

## ПОДХОДЫ К ДЕНЕЖНОМУ СОДЕРЖАНИЮ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ОПЫТ США И ФРГ

© 2017 Занко Тигран Антонович

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права  
Московский государственный институт международных отношений (университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации

119454, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 76

доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы

Институт государственной службы и управления Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84

E-mail: tigranzanko@gmail.com

В качестве объекта исследования выступают особенности денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих в Российской Федерации, Соединенных Штатах Америки и Федеративной Республике Германии. Последовательно рассмотрены структура, размеры и подходы к формированию денежного содержания указанных стран.

*Ключевые слова:* денежное содержание, государственная служба, гражданская служба, исполнительная власть, США, ФРГ, должности гражданской службы.

### **Введение**

Одним из наиболее острых вопросов развития государственной службы в Российской Федерации является совершенствование денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих. Не случайно, указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403<sup>1</sup> предусмотрено развитие гражданской службы путем повышения ее престижа, в том числе за счет завершения до 2019 г. мероприятий по совершенствованию системы материального стимулирования, а также структуры денежного содержания. Указом № 403 также предусматривается передача функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Минтруду России.

В развитие положений указа № 403 принято Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-р<sup>2</sup>, в котором особый акцент делается на увеличении гарантированной части денежного содержания и доли выплат, обусловленных эффективностью профессиональной деятельности. Таким образом, в ближайшие годы ожидается реформа денеж-

ного содержания государственных гражданских служащих в Российской Федерации, что обуславливает также необходимость изучения зарубежного опыта построения систем денежного содержания.

Одним из направлений совершенствования денежного содержания является проведение индексации. Так, предполагается оклады месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, с 1 января 2018 г. повысить на 4 %. Причем необходимо отметить, что оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих не индексировались до этого с 2013 г., когда они были повышены на 5,5 % (максимальный размер индексации за последнее время приходится на 2007 г., когда оклады денежного содержания были повышены на 15 %). Индексация в течение длительного времени не проводилась, в том числе в связи с приостановлением действия в условиях финансово-экономического кризиса положений ч. 12 ст. 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации”.

### **Численность гражданских служащих**

С учетом формы государственно-территориального устройства, особенностей федеративных отношений, истории становления и развития<sup>3</sup> государственной службы целесообразным представляется исследование особенностей денежного содержания государственных гражданских служащих в США<sup>4</sup> и ФРГ.

Рассматриваемые страны также имеют сопоставимую численность федеральных служащих. Так, численность работников федеральных государственных органов в Российской Федерации составляет 1 203 400 чел.<sup>5</sup>; количество федеральных гражданских служащих в ФРГ - 179 915 чел.<sup>6</sup>, служащих земель - 1 274 920 чел.; в свою очередь, численность работников федеральных органов исполнительной власти в США, которые осуществляют свои функции на постоянной основе<sup>7</sup>, - 1 868 027 чел.

### **Должностная структура и денежное содержание**

Непосредственное влияние на денежное содержание гражданских служащих оказывает их должностное положение. В Российской Федерации в соответствии со ст. 9 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности гражданской службы подразделяются на категории (руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты) и группы (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие), при этом группа характеризует гражданского служащего с точки зрения его уровня в системе государственного управления, а категория - с точки зрения сущности выполняемых им задач.

Должностная структура США и ФРГ с точки зрения денежного содержания в значительной степени отличается от подходов, закрепленных в законодательстве Российской Федерации.

В США большая часть гражданских служащих (примерно 70 % от общего числа)<sup>8</sup> получают денежное содержание по Основной шкале окладов (General Schedule, GS), которая была введена в 1949 г. Законом о классификации (Classification Act 1949, 5 U.S. Code § 5332) с целью обеспечения должного уровня денежного содержания гражданских служащих в сравнении с частным сектором. Основная шкала окладов состоит из 15 разрядов (grades) от GS-1 до GS-15, где GS-1 представляет собой начальную

позицию. Каждый из разрядов, в свою очередь, подразделяется на 10 степеней (steps). Разряд характеризует требования к гражданскому служащему, а также сущность и сложность решаемых им задач (5 U.S. Code § 5104), а степень - длительность нахождения в должности.

Ранее Основная шкала окладов содержала в себе 18 разрядов, но в соответствии с Законом о реформе гражданской службы 1978 г. три высших разряда (GS-16, GS-17, GS-18) были переведены в Службу высших государственных служащих (Senior Executive Service, SES).

