечение в нашем понимании) государственных служащих включает в себя базовую зарплату, надбавки, премии, страхование и пособия. Как и в Российской Федерации, базовая зарплата государственных служащих в КНР состоит из окладов по должности и классному чину. В то же время в должностной оклад может быть включена надбавка за стаж государственной службы, размер которой может составлять до 40 % от должностного оклада.

Для оплаты труда госслужащих применяются надбавки за работу в тяжелых условиях и отдаленной местности (по 19 категориям), дополнительные районные коэффициенты (в зависимости от уровня экономического развития, уровня жизни в данном регионе, которые сильно разнятся и др.), а также надбавки за работу на должностях со специальными особыми условиями (например, в полиции, таможне, судах и прокуратуре). Предусмотрена ежемесячная надбавка для молодых государственных служащих (на период их становления в должности). Следует выделить пособия на частичную оплату жилья (поднайма) и медицинского обслуживания, а также оказание материальной помощи.

Качественно выполняющие свои обязанности, добившиеся значительных успехов в работе госслужащие с учетом результатов периодической аттестации могут награждаться премией по итогам года (однако только один раз в год). Ежеквартальных премий, как в Российской Федерации, в КНР нет.

На момент ознакомления было отмечено четыре ранее существовавших блока проблем по оплате труда на государственной службе КНР: 1) отставание размера возможного повышения денежного со-

держания от размера инфляции; 2) несоответствие уровня оплаты в регионах степени их экономического развития; 3) низкий уровень оплаты по низшей группе должностей государственной службы; 4) не всегда высокие перспективы кадрового роста.

В целях решения этих проблем было осуществлено несколько этапов реформы системы оплаты труда государственных служащих, направленных на создание более справедливого механизма индексации оплаты труда и снижение разрывов в оплате по разным должностям. Было установлено, что размер оплаты по самой высшей должности не может превышать более чем в 12 раз размер оплаты по самой низшей должности государственной службы.

Основное внимание на государственной службе КНР уделяется все же не материальным, а моральным стимулам. В этой связи, например, размер денежного поощрения за самое высокое в КНР звание «лучший по профессии» составляло на момент ознакомления всего 800 юаней (около 4 000 рублей).

Денежное содержание начальника отдела в министерстве при должностном окладе в 1 400 юаней (7 000 рублей) составляло примерно 5 000 юаней (25 000 рублей).

В КНР предусматривалась существенная оптимизация и рационализация государственных ведомств. Концепция реформы заключалась в том, чтобы многие из попавших под сокращение служащих пополнили растущие ряды тружеников частного сектора в целях построения рыночной экономики специфического национального типа. Это сопровождалось постепенной передачей государственных функций хозяйствующим субъектам.

Несмотря на прилагаемые усилия по сокращению численности работников правительственных структур, в начале XXI века, даже по официальной информации Государственного бюро статистики, все же наблюдалось некоторое увеличение числа сотрудников государственных учреждений. Достаточно отметить, что на государственной службе в КНР находилось более 7 млн человек (в пределах численности, определенной ЦК КПК).

Новая политика, проводимая в КНР в XXI веке, заключается не только в дальнейшей оптимизации государственных функций в условиях рыночной экономики, но и в том, чтобы труд государственных служащих оплачивался на уровне, соответствующем уровню, установленному для менеджеров и профессионалов, выполняющих аналогичный круг обязанностей на государственных предприятиях. Такая система оплаты труда формально предусматривает (теоретически декларирует), как и в Российской Федерации, вознаграждение по конкретным результатам деятельности. Для государственных служащих, чья деятельность в ходе ежегодной аттестации оценена на «отлично» и «компетентен», предусмотрены повышение зарплаты и выплаты премиальных. Тем не менее, поскольку такие оценки получает большая часть государственных служащих (по крайней мере 85 %, в соответствии с официальной политикой и практикой), механизмы увеличения зарплаты и выплаты премиальных на практике все же не во всех случаях создавали стимулы, ориентирующие государственных служащих на повышение конечных результатов работы.

По мнению ряда ведущих западных экспертов в области государственной службы (Н. Мэннинг, Н. Пэрисон, П. Бернс, Ч. Шэнь), в КНР были произведены достаточно существенные сокращения государственных служащих для удовлетворения меняющихся потребностей в государственном секторе. Государственная служба крайне медленно, но постепенно приближается к системе, все в большой мере опирающейся на персональные заслуги сотрудников.

В **Республике Корея** правовой основой функционирования института государственной службы являются законы «О государственных служащих», «О пенсиях для государственных служащих», Положение об оплате труда государственных служащих и др.

Все профессиональные служащие формально защищены от увольнений (в том числе при смене правительства), находясь на службе по пожизненному найму в случае отсутствия дисциплинарных проступков. Такой подход обусловлен тем, что государственная служба в Корее является профессией, которую выбирают на всю жизнь, а основным материальным стимулом служит государственное пенсионное обеспечение, которое не распространяется на большинство других категорий граждан.

Стандартный размер пенсии составляет 50 % среднемесячной заработной платы государственного служащего за последние три года службы. На высшие должности (с 5-го по 9-й класс), как правило, не принимаются лица старше 40 лет, поскольку до достижения предельного возраста нахождения на государственной службе ими не будет достигнут необходимый для назначения пенсии 20-летний стаж государственной службы (за каждый год сверх 20 лет начисляется дополнительно 2 % с предельным общим размером не более 76 %).

Привлекательна существующая система социальных преференций в виде, например, выплаты выходного пособия при увольнении, медицинского обеспечения, образовательных кредитов для детей государственных служащих, повышения заработной платы в случае повышения цен на продукты питания и др.

