
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И МОДЕРНИЗАЦИИ МАТЕРИАЛЬНОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 Щукина Татьяна Владимировна
доктор юридических наук, доцент

© 2015 Брусенцева Василина Анатольевна
кандидат юридических наук

Липецкий филиал

Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

398000, г. Липецк, ул. Интернациональная, д. 3

E-mail: shukiha-tv@rambler.ru; vasilina-brusen@mail.ru

Рассматриваются особенности материального стимулирования государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, некоторые проблемы его правового регулирования, формулируются предложения по совершенствованию действующей структуры и процедуры выплаты денежного содержания гражданским служащим субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: субъекты Российской Федерации, государственные гражданские служащие, материальное стимулирование, структура денежного содержания, поощрительные, компенсационные, дополнительные выплаты.

Основы материального стимулирования законодательно закреплены в системе государственной гражданской службы субъектов РФ. Главный элемент материального стимулирования - это денежное содержание государственного гражданского служащего. Общие положения о денежном содержании государственных гражданских служащих субъектов РФ регламентируются в региональных законах о государственной гражданской службе. Все без исключения субъекты РФ сформировали унифицированную правотворческую практику в этом отношении. Дальнейшее регулирование оплаты труда государственных гражданских служащих субъектов РФ, т.е. форм нормативного закрепления процедур и условий выплаты ежемесячных, иных доплат, входящих в состав денежного содержания, имеет определенную вариацию. Перечислим существующие варианты.

Первый вариант - в виде законодательных актов субъекта РФ (закон о государственной гражданской службе и закон "о денежном содержании и поощрении лиц, замещающих государственные должности..."). Например, в 53 субъектах РФ приняты собственные региональные законы, регулирующие порядок выплаты денежно-

го содержания государственным гражданским служащим. К ним относятся: 1) 6 республик, 2) 4 края, 3) 3 города федерального значения, 4) 1 автономная область, 5) 4 автономных округа, 6) 35 областей. Например, в Республике Тыва - это Закон Республики Тыва от 21 апреля 2006 г. "О вопросах государственной гражданской службы Республики Тыва" и закон Республики Тыва от 6 июля 2006 г. "О денежном содержании и поощрении лиц, замещающих государственные должности Республики Тыва и должности государственной гражданской службы Республики Тыва". Данный вариант самый многочисленный среди субъектов РФ, он касается правовой регламентации денежного содержания государственных гражданских служащих субъектов РФ.

Второй вариант - закон о государственной гражданской службе и нормативный правовой акт высшего должностного лица субъекта РФ (указ президента республики, постановление губернатора). Такая практика внедрена в 21 субъекте РФ. Например, Закон Республики Татарстан от 16 января 2003 г. "О государственной гражданской службе Республики Татарстан" и Указ Президента Республики Татарстан от 5 апреля 2006 г. № УП-133 "О денежном содержании государ-

ственных гражданских служащих Республики Татарстан”.

Третий вариант - закон о государственной гражданской службе и нормативный правовой акт исполнительного органа субъекта РФ (постановление администрации, правительства, кабинета министров субъекта РФ) применяется в 8 субъектах РФ. Например, Закон Удмуртской Республики от 5 июля 2005 г. “О государственной гражданской службе Удмуртской Республики” и Постановление Правительства Удмуртской Республики от 24 сентября 2007 г. № 150 “О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Удмуртской Республики и должности государственной гражданской службы Удмуртской Республики”. Третий вариант правового регулирования денежного содержания сложился в 4 республиках, 3 краях и 1 области.

Четвертый вариант - закон о государственной гражданской службе и нормативный правовой акт законодательного органа субъекта РФ. В одном лишь субъекте РФ, помимо законодательного акта, в котором закрепляются общие положения о денежном содержании гражданских служащих, принят дополнительно нормативный правовой акт законодательного органа субъекта РФ. В Забайкальском крае вступили в силу Закон Забайкальского края от 29 июля 2008 г. № 21-33К “О государственной гражданской службе Забайкальского края” и Постановление Законодательного собрания Забайкальского края от 16 декабря 2009 г. № 582 “Об оплате труда в государственных органах”.

Пятый вариант - в виде комплекса нормативных документов: закон о государственной гражданской службе, нормативный правовой акт исполнительного органа субъекта РФ, нормативный правовой акт высшего должностного лица субъекта РФ. Подобная правотворческая практика присутствует в 2 субъектах РФ - Хабаровском крае и Тульской области.