Если Основная шкала окладов применяется в отношении «белых воротничков», то для «синих воротничков», т.е. получающих почасовую оплату в основном за работу, связанную с физическим трудом, была внедрена Федеральная система оплаты труда (Federal wage system).

Также необходимо отметить, что дипломатические служащие в США получают денежное содержание по отдельной Таблице заработной платы дипломатических служащих (Foreign Service (FS) Salary Table)<sup>9</sup>, которая, в свою очередь, предусматривает деление на 9 классов и 14 степеней.

Должностная структура в ФРГ с точки зрения денежного содержания имеет больше сходств с подходами, применяемыми в США. В соответствии с законом 1999 г. О федеральной гражданской службе (Bundesbeamtengesetz, BBG) все должности гражданской службы в ФРГ можно разделить на 4 большие группы: служба начального уровня (einfacher Dienst), служба среднего уровня (mittlerer Dienst), служба старшего уровня (gehobener Dienst), служба главного уровня (höherer Dienst). При этом нахождение в каждой группе зависит от уровня образования.

По аналогии с США система денежного содержания в ФРГ также предусматривает разделение должностей гражданской службы на разряды (от A2 до A16) с подразделением каждого разряда на 8 ступеней, разряды соответствуют определенной группе: служба начального уровня - разряды от A2 до A6; служба среднего уровня - A6 до A9; служба старшего уровня - A9 до A13; служба главного уровня - A13 до A16. Таким образом, наивысший разряд более низкой группы является начальным разрядом более высокой группы.

В отношении высших должностей гражданской службы в ФРГ (в некотором смысле анало-

га Службы высших государственных служащих США) применяется дополнительная шкала оплаты, которая содержит 11 разрядов (от В1 до В11), при этом такие разряды не имеют степеней.

Необходимо отметить, что в ФРГ университетская профессура состоит на государственной службе, которая оплачивается по специально введенной в 2002 г. шкале, содержащей 3 разряда (от W 1 до W 3).

### **Структура денежного содержания: США и ФРГ**

Денежное содержание федеральных гражданских служащих США, которое рассчитывается по Основной шкале окладов, состоит из собственно оклада и территориальной надбавки (locality pay), рассчитанной в отношении 47 зон. Основная шкала окладов ежегодно (обычно в январе) корректируется, исходя из изменений в размерах оплаты труда в коммерческом секторе. Оклад федерального гражданского служащего определяется исходя из разряда (от А-1 до А-15) и степени (от 1 до 10).

Месячные оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих США<sup>10</sup>, установленные с января 2017 г., без учета территориальной надбавки в перерасчете на российские рубли (по курсу Банка России на 1 сентября 2017 г.), представлены в табл. 1.

Как видно из табл. 1, разница в окладах между степенями в рамках одного разряда составляет примерно 3 %. Как уже отмечалось выше, степень во многом зависит от выслуги лет: по общему правилу для продвижения по службе с 1-й по 3-ю степень необходимо не меньше года пробыть в каждой степени; по 2 года - для степени с 4-й по 6-ю; по 3 года - для степени с 7-й по 9-ю. Также следует отметить, что оклад по наивысшим степеням более низкого разряда примерно соответствует окладу начальной степени более высоких разрядов. Таким образом, гражданский служащий, находясь на одной должности в течение длительного времени, при условии успешного выполнения своих должностных обязанностей имеет возможность на значительный рост денежного содержания (например, разница между начальной и наивысшей степенями в разряде А-1 составляет 271 943 руб. в год, в отношении разряда А-15 - 1 820 996 руб.).

Помимо оклада и территориальной надбавки, федеральные гражданские служащие в США могут претендовать на сверхурочную оплату в случае, если гражданский служащий работает более 8 часов в день либо более 40 часов в неделю; оплату за работу в ночное время; надбавку за работу в выходные и праздничные дни; ежегодную премию за регулярные дежурства или постоянную работу в условиях ненормированно-