В то же время размер заработной платы государственных служащих (в среднем 1,5–3 тыс. долларов США) не очень значителен по сравнению с размерами оплаты в коммерческом секторе. В последнее время принимаются меры по ее реструктуризации. Так, предполагается, что уровень надбавки к заработной плате должен устанавливаться исходя из

эффективности работы государственных служащих, хотя конкретных критериев оценки показателей работы нет. Фактически размер заработной платы в основном зависит от должностного положения (класса) и выслуги лет.

На практике единственным критерием оценки является мнение руководителя о выполнении сотрудником годового плана работы, который утверждается ежегодно и проверяется ежеквартально. По результатам такой оценки принимается решение о включении государственного служащего в одну из существующих четырех групп должностей в зависимости от уровня занимаемой должности (соответственно по 10, 20, 30 и 40 % от общей численности аппарата), в каждой из которых имеется жестко установленная ежегодная доплата (в среднем 8,5 %). Максимальный размер доплаты устанавливается для группы с меньшим количеством сотрудников (10 %).

Государственная служба в качестве чиновника **в ФРГ** также осуществляется на профессиональной постоянной основе. Государственный служащий считается вступившим в должность после вручения ему грамоты о назначении, которая указывает на вступление в служебные отношения, как правило, пожизненно.

Чиновники после прохождения конкурса и испытательных процедур подписывают обязательство, приносят присягу на соблюдение конституции и законов или торжественное обещание, что будут добросовестно выполнять свои служебные обязанности, и приобретают пожизненный статус государственного служащего, гарантирующий их от потери работы и предполагающий ряд иных гарантий, включая оплату труда в размерах, установленных законом, пенсионное обеспечение за счет бюджета, социальные гарантии для них и членов их семей. Иные служащие работают на основании стандартного трудового договора, заключаемого, как правило, на неопределенный срок, имеют пакет социальных гарантий, в установлении которых активно участвует профсоюз, оплату по тарифному соглашению, пенсию, гарантированную пенсионной страховкой.

Чиновники работают в финансовых структурах государства, в полиции, юстиции, многих министерствах. При этом чиновник и иной служащий могут выполнять одни и те же функции, однако различаются по статусу. Это связано с тем, что руководитель министерства в какой-то момент может решить, что ему не требуются чиновники и в дальнейшем замещает вакантные должности обычными тарифными служащими.

Сокращение числа чиновников происходит только в порядке выхода на пенсию и увольнения по собственному желанию. Лишение статуса чиновника возможно только за наиболее существенные прегрешения.

Должностные оклады чиновников определяются федеральным законом. Они состоят из основного оклада, местной доплаты, должностных или местных надбавок, а также прочих доплат и надбавок.

Все вопросы, связанные с оплатой, регулируются на единой правовой основе. Конституционной основой оплаты государственных служащих является «принцип содержания». Оплата должна быть не только соразмерной и соответствующей занимаемой должности, но и давать возможность полностью посвятить себя своей профессии.

Государственным служащим гарантируются выплаты по обеспечению (пенсионное обеспечение и материальная помощь, обеспечение семьи после смерти государственного служащего, выплаты в случае его исчезновения, несчастных случаев, выплаты на уход за престарелыми и пр.). Возрастная граница для выхода на пенсию – 67 лет.

Поскольку система оплаты труда государственных служащих в Германии строго регламентирована соответствующими актами, оценка их деятельности не сказывается на уровне оплаты. Показатели эффективности работы не используются для совершенствования системы оплаты труда. Иными словами, оценка персонала в ФРГ практически не используется для корректировки оплаты труда государственных служащих, поскольку вопросы оплаты их труда регламентированы централизованно.

В то же время такая оценка все же производится, но она преследует цель повышения общей эффективности работы государственного сектора, позволяет оптимизировать процесс работы в целом, является основой для решения вопроса о должностном росте государственных служащих. При этом, как показали научные исследования, оценка персонала сама по себе не гарантирует повышение эффективности службы и даже может снизить эту эффективность, если проведена некорректно, несправедливо, необъективно. Положительная оценка также не способствует повышению эффективности работы.

На эффективность влияет лишь квалифицированное управление. Оценка персонала – это возможность диалога между начальником и подчиненными об эффективности, о взаимных ожиданиях, о мотивации, результативности. Итогом становится общее улучшение микроклимата в коллективе, снятие напряжения и недопониманий, разрешение болевых вопросов.

Интерес представляет также опыт ФРГ в решении вопросов, связанных с пожизненным статусом чиновников и оплатой их труда при проведении реформ. Так, например, после приватизации в 1995 году компании «Дойче Телеком» чиновники с пожизненным статусом, работавшие в этой компании, сохранили свои должности. Оплата их труда по-прежнему производилась по нормам закона,

определяющего оплату труда чиновников, однако из средств компании. При этом компания получила право осуществлять им одну выплату (премию) в год размером не более 5 тыс. евро. Число таких чиновников постепенно сокращается (со 134 тыс. в 1995 году до 48 тыс. в 2012 году и далее) за счет естественных процессов (выход на пенсию, уход с работы по собственной инициативе и пр.).

Государственные служащие **в Австрийской Республике** также делятся на чиновников пожизненного найма (60 % всех служащих) и контрактных служащих (40 % служащих). Правовое положение их различается.

Деятельность чиновников основывается на публично-правовых отношениях. Они не заключают контракта, статус приобретают на основе акта о назначении.

При этом различаются служебная и функциональная стороны деятельности чиновников. Служебное правоотношение имеет бессрочный характер, а функция (должность) может быть разной и может иметь срочный характер. Так, директор департамента в министерстве назначается на эту должность на пять лет. Далее он может быть переназначен еще на пять лет либо переведен на другую должность с выплатой компенсации, размер которой зависит от того, насколько ниже его новая должность. Уволить его при этом нельзя.