Таким образом, все 85 субъектов РФ на начало 2015 г. сформировали общие основы денежного содержания государственных гражданских служащих и детализировали порядок исчисления, условия и процедуру выплаты надбавок, дополнительных выплат к окладу денежного содержания. Как отмечает Ф. Лемин, “любая мотивационная система должна обеспечивать достаточно высокий уровень оплаты труда и достаточно высокий жизненный уровень служащего и членов его семьи”¹.

В то же время, “по мнению многих экспертов, в России уже давно утвердилась порочная практика занижения заработной платы - может, не для всех, но, во всяком случае, для многих”². В подобном случае низкий уровень денежного содержания государственных гражданских служащих не способствует качественному выполнению ими своих должностных обязанностей. Для подтверждения или опровержения приведенных выше высказываний проанализируем особенности системы материального стимулирования государственных гражданских служащих субъектов РФ. Авторы придерживаются позиции, согласно которой материальное стимулирование деятельности государственных гражданских служащих является одним из основных факторов улучшения их результатов по службе.

Рассмотрим состав денежного содержания государственного гражданского служащего как одного из важнейших стимулов его эффективной работы. Анализ законодательства всех субъектов РФ показал, что повсеместно соблюдается структура денежного содержания государственного гражданского служащего, предусмотренного в федеральном законе о государственной гражданской службе, с учетом некоторых особенностей. Особенности касаются дополнительных выплат к окладу месячного денежного содержания государственного гражданского служащего субъекта РФ. Например, отдельные субъекты РФ предусматривают в качестве дополнительных выплат гражданским служащим: единовременную выплату на приобретение жилого помещения; денежное поощрение, основанное на достижении показателей результативности и профессиональной служебной деятельности.

Конкретизируем особенности начисления и выплаты ежемесячного денежного поощрения гражданским служащим субъекта РФ. Каждый субъект РФ самостоятельно устанавливает порядок начисления единовременного поощрения как дополнительной выплаты к окладу месячного денежного содержания государственного гражданского служащего. В 35 субъектах РФ размер ежемесячного денежного поощрения государственных гражданских служащих устанавливается представителем работодателя. Эти факты также относятся к особенностям формирования денежного содержания государственного гражданского служащего субъекта РФ, хотя и предусмотренного федеральным законодательством.

Ежемесячное денежное поощрение государственных гражданских служащих в большинстве субъектов составляет от одного до нескольких должностных окладов. Наименьший размер ежемесячного денежного поощрения установлен в Калужской области - от 0,25 до 0,35 должностного оклада. Наибольший размер ежемесячного денежного поощрения установлен в Воронежской области и составляет от 1 до 13,5 должностного оклада государственного гражданского служащего. Сорок три субъекта РФ величину ежемесячного денежного поощрения устанавливают в размере, кратном должностному окладу или денежному содержанию. Однако в некоторых регионах данная выплата устанавливается в виде фиксированной денежной суммы (Псковская область) либо в процентах от должностного оклада (Кемеровская область). В 7 регионах ежемесячное денежное поощрение государственных служащих устанавливается в виде процентов от должностного оклада. Наибольший размер ежемесячного денежного поощрения составляет от 90 до 190 % должностного оклада и установлен в Республике Мордовии. Наименьший размер определен в Белгородской области и составляет от 15 до 25 % должностного оклада государственного гражданского служащего.

Представим специфику исчисления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе субъектов РФ. Подавляющее число субъектов РФ (67 %) ежемесячную надбавку к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе устанавливают в виде процентов (от 10 до 30 %) должностного оклада государственного гражданского служащего. Тем не менее в некоторых субъектах РФ данная надбавка отражается в фиксированной сумме (13 %), например, в Белгородской области. Остальные субъекты РФ не регламентируют ее конкретные размеры в региональных законодательных актах, а отсылают к нормативным правовым актам глав субъектов РФ.

Очень специфично исчисление ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы в субъектах РФ. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в 73 % субъектов РФ составляет определенный процент от должностного оклада и может достигать 200 %. По мнению авторов, ежемесячная надбавка к

должностному окладу за особые условия гражданской службы носит компенсационный характер. Ее достаточно сложно отнести к поощрительным или стимулирующим надбавкам. Компенсируется, прежде всего, повышенная затрата работником ресурсов здоровья вследствие вредности производства.

Назначение и выплата премий государственным гражданским служащим субъектов РФ также обладают некоторыми особенностями. Премии за выполнение особо важных и сложных заданий в отдельных субъектах РФ не ограничиваются в размерах - это 46 % регионов. Также в 46 % субъектов РФ о критериях определения премиальных выплат в региональном законодательстве не упоминается. Тем не менее в Белгородской области устанавливается фиксированная сумма таких выплат (2 оклада денежного содержания).