**Таблица 1**

**Месячные оклады денежного содержания гражданских служащих США**

Разряд	Степень 1	Степень 2	Степень 3	Степень 4	Степень 5	Степень 6	Степень 7	Степень 8	Степень 9	Степень 10
1	1 084 612	1 120 910	1 156 974	1 192 863	1 228 926	1 250 003	128 566	1 321 662	1 323 067	1 356 555
2	1 219 442	1 248 481	1 288 877	1 323 067	1 337 938	1 377 281	1 416 623	1 455 966	1 495 308	1 534 651
3	1 330 561	1 374 939	1 419 316	1 463 694	1 508 071	1 552 448	1 596 826	1 641 203	1 685 581	1 729 841
4	1 493 727	1 543 491	1 593 255	1 643 018	1 692 782	1 742 545	1 792 309	1 842 072	1 891 836	1 941 600
5	1 671 178	1 726 914	1 782 649	1 838 384	1 894 119	1 949 855	2 005 590	2 061 325	2 117 060	2 172 795
6	1 862 856	1 924 497	1 987 089	2 049 206	2 111 323	2 173 439	2 235 556	2 297 673	2 359 789	2 421 906
7	2 070 107	2 139 132	2 208 157	2 277 182	2 346 207	2 415 232	2 484 257	2 553 282	2 622 307	269 133
8	2 292 579	2 368 981	2 445 383	2 521 785	2 598 186	2 674 588	2 750 990	2 827 392	2 903 793	2 980 195
9	2 532 147	2 616 570	2 700 992	2 785 414	2 869 837	2 954 259	3 038 682	3 123 104	3 207 527	3 291 949
10	278 852	2 881 487	2 974 458	3 067 428	3 160 398	325 337	3 346 338	3 439 308	3 532 278	3 625 248
11	3 063 622	3 165 725	3 267 829	3 369 932	3 472 035	3 574 138	3 676 241	3 778 344	3 880 448	3 982 551
12	3 672 085	3 794 503	3 916 921	4 039 340	4 161 758	4 284 177	4 406 595	4 529 014	465 143	4 773 850
13	4 366 550	451 209	4 657 638	4 803 182	4 948 726	5 094 269	52 398	5 385 357	5 530 901	5 676 445
14	5 159 957	5 331 964	5 503 970	567 598	5 847 983	6 019 989	6 191 996	6 364 002	653 601	6 708 015
15	6 069 519	6 271 852	6 474 185	667 652	6 878 850	7 081 183	7 283 516	7 485 849	768 818	7 890 515

го служебного времени; надбавку за службу в особо опасных условиях; надбавку за особые климатические условия; надбавку к денежному содержанию за службу вне континентальной части США; доплату за службу в отдаленных местностях, а также другие выплаты<sup>11</sup>.

Таким образом, средняя годовая заработная плата федеральных гражданских служащих в США составляет 82 709 долл.<sup>12</sup>, что в перерасчете на рубли составляет примерно 403 500 руб. в месяц.

В ФРГ Закон о денежном содержании государственных служащих (*Bundesbesoldungsgesetz*)<sup>13</sup>, принятый изначально в 1957 г. и действующий в редакции 2009 г., устанавливает основы правового регулирования денежного содержания федеральных гражданских служащих. Месячные оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих ФРГ, установленные с февраля 2017 г., в перерасчете на российские рубли (по курсу Банка России на 1 сентября 2017 г.) представлены в табл. 2.

гражданский служащий осуществляет функции, которые выходят за пределы его разряда); должностные надбавки; надбавки за сложность (за работу сверх установленного времени, работу в сложных условиях, в выходные либо праздничные дни, за ночные смены); компенсационные надбавки (в случае назначения в другую местность для компенсации разницы в денежном содержании); надбавки за высокие показатели работы (выплачиваются ежемесячно в размере, не превышающем 7 % от оклада) и премии за высокие показатели работы (выплачиваются единовременно в размере, не превышающем оклад); надбавка для привлечения кадров (устанавливается для создания конкурентных условий в случае необходимости приема на службу высококлассного специалиста).

К сожалению, в отношении ФРГ недоступны официальные данные о средней заработной плате федеральных государственных гражданских служащих, рассчитанные в целом. Однако исходя из базовых окладов гражданских служащих

Таблица 2

## Месячные оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих ФРГ

Разряд	Степень 1	Степень 2	Степень 3	Степень 4	Степень 5	Степень 6	Степень 7	Степень 8
A2	143 811	147 014	150 305	152 770	155 319	157 867	160 414	162 963
A3	149 318	152 688	156 057	158 771	161 483	164 195	166 909	169 621
A4	152 443	156 469	160 497	163 703	166 909	170 114	173 320	176 279
A5	153 591	158 606	162 633	166 580	170 526	174 555	178 499	182 362
A6	156 880	162 718	168 634	173 155	177 841	182 362	187 376	191 733
A7	164 689	169 868	176 693	183 677	190 500	197 405	202 585	207 762
A8	174 225	180 473	189 267	198 146	207 022	213 187	219 435	225 600
A9	188 034	194 199	203 900	213 764	223 462	230 055	236 914	243 603
A10	201 268	209 735	221 984	234 287	246 819	255 541	264 261	272 984
A11	230 055	243 009	255 880	268 834	277 724	286 615	295 506	304 398
A12	246 651	261 977	277 387	292 711	303 381	313 879	324 464	335 218
A13	289 241	303 635	317 944	332 338	342 245	352 237	362 142	371 879
A14	297 454	315 996	334 624	353 167	365 952	378 823	391 608	404 479
A15	363 582	380 348	393 132	405 918	418 704	431 405	444 105	456 721
A16	401 091	420 568	435 300	450 032	464 682	479 499	494 232	508 796