Данная правовая конструкция, как представляется, заслуживает изучения, поскольку являет собой опыт своеобразной «вертикальной» ротации кадров с сохранением денежного содержания по более высокой должности.

Контрактное право для государственных служащих отличается от трудового права тем, что основывается исключительно на нормативном регулировании, в то время как трудовое право базируется на небольшом нормативно-правовом регулировании и главным образом на коллективных договорах. Контрактные служащие имеют меньше юридических гарантий от увольнения (хотя на практике их тоже почти не увольняют). Эти служащие отличаются от чиновников также по условиям оплаты и пенсионному обеспечению.

В частности, оплата чиновника характеризуется тем, что в начале его карьеры она меньше, чем у контрактного служащего (примерно на 800 евро), однако затем рост этой оплаты превышает рост оплаты контрактного служащего. Шкала оплаты последнего во времени является более плоской, и размер его пенсии меньше.

Система оплаты труда государственных служащих основывается на оценке рабочих мест (должностей). Есть рабочие места (должности) типового (эталонного) исполнения, которые позволяют каждому служащему провести сравнение со своим рабочим местом (должностью) и убедиться в справедливости своей оплаты.

Основа оценки рабочих мест – это их описание. Оно обеспечивает прозрачность и объективность работы. Из описания вытекает распределение на группы и функции по единому формуляру. Эта оценка определяет размер заработной платы, престижность и пр. Государственный служащий сам описывает свое рабочее место, подает описание начальнику, обсуждают его, затем описание утверждают и передают в ведомство федерального канцлера. Кадровый отдел делает эталонное описание рабочего места.

Оценка рабочего места производится один раз. Второй – лишь в период реорганизации или по заявлению работника. Так, новый сотрудник может попросить об обновлении описания его рабочего места. В этом случае ведомство федерального канцлера может провести экспертизу и перевести должность нового сотрудника выше или ниже по реестру.

Критериями оценки рабочих мест являются:

1) знания – специальные, управленческие и социальные способности (под последними понимается поведение в общении с другими людьми, например, умение вежливо себя вести для сотрудника миграционной службы);

2) умственные способности (выполняется рутинная или интеллектуальная работа);

3) ответственность (ее степень), в том числе финансовая ответственность, свобода действий (самостоятельное принятие решений или следование поручениям и инструкциям).

Имеются также субкритерии оценки, дополнительные к указанным трем.

Таким образом, система оплаты труда привязана к квалификационным требованиям для замещения должностей и должностным характеристикам.

Интерес представляет также австрийский опыт в вопросах регулирования государственной службы в части оплаты труда гражданских служащих в субъектах федерации.

В 1999 году в Австрийскую конституцию была внесена поправка, которая наделила австрийские земли определенной свободой в регламентации вопросов государственной службы. До этого земли должны были следовать нормам федерации (не противоречить им).

Данной поправкой первой воспользовалась земля Форарльберг, которая провела реформу государственной службы для двух тысяч земельных служащих. В частности, была проведена «прагматизация» – отмена пожизненного найма чиновников. С 1 января 2000 года всех новых служащих стали принимать на службу на основе договора частно-правового характера, управленческие функции возложили на «нечиновников». Кроме того, в земле Форарльберг провели реформу оплаты труда государственных служащих, в ходе которой повысили оплату труда молодым служащим, что сделало государственную службу более конкурентоспособной на рынке труда.

Все рабочие места при этом оценили на основе шести критериев:

1) образование и опыт;

2) умственные и интеллектуальные требования;

3) ответственность;

4) психическая нагрузка;

5) физические требования и нагрузка;

6) нагрузка на органы чувств (специальные условия труда).

Первые три критерия при оценке признаются важнейшими.

По прошествии лет в земле Форарльберг были в целом удовлетворены результатами реформы, давшими возможность принять на службу квалифицированных сотрудников.

В земле Тироль также провели реформу государственной службы, но на основе других принципов. Разработали описание типового рабочего места с учетом особых угроз, ответственности и пр. Упразднили все надбавки, доплаты, сделав единое денежное вознаграждение, в котором все учтено. У служащих в Тироле три элемента оплаты. Первый – оклад определяется исходя из функциональных признаков путем приписывания к типовому рабочему месту и, в частности, к одной из 25 категорий оплаты (до этого было 29 категорий). В каждой категории есть еще 14 разрядов оплаты в зависимости от второго элемента – надбавки за стаж. Третий элемент – премия, которая зависит от оценки результатов труда и составляет от 0,75 до 6 % годовой заработной платы.

Почти все остальные земли также последовали путем реформ. Произошла «флексибилизация», или повышение гибкости служебного права. Это стало важнейшим результатом реформы и позволило использовать служащего там, где он нужен, переводить на другую должность и в агентства, не относящиеся к государственной службе. При этом остальные земли Австрии решили также задачи, связанные с профессиональным развитием руководителей, созданием для них информационных систем, их образованием на основе тренингов в академиях управления, а также наладили контакты, диалог между руководителями и служащими.

В **Японии** основная масса чиновничества занята на «обычной службе», применительно к которой действует конкурсная система назначения на должность и стандартная шкала жалований.

На государственной службе действует характерная для Японии система «пожизненного найма», предполагающая длительную (до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной и той же организации. При этом должность и размер вознаграждения служащего ставятся в зависимость от непрерывного стажа работы.

Служебное положение государственного служащего определяется его должностью, которую он занимает в соответствии со своим рангом. Каждый из существующих рангов подразделяется на разряды. Разряд чиновника зависит от стажа, образовательного уровня, различных служебных характеристик. Установление критериев для отнесения государственного служащего к конкретному рангу и разряду производится Советом по делам персонала.