В Порядке выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий предусматриваются основания, согласно которым премируются гражданские служащие. К ним могут относиться: 1) выполнение задания главы субъекта РФ, которое отличается срочностью и большим объемом; 2) своевременная и четкая организация деятельности гражданских служащих по выполнению особо важного и сложного задания; 3) высокие результаты деятельности исполнительного органа государственной власти и др. (Тамбовская область). Рассматривая условия премирования гражданских служащих, следует отметить, что некоторые основания для выплаты премии вызывают определенные сомнения. Например, командировки, результаты которых имеют значение для реализации функций государственного органа области³.

Следовательно, требуется разработка действенных положений о премировании государственных гражданских служащих субъекта РФ. В них необходимо обязательно указывать: 1) круг государственных служащих, подлежащих премированию; 2) сроки выдачи премии; 3) виды премий (желательно их дифференцировать); 4) показатели выдачи премии по структурным подразделениям и по отдельным должностям государственной гражданской службы; 5) размеры премий; 6) порядок премирования; 7) условия депремирования.

Необходимо внедрять балльную систему оценки профессиональной служебной деятельно-

сти государственных гражданских служащих, применяемую для расчета премиальных выплат. Эта система, по мнению авторов, будет включать в себя: а) предельное количество баллов по каждой должности государственной гражданской службы по всем показателям; б) максимальное количество баллов, которое возможно для оценки эффективности деятельности по каждой должности; в) стоимость одного балла; г) форму листа оценки.

Анализ регионального законодательства о единовременной выплате при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи позволил сделать следующие выводы. В 10 субъектах РФ устанавливается единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска в размере 1 оклада денежного содержания. В большинстве регионов России (49 субъектов) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска определяется представителем работодателя (единого размера нет). В двух субъектах единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска составляет 3 оклада денежного содержания. В одном субъекте установлен наибольший размер единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска - 3,5 денежного содержания. В отдельных субъектах устанавливается фиксированная сумма единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска.

Субъектами РФ предусматриваются также дополнительные выплаты, конкретизирующие определенные доплаты, предусмотренные трудовым законодательством:

1) доплата государственному гражданскому служащему субъекта РФ за исполнение обязанностей временно отсутствующего государственного гражданского служащего без освобождения от своих должностных обязанностей. Ее размер может составлять 1/3 месячного денежного содержания, установленного по должности временно отсутствующего гражданского служащего (Тамбовская область);

2) единовременное поощрение за безупречную и эффективную гражданскую службу государственным гражданским служащим, предста-

вителем нанимателя для которых является глава субъекта РФ (Воронежская область).

В качестве иных видов поощрительных, компенсационных и дополнительных выплат, не предусмотренных федеральным законодательством, в различных субъектах РФ предусматриваются:

1) выплата за почетное звание Российской Федерации (Забайкальский край, Кемеровская область и т.д.);

2) выплата за ученую степень (Республика Карелия, Республика Крым, Республика Татарстан и т.д.);

3) надбавка к должностному окладу за работу с шифрами (Воронежская область);

4) надбавка к должностному окладу сотрудникам подразделений по защите государственной тайны за стаж работы в этих подразделениях (Воронежская область);

5) ежемесячная компенсационная выплата за проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовку и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя (Республика Татарстан, Республика Тыва, Чеченская Республика и т.д.);

6) единовременное поощрение в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;

7) денежное вознаграждение за безупречный труд на гражданской службе, образцовое исполнение трудовых обязанностей (Республика Крым);

8) премии из средств, высвободившихся в результате сокращения штатной численности гражданских служащих в государственных органах (Республика Мордовия);

9) ежемесячная компенсационная выплата за специальный режим работы (Республика Татарстан, Чеченская Республика);

10) доплата государственному служащему за исполнение дополнительных обязанностей по другой государственной должности государственной службы (Республика Хакасия, Волгоградская область);

11) доплата за исполнение обязанностей временно отсутствующего гражданского служащего области (Волгоградская область, Вологодская область, Мурманская область);

12) ежемесячная надбавка лицам, замещающим должности государственной гражданской службы области в государственных органах об-

ласти (Волгоградская область, Вологодская область).

Исчерпывающий перечень поощрительных выплат в законодательстве субъектов РФ не указывается.

Учитывая смысл существующей модели оплаты труда государственных служащих, выполнение государственных задач, степень эффективности деятельности играют второстепенную роль в оплате труда государственных служащих. Денежное содержание самых высокооплачиваемых и низкооплачиваемых работников достигает тридцатикратного разрыва при средней величине разрыва в 10 раз⁴. В субъектах РФ сложилась ситуация, когда денежное содержание государственного гражданского служащего субъекта РФ состоит из шести - четырнадцати и более дополнительных выплат (надбавок), которые лишь фрагментарно выплачиваются по результатам профессиональной служебной деятельности и суммарно превышают сам должностной оклад, который составляет от 5,5 тыс. руб. до 13 тыс. руб.