Оплата труда чиновника производится в соответствии с присвоенным ему рангом и разрядом на основании Закона о государственных служащих и соответствующих постановлений Кабинета министров. Размеры жалования жестко регламентируются специальной шкалой, установленной Законом об оплате труда лиц, занятых на обычной службе.

Выплата вознаграждений государственным служащим подконтрольна Совету по делам персонала. Совет готовит проекты законов об изменении системы должностных окладов.

Этот Совет ежегодно к апрелю готовит рекомендации об изменении размера должностных окладов, разработанные на основе анализа среднего уровня оплаты в частном секторе в том или ином регионе страны. При этом ставится задача обеспечить оплату на государственной службе, соответствующую (не выше, но и не существенно ниже) оплате в частном секторе по аналогичному виду деятельности, региону работы, образованию, возрасту, семейному положению, наличию детей и др.

Указанные рекомендации в августе вносятся в Кабинет министров, который, в свою очередь, вносит в Парламент проект изменений в законопроект о бюджете и (или) проект изменений в закон об оплате труда лиц, занятых на обычной службе. Парламент всегда принимал предлагаемые Советом по делам персонала поправки к указанным законам.

Основной оклад правительственного служащего относительно невелик и зависит от занимаемой им должности и его возраста. Конкретный размер оклада определяется кадровой службой ведомства в пределах «вилки», установленной Советом по делам персонала.

Государственные служащие, кроме должностного оклада, получают многочисленные дополнительные выплаты: доплаты или пособия, связанные с бытом (пособие на содержание семьи для состоящих в браке, пособие на жилье, транспортное пособие, пособие по службе без семьи в результате перевода); пособия, связанные с регионом службы (за работу в столице 10%-ная надбавка к основному окладу, региональное пособие, пособие по переводам на большие расстояния, пособие по службе в отдаленных местностях, пособие по службе в местностях с холодным климатом); пособия, связанные со спецификой служебных обязанностей (специальное пособие по службе руководящим работникам, пособие по «рискованной» службе); бонусы (летний и зимний бонусы, бонус за усердие); надбавки за работу во внеурочное время (надбавка за сверхурочные, за работу в выходные дни, надбавка за ночные

дежурства), а также пособие по работе в главных офисах министерств и ведомств, пособие для специализированных должностей и пр.

Из системы оплаты труда государственных служащих в Японии можно, как представляется, заимствовать определенные элементы. Так, положительно можно оценить детально проработанный способ определения размера оплаты на основе мониторинга оплаты в частном секторе. Оптимальной представляется также структура заработной платы, включающая, к примеру, региональную десятипроцентную надбавку к основному окладу в связи с работой в столичном Токио.

Еще в начале нынешнего столетия по результатам эмпирического исследования, проведенного Всемирным банком в ряде стран с переходной экономикой [Anderson, Reid, Ryterman, 2003], было установлено, что попытки внедрения методов, ориентированных на результаты, отрицательно влияют на результативность государственного управления, если они не подкреплены дееспособными механизмами этического регулирования и меритократического управления человеческими ресурсами (то есть реальной оценки государственных служащих и стимулирования их карьерного продвижения в зависимости от достигнутых ими конкретных результатов). Это свидетельствует о том, что внедрению систем управления, ориентированных на результаты, должны предшествовать усилия по созданию потенциала в сфере этики и меритократии [Дмитриев, 2007. С. 5-16].

В данном контексте серьезный интерес представляет опыт **Сингапура**. Одним из основных принципов государственной службы Сингапура (с населением всего около 4 млн человек) является ее направленность на обеспечение независимости, суверенитета, безопасности и процветания страны. При этом ее базовыми подходами являются неподкупность, меритократия (непредвзятая оценка по конкретным заслугам и результатам труда государственных служащих, назначение на руководящие посты в правительстве наиболее способных людей независимо от их социального и финансового положения, связей в обществе, без протекционизма), достижение внутреннего самоуважения и обеспечение высокого уровня жизни, которые провозглашены в специальной программе «Государственная служба XXI века».

Государственная служба в Сингапуре престижна (исторически), хорошо оплачивается (на высшем уровне – до 1,5–2 млн долларов США в год), дает возможность получения образования в лучших вузах мира и дальнейшего ежегодного повышения квалификации.

После окончания вуза лучшим студентам предоставляется на государственной службе высокая должность с хорошей оплатой и в течение шести лет дается возможность проявить себя последовательно в трех министерствах. По результатам этой работы у достигшего 32 лет государственного служащего оценивается потенциал, его ранжируют (аттестуют) на более высокие должности, присваивают 9-й ранг и 380 тыс. долларов США в год, а также делается прогноз, что в 45 лет он может достигнуть уровня заместителя министра или постоянного секретаря (высокий пост) либо директора департамента.

Принцип материального стимулирования государственных служащих является одним из краеугольных камней антикоррупционных стандартов в Сингапуре. Он реализуется путем установления достаточно высокого уровня денежного содержания, размер которого зависит от личных заслуг каждого государственного служащего и слабо обусловлен выслугой и иными обстоятельствами.

По этой же причине государственным служащим запрещено устанавливать и предоставлять какие-либо явные или скрытые привилегии, отличные от других категорий граждан Сингапура, к которым относится, в частности, и предоставление жилья. Приоритет представляет высокое денежное содержание, позволяющее с государственной поддержкой приобретать жилье. Кроме того, эта мера рассматривается и как серьезный антикоррупционный механизм, направленный на повышение уровня доверия граждан к институту государственной службы.

Определенный интерес представляют также выводы и рекомендации, содержащиеся в отчете Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) по вопросу «Политика в области оплаты труда по результатам для служащих правительства: основные направления в странах, состоящих в ОЭСР»[8]. В отчете указано, что внедрение системы оплаты по результатам означало переход от оплаты государственных служащих только по шкале заработной платы с надбавкой за выслугу лет к введению других форм стимулирования (помимо повышения по службе) для усиления управления эффективностью. При этом главная из причин для внедрения оплаты по результатам заключается в усилении мотивации каждого служащего и повышении его подотчетности как одного из способов повышения эффективности работы.

Внедрение системы оплаты по результатам деятельности (синоним оплаты по эффективности) является одним из аспектов более широкого курса на повышение гибкости оплаты и индивидуализации труда в государственном секторе.

Таким образом, в большинстве стран система заработной платы государственных служащих строится на трех ключевых компонентах: должностной оклад, денежное вознаграждение, связанное с харак-

8 Опыт стран ЕС в сфере «Оплата труда и поощрения государственных служащих». Проект «Административная реформа-1» EuropeAid 113768/D/SV/RU.

тером должности или должностных обязанностей, и элементы оплаты по результатам деятельности. При этом второй элемент этой системы основывается на оценке качеств, необходимых для выполнения определенных должностных обязанностей (квалификационных характеристиках служащего).

В отчете ОЭСР отмечено также, что во многих странах система оплаты труда по результатам – это в большей степени декларация, чем реальность, поскольку при формировании некоторых систем оценка эффективности строится на факторах, которые на самом деле не могут квалифицироваться как связанные с результатами деятельности.

При этом размер оплаты труда по эффективности в странах ОЭСР обычно составляет довольно небольшую долю от должностного оклада, особенно среди работников неуправленческого звена – как правило, менее 10 % должностного оклада. На уровне руководства оплата труда по эффективности обычно выше, около 20 % должностного оклада. Связанные с оплатой по результатам премии дополняют, а не заменяют надбавки за заслуги.

В отчете указано также, что значение и воздействие оплаты по результатам не следует переоценивать. Она имеет второстепенное значение как управленческий стимул для усиления мотивации. Гораздо более важную роль в системе стимулирования, чем оплата по результатам служебной деятельности, играют для государственных служащих такие факторы, как удовлетворенность содержанием и объемом работы, возможность продвижения по службе и гибкость в организации труда.

Таким образом, оказалось, что содержание и объем работы, равно как и перспективы карьерного роста, являются самыми сильными стимулами для государственных служащих, а оплата по результатам (независимо от ее модели) не является стимулом для существенного большинства служащих.

В то же время было отмечено, что оплата по результатам может содействовать осуществлению других организационных изменений. При внедрении оплаты по эффективности появляются возможности для осуществления более масштабных изменений в управлении и организации. К ним относятся процессы эффективной оценки и постановки целей, уточнение задач, приобретение навыков, формирование более активного диалога между служащим и руководителем, усиление коллективной работы и повышение гибкости в выполнении работы. Оплата по результатам может содействовать повышению эффективности деятельности не через обеспечиваемые ею денежные поощрения, а через вторичные последствия – изменения в характере и объеме работы и организацию управления, необходимую для ее внедрения.

В целом можно констатировать, что система оплаты по результатам (эффективности) в российском законодательстве (части 14–17 статьи 50 Федерального закона № 79-ФЗ) имеет трактовку, несколько отличающуюся от понимания модели такой оплаты в других странах. При этом проблема введения целевых показателей для оценки эффективности деятельности государственных служащих в привязке к оплате их труда представляет значительную сложность по своей сути не только для российской системы государственной службы, но и в целом в мировой практике.

В данном контексте обращаем внимание, что законопроектом Правительства Российской Федерации предполагается внесение изменений в часть 5 статьи 51 Федерального закона № 79-ФЗ в целях установления возможности определения особенностей формирования оплаты труда на основе показателей эффективности и результативности деятельности федерального государственного органа в порядке формирования и использования фонда оплаты труда.

В целом вопросы оплаты труда государственных служащих представляются крайне сложными и весьма дискуссионными. С высокой степенью вероятности можно предполагать, что безусловный эталон и пример для подражания на данный момент отсутствует. Примечательно в этом смысле суждение английского специалиста в области государственного управления М. Барбера. Говоря о том, что «государственные служащие жалуются на то, как трудно установить значимое мерило успеха», он обращает внимание на значительную степень субъективизма в этом вопросе, приводя в качестве примера известную реплику Г. Трумена: «Я никогда не ругаю их. Я просто говорю им правду, а они думают, что я их ругаю» [Барбер, 2011. С. 329, 365].

Нелишним будет отметить и то, что вопросом повышения эффективности работы чиновников (в нынешнем понимании) задавались и некоторые дореволюционные государственные деятели России. В качестве примера, в частности, можно привести отдельные высказывания государственного секретаря Е.А. Перетца в 1878–1882 годах, который с горечью констатировал наличие в государственном управлении того периода страшной неурядицы, лени, апатии и в связи с этим рассуждал на уровне понимания своего времени о необходимости достижения устойчивого реформирования на основе выработки системного подхода в организации государственной службы [Перетц…, 2018. С. 194, 306]. По мнению современных исследователей, в документах Е.А. Перетца чувствовалась «четкая логика и жесткая позиция» [Там же. С. 19], чего, тем не менее, было еще недостаточно для выхода на более серьезные выводы. Однако для решения этих вопросов в царской России необходимые условия тогда так и не сформировались, а проблема выработки конкретных критериев оценки работы государственного аппарата по объективным причинам вышла на первый план только более чем через сто лет.