Денежное содержание гражданских служащих субъектов РФ в 2013-2014 гг. варьировалось от 63 919 руб. (Московская область) до 27 902 руб. (Костромская область). В среднем денежное содержание государственного гражданского служащего субъекта РФ - 30 тыс. руб. Таким образом, около 33 % в структуре денежного содержания составляет должностной оклад. Все остальное - это суммы дополнительных выплат. По мнению В. Прокофьева, "в результате выплаты надбавок и премий потеряла свой изначальный смысл и носит четко выраженный компенсационный характер с целью удержания на замещаемых должностях"⁵.

В развитие данных идей В. Лобановым указывается, что "за рубежом заработная плата государственных служащих привязана к средней оплате труда по стране, и она пересматривается ежегодно. При росте доходов населения - увеличивается"⁶. На взгляд авторов, выплата денежного содержания государственным гражданским служащим обязательно напрямую должна зависеть от величины средней месячной заработной платы и среднедушевых доходов по субъекту РФ, а также от результативности профессиональной служебной деятельности. В качестве лучшей практики органов государственной власти субъектов РФ по материальному стимулированию государственных гражданских служащих следует

отметить законодательство Белгородской области и Республики Мордовии.

В связи со снижением бюджетных затрат на государственное управление система материального стимулирования в субъекте РФ, по мнению авторов, может быть представлена в следующем виде:

1) постоянная (базисная) часть:

а) должностной оклад, оклад за классный чин,

б) регулярные дополнительные выплаты (надбавки и доплаты). Это доплата за результативность деятельности государственного гражданского служащего, надбавка за выслугу лет, надбавка за секретность, надбавка за особые условия государственной службы (в отдаленной местности, за рубежом, связанные с риском для жизни и здоровья);

2) переменная часть: премиальные выплаты (квартал, год), материальная помощь.

Денежное содержание должно обязательно индексироваться с учетом инфляционных процессов, происходящих в нашей стране.

В итоге авторы отмечают следующие особенности материального стимулирования деятельности государственных служащих:

- объем денежного содержания государственных гражданских служащих субъектов РФ является серьезным материальным стимулом к эффективной и результативной работе;

- наиболее активно совершенствуются и расширяются перечни факультативных социальных гарантий;

- некорректно используются при расчете денежного содержания некоторые его элементы, особенно стимулирующие выплаты;

- смешиваются основания применения мер стимулирующего и компенсационного характера;

- правовая регламентация организации проведения оценки профессиональной служебной деятельности фрагментарно используется субъектами РФ;

- структура денежного содержания государственного гражданского служащего субъекта РФ на 70 % состоит из дополнительных выплат, которые не зависят от результативности его деятельности;

- необходима разработка новой федеральной структуры оплаты труда государственных гражданских служащих, которая имела бы место и для государственных гражданских служащих субъекта РФ. Основными требованиями к этой системе, по мнению авторов, должны выступать: необходима прозрачность размеров окладов и над-

бавок для общества, повышение оплаты труда должно быть напрямую связано с квалификацией государственного гражданского служащего и результативностью его профессиональной служебной деятельности, система надбавок должна носить социальный характер, и их размер должен быть определен нормативно;

- необходимо обязательное разграничение структуры денежного содержания так называемых политических государственных служащих и профессиональных государственных гражданских служащих;

- должны быть определены широкие диапазоны в установлении должностных окладов и нормативно закреплённая система дополнительных выплат, а также форм оценки государственных гражданских служащих для каждого вида надбавки.

¹ Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. 2009. № 1. С. 229.

² Дзуцев Х. Государственная коррупция в органах власти Республики Северная Осетия - Алания // Власть. 2013. № 4. С. 96.

³ О реализации законов области от 24 нояб. 2006 г. "О денежном содержании государственных гражданских служащих Тамбовской области", "Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Тамбовской области и отдельные должности государственной гражданской службы Тамбовской области: постановление администрации Тамбовской области от 2 марта 2007 г. № 203 : [ред. от 18 нояб. 2014 г.].

⁴ Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии // Вопросы государственного управления. 2013. № 3. С. 101.

⁵ Прокофьев В. Двухлетние итоги развития государственной службы на основе реализации Указа Президента Российской Федерации // Государственная служба. 2014. № 3. С. 11.

⁶ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 138.

Поступила в редакцию 06.03.2015 г.