**Диапазон должностных окладов и вариативность формирования фонда оплаты труда**

Нуждаются также в предварительной проработке все чаще высказываемые соображения о введении так называемого диапазона должностных окладов («плавающих» окладов) с одновременным сокращением на 10–15 % должностей государственной службы (по результатам внеочередной аттестации).

В связи с этим возникают вопросы как в отношении самой процедуры внеочередной аттестации (в частности, предполагается ли новый вид аттестации без привлечения независимых экспертов?), так и по процедуре изменения системы оплаты труда, поскольку согласно пункту 8 части 3 статьи 24 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные самим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, относятся к существенным условиям служебного контракта. При этом об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен представителем нанимателя в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения.

Возникают также вопросы о возможном обращении к ранее существовавшей практике сохранения денежного содержания на переходный период, о возможном введении персональных надбавок к должностным окладам и об уточнении реестра должностей с учетом реального объема обязанностей. Все они нуждаются в дополнительном предварительном осмыслении и проработке.

Кроме того, как было отмечено ранее, нельзя не учитывать особенности денежного содержания государственных гражданских служащих, введенные Указами Президента Российской Федерации от 11 августа 2012 года № 1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации», от 16 ноября 2012 года № 1548 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации», от 28 октября 2014 года № 697 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата Счетной палаты Российской Федерации» и от 23 июня 2014 года № 442 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации».

Исходя из сложившейся дифференциации в оплате труда гражданских служащих разных федеральных государственных органов, представляется необходимым рассмотреть вопрос о возможности введения большей вариативности в нормативах и порядке формирования фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих. С этой целью нормативно-правовое регулирование данного вопроса может быть перенесено с уровня Федерального закона № 79-ФЗ полностью на уровень Указа Президента Российской Федерации, так как принятие федерального закона на основе законопроекта Правительства Российской Федерации повлечет необходимость издания не менее пяти указов Президента Российской Федерации и двух постановлений Правительства Российской Федерации.

**Проблемы законодательства, требующие решения**

Как уже отмечалось, законопроектом Правительства Российской Федерации во исполнение подпункта «в» пункта 2 Указа и пункта 9 Плана в качестве одной из ключевых мер предусмотрена задача обеспечить в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию системы оплаты труда гражданских служащих оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих (без снижения его уровня) путем увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет (причем в соответствии с законопроектом Правительства Российской Федерации в отношении центральных аппаратов федеральных государственных органов уже с 2022 года, а в отношении их территориальных органов – с 2023 года). Данная задача затрагивает две довольно серьезные и взаимосвязанные проблемы законодательства о гражданской службе.

Первая проблема – это серьезная диспропорция, выражающаяся в очень низкой доле должностного оклада и других гарантированных выплат в структуре денежного содержания гражданских служащих.

Вторая проблема – низкий размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, обусловленный их низкими должностными окладами.

Согласно пункту 1 статьи 14 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» общая сумма пенсии за выслугу лет и траховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии и повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии не может превышать 75 % среднемесячного

заработка федерального государственного гражданского служащего, определенного в соответствии со статьей 21 этого Федерального закона. При этом согласно пункту 2 статьи 21 указанного Федерального закона размер среднемесячного заработка, исходя из которого федеральному государственному гражданскому служащему исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать 2,8 должностного оклада, установленного федеральному государственному гражданскому служащему в соответствующем периоде либо сохраненного в соответствующем периоде в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С учетом этих норм общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности) федеральному государственному гражданскому служащему, замещавшему, к примеру, должность заместителя директора департамента в федеральном министерстве, и имеющему максимальный учитываемый стаж гражданской службы, составляет 19 725 рублей 30 копеек.

В Москве имеется региональная социальная доплата к пенсии, которая устанавливается до городского социального стандарта – 20 222 рублей в месяц (с 1 января 2021 года), если неработающий пенсионер зарегистрирован по месту жительства в Москве в общей сложности не менее 10 лет.

Таким образом, общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности) такому служащему оказалась меньше, чем городской социальный стандарт, что означает на практике утрату для этих федеральных гражданских служащих такого элемента государственных гарантий, как пенсия за выслугу лет. При этом данная гарантия потеряла также и мотивационный смысл.

Очевидно, что решить эту проблему возможно лишь путем повышения базовых должностных окладов гражданских служащих и соответствующей индексации пенсий за выслугу лет, ранее назначенных бывшим гражданским служащим.

Эта проблема носит общеизвестный и давний характер. Еще подпунктом «е» пункта 2 Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403, было предписано обеспечить повышение престижа гражданской службы. В этих целях до 2019 года было необходимо завершить мероприятия по совершенствованию системы материального стимулирования государственных гражданских служащих, а также структуры их денежного содержания.

На брифинге по итогам рассмотрения проекта федерального бюджета на 2019–2021 годы Антон Силуанов, занимавший на тот может должность первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и министра финансов Российской Федерации, указал, что наряду с повышением денежного содержания госслужащих Правительство намерено проводить «оптимизацию бизнес-процессов» и сокращать число государственных служащих[9].

Затем, как отметил Минфин России, потребовалось перенести сроки реализации мер по совершенствованию системы оплаты труда госслужащих в связи с необходимостью финансирования первоочередных мероприятий для устойчивого развития экономики в условиях распространения коронавируса, в том числе обеспечивающих всестороннюю социальную поддержку населения[10].

В дальнейшем издание Постановления Правительства Российской Федерации о предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданский службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, позволило осуществить оптимизацию структуры и штатной численности федеральных органов исполнительной власти правительственного блока и перейти к реализации мероприятий по повышению уровня оплаты труда этих служащих, однако пока главным образом за счет материального стимулирования, осуществляемого на ежегодной бюджетной основе.

Следующим этапом реформы оплаты труда должно стать увеличение должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих, увеличение доли гарантированных выплат в структуре денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих, а также повышение уровня оплаты их труда в целом.

Представляется, что именно на решение этой задачи в значительной мере и направлен законопроект Правительства Российской Федерации.

**Особенности соотношения окладов государственных служащих с классным чином или рангом**

Также нуждается в рассмотрении вопрос о возможном повышении месячного оклада федерального гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, классным чином юстиции или дипломатическим рангом.

Оклад за классный чин федеральной государственной гражданской службы в некоторых федеральных государственных органах был повышен пу-

9 www.rbc.ru/economics/20/09/2018/5ba39cc19a79470dd75d7460

10 www.rbc.ru/economics/23/09/2020/5f68c72f9a7947663550eec5

тем приравнивания их к соответствующим окладам по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту[11].

Логично предположить, что для гражданских служащих, проходящих службу в других федеральных государственных органах, месячный оклад федерального гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы (классным чином юстиции) может быть повышен аналогичным образом.

Однако при этом следует отметить, что порядок присвоения классных чинов федеральной государственной гражданской службы (классных чинов юстиции) существенно отличается от порядка присвоения воинских званий. Присвоение последних в большей степени связано с последовательным прохождением «карьерной» военной службы, в связи чем вопрос о целесообразности полного приравнивания размеров указанных окладов нуждается в дополнительном обсуждении.

Кроме того, имеются особенности установления месячных окладов федеральных гражданских служащих в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами. При этом следует принять во внимание, что дипломатические ранги не встроены в систему приравнивания классных чинов, специальных и воинских званий[12].

В силу специфики дипломатической службы не удалось предусмотреть такое соотношение для целей присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданский службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим. В связи с этим вопрос об установлении такого соотношения для цели повышения размеров месячных окладов федеральных гражданских служащих в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами также представляется проблематичным.

С учетом данного обстоятельства представляется, что размеры указанных окладов дипломатическим работникам при необходимости могут быть повышены не через приравнивание дипломатических рангов к воинским званиям, а путем прямого установления этих окладов в новых повышенных размерах.

**Соотношение постоянной и переменной частей денежного содержания**

Не исключено, что одновременно с увеличением размеров должностных окладов потребуется скорректировать такой элемент оплаты труда федеральных гражданских служащих, как ежемесячное денежное поощрение, а также, возможно, и ежемесячную надбавку к должностному окладу за особые условия гражданской службы.

Обе указанные выплаты могут быть уменьшены в той же пропорции, в какой увеличиваются должностные оклады.

При совершенствовании системы оплаты труда федеральных гражданских служащих представляется возможным учесть зарубежный опыт в части установления максимального соотношения между самым низким и самым высоким денежным содержанием в государственном органе (к примеру, 10–12-кратного).

Обсуждаемые предложения повлекут изменение в соотношении постоянной и переменной частей денежного содержания федеральных гражданских служащих, которые в настоящее время составляют соответственно 40 и 60 % от денежного содержания гражданских служащих. Как было отмечено в вышеупомянутом отчете Организации по экономическому сотрудничеству и развитию по вопросу «Политика в области оплаты труда по результатам для служащих правительства: основные направления в странах, состоящих в ОЭСР»[13], в странах ОЭСР соотношение гарантированной части денежного содержания к мотивирующей части составляет 80 (90) % к 20 (10) %. При этом в наших условиях изменение данной пропорции может иметь поэтапный характер. Так, соотношение гарантированной части денежного содержания к стимулирующей (переменной) части как 60 % к 40 % или 70 % к 30 % уже может оцениваться позитивно.

Подготовка предложений по развитию системы социальных гарантий на гражданской службе, включая оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада, не исключает возможности других изменений в системе оплаты труда гражданских служащих. Так, с учетом опыта иностранных государств может быть предложено в дополнение к районному коэффициенту (или в расширение сферы его применения) ввести надбавки, призванные компенсировать высокую стоимость жизни в отдельных регионах страны, включая столичный регион.

Принимая во внимание австрийский опыт регулирования оплаты труда гражданских служащих, может быть предложено ввести возможность сохра-

11 Указы Президента Российской Федерации от 11 августа 2012 года № 1100, от 16 ноября 2012 года № 1548 и от 28 октября 2014 года № 697.

12 См. таблицу соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников (приложение к Указу Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»).

13 Опыт стран ЕС в сфере «Оплата труда и поощрения государственных служащих». Проект «Административная реформа-1» EuropeAid 113768/D/SV/RU.

нения более высокого должностного оклада гражданского служащего при его переводе в порядке ротации на должность гражданской службы, по которой должностной оклад ниже. Это позволило бы, к примеру, снять запрет на назначение гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы, размер должностного оклада по которой ниже размера должностного оклада по замещаемой этим гражданским служащим должности гражданской службы[14]. Данная мера способствовала бы приданию большей гибкости ротации гражданских служащих и расширила бы возможности ее проведения.

Кроме того, как было отмечено выше, в долгосрочной перспективе нельзя исключить решения относительно целесообразности исключения из Федерального закона № 79-ФЗ частей 14–17 статьи 50, предусматривающих, что по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Данными нормами предусмотрено, что к гражданским служащим, оплата труда которых производится в указанном особом порядке, не применяются условия оплаты труда, установленные иными частями статьи 50 указанного Федерального закона. Это означает, что в части условий оплаты труда эти гражданские служащие лишаются гарантированной части денежного содержания, что делает их правовое положение весьма уязвимым.

Также установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Реализовать данное положение на практике, как представляется, вряд ли возможно, поскольку в силу специфики полномочий и компетенции государственных органов для них не могут быть введены обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности.

Как показывает опыт иностранных государств, о котором говорилось выше, оплата труда гражданских служащих по результатам их деятельности осуществляется в форме дополнительных выплат (премий) к стандартной сетке оплаты труда и на основе показателей, которые устанавливаются не централизованно, а в привязке к конкретным должностным обязанностям или полномочиям структурной единицы государственного органа (подразделения, коллектива).

**Премиальные выплаты**

Кроме того, может быть рассмотрен вопрос о пересмотре подхода к премии за выполнение особо важных и сложных заданий.

Если рассматривать эту премию в качестве одного из основных элементов стимулирующей (переменной) части денежного содержания гражданских служащих, то требуется изменить ее наименование. Выполнение особо важных и сложных заданий выпадает на долю не всех гражданских служащих: должностные обязанности большинства из них имеют вполне рутинный характер. В связи с этим выплата премии в качестве постоянного элемента оплаты труда должна основываться на оценке качества труда гражданского служащего и количественных характеристиках его работы.

Таким образом, наименование премии должно быть универсальным, оно должно охватывать не только выполнение особо важных и сложных заданий, но и в целом эффективное, добросовестное выполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей.

При этом порядок выплаты премии должен определяться локальным нормативным актом, как это и предусмотрено в настоящее время (порядок определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента), поскольку только в таком формате может быть учтена специфика функций государственного органа в целом и каждого гражданского служащего в отдельности.

Законопроектом Правительства Российской Федерации предлагается придать универсальное значение премии, выплачиваемой гражданским служащим. Именно в этой связи уточняется редакция пункта 4 части 5 статьи 50 Федерального закона № 79-ФЗ, в соответствии с которой премирование рассматривается не только в качестве меры поощрения за выполнение отдельных заданий, характеризующихся критериями особой важности и сложности, но и в целом за добросовестное исполнение должностных обязанностей.

**Заключение**

Выполнение подпункта «в» пункта 2 Указа для федерального уровня может быть осуществлено путем внесения изменений в Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих».

14 См.: часть 5 статьи 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Вместе с тем пунктом 9 Плана предусмотрена подготовка не только проекта указа Президента Российской Федерации, но и проекта федерального закона.

С учетом вышеизложенных проблем в оплате труда государственных гражданских служащих такой подход представляется оправданным. Совершенствование механизма оплаты труда государственных гражданских служащих требует системного комплексного подхода, что предполагает, по нашему мнению, внесение изменений в Федеральный закон.

При этом увеличение должностных окладов гражданских служащих само по себе повлечет увеличение размера пенсии за выслугу лет, в связи с чем возникает вопрос об обоснованности подготовки проекта федерального закона, предусматривающего «совершенствование порядка и условий назначения и выплаты пенсий за выслугу лет гражданским служащим» (пункт 9 Плана). В данной части пункт 9 Плана, как представляется, несколько выходит за пределы поручения, данного в подпункте «в» пункта 2 Указа.

С учетом рассмотренного зарубежного опыта и положений пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации с соблюдением требований, установленных этих Кодексом (подпункт 2 пункта 3 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации и др.), не исключается рассмотрение вопроса о возможности предоставления субъектам Российской Федерации большей самостоятельности в определении элементов оплаты труда их служащих. В то же время следует отметить, что исходя из пояснительной записки к законопроекту Правительства Российской Федерации в целях обеспечения единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации положения статьи 51 Федерального закона № 79-ФЗ, регулирующей в настоящее время в основном вопросы формирования фонда оплаты труда федерального государственного органа, законопроектом распространяются на государственные органы субъектов Российской Федерации. Вместе с тем в рамках подготовки законопроекта Правительства Российской Федерации к рассмотрению во втором чтении не исключены коррективы как его отдельных положений, так и некоторых норм Федерального закона № 79-ФЗ.

**Литература**

*Барбер М.* Приказано добиться результата. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2011.

*Де Сальвиа М.* Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской Конвенции о защите прав человека и сновных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004.

*Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э.* Европейское право в области прав человека: практика и комментарии. М.: Права человека, 1997.

*Дмитриев М.Э.* Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2007. № 2-3. С. 5–16.

*Перетц Е.А.* Дневник (1880–1883) / сост. и науч. ред. А.А. Белых. М.: РАНХиГС, 2018.

*Пчелинцев С.С.* Принцип законности государственной службы в практике Европейского суда по правам человека. *Российский судья*. 2010. № 3. С. 26-28.

Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

*Anderson J., Reid C., Ryterman R.* Understanding public sector performance in transition countries – an empirical contribution. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE), 2003. In English

**References**

*Barber M.* Instruction to deliver. Moscow: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2011. In Russian

*De Salvia M*. Precedents of the European Court of Human Rights. Judicial guidelines relating to the European Convention for the Protection of Rights and Fundamental Freedoms. Jurisprudence from 1960 to 2002. St. Petersburg: Izdatelstvo "Yuridicheskiy tsentr Press", 2004. In Russian

*Janice M., Kay R., Bradley E.* European human rights law: practice and commentary. Moscow: Prava cheloveka, 1997. In Russian

*Dmitriev M.E*. Building governance capacity: lessons from transitioning countries. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2007. No. 2–3. P. 5–16. In Russian

*Peretz E.A.* Diary (1880–1883) / compilation and scientific edition by A.A. Belykh. Moscow: RANKhiGS, 2018. In Russian

*Pchelintsev S.S.* The principle of legality of civil service in the practice of the European Court of Human Rights. *Rossiyskiy sudya*. 2010. No. 3. P. 26–28. In Russian

Council of Europe standards in the field of human rights as applied to the provisions of the Constitution of the Russian Federation: selected rights. Moscow: Institut prava i publichnoy politiki, 2002. In Russian