Помимо оклада гражданские служащие ФРГ получают надбавку на содержание семьи, которая зависит от семейного положения гражданского служащего (состоит в браке, вдовец либо разведен) и количества детей, а также иные законодательно установленные выплаты на содержание детей; функциональные надбавки (если

среднемесячный оклад составляет примерно от 3170 евро до 4035 евро (от 220 700 до 281 000 руб.)<sup>14</sup>. Другим источником понимания, среднего уровня денежного содержания федеральных государственных служащих в ФРГ может служить Отчет о заработной плате государственных служащих за 2017 г.<sup>15</sup> («Динамика доходов государ-

ственных служащих и должностных лиц федеральных, государственных и местных органов власти), в котором рассчитано среднегодовое денежное содержание гражданских служащих в ФРГ по трем разрядам. Так, гражданские служащие ФРГ, замещающие должности разряда А7, получают в год 33 666 евро (2 343 901 руб. в год, 195 325 руб. в месяц), А9 - 41 906 евро (2 917 588 руб., 243 132 руб. в месяц), А13 - 63 974 евро (4 454 011 руб., 371 168 руб. в месяц).

Необходимо отметить, что, по данным Росстата<sup>16</sup>, среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах Российской Федерации составила 115 700 руб. (104,0 % к 2015 г.). При этом в 2016 г. в 46 федеральных министерствах, службах, агентствах (68,7 % от их общего числа) уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих был ниже, чем сложившийся в среднем по экономике города Москвы (87,1 тыс. руб.). Если рассматривать субъекты Российской Федерации<sup>17</sup>, то денежное содержание государственных гражданских служащих (как федерального уровня, так и уровня субъектов) в них значительно ниже - среднемесячная начисленная заработная плата в 2016 г. составила 45,0 тыс. руб. (111,5 % к 2015 г.), а только федеральных гражданских служащих территориальных органов и того меньше - 40,8 тыс. руб.

### **Выводы для Российской Федерации**

Денежное содержание является основным средством материального обеспечения и стимулирования служебной деятельности гражданских служащих. С другой стороны, низкий уровень денежного содержания гражданских служащих препятствует привлечению и сохранению высококлассных специалистов, а также создает условия и предпосылки для коррупционных правонарушений<sup>18</sup>.

Анализ систем денежного содержания федеральных гражданских служащих США и ФРГ показывает, что они создавались с целью обеспечения конкурентной по сравнению с коммерческим сектором оплаты труда. Причем указанные системы не просто “подтягивают” уровень денежного содержания гражданских служащих до среднего по стране за счет регулярной (по сути ежегодной) индексации, а учитывают различия в стоимости жизни в регионах федерации и в отдельных территориях.

Государственным гражданским служащим и кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы в США и ФРГ доступен также очень удобный on-line инструмент - “Калькулятор денежного содержания” (например, портал <https://www.federalpay.org>), который позволяет спрогнозировать размер денежного содержания по конкретной должности в конкретном регионе страны. Представляется, что подобный инструмент мог бы быть внедрен в рамках Федерального портала государственной службы и управленческих кадров в Российской Федерации.

“Матрицы” окладов денежного содержания, применяемые в США и ФРГ, позволяют, с одной стороны, обеспечить единообразие при расчете денежного содержания гражданских служащих в рамках всего государства, а с другой - обладают достаточной “вариативностью” и “запасом прочности” для эффективного ранжирования размера денежного содержания в зависимости от особенностей должностного положения каждого конкретного гражданского служащего.

В качестве особенности анализируемых систем можно выделить и то обстоятельство, что государственный гражданский служащий, находясь на одной и той же должности в течение длительного времени, получает значительную прибавку к денежному содержанию за счет продвижения по степеням. Данный механизм позволяет в большей степени обеспечить стабильность на государственной гражданской службе, создавая условия и необходимые мотивационные факторы для совершенствования в рамках выполнения должностных обязанностей.

<sup>1</sup> Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы : указ Президента Рос. Федерации от 11 авг. 2016 г. № 403 // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.

<sup>2</sup> Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 12 сент. 2016 г. № 1919-р : [утв. Указом Президента РФ от 11 авг. 2016 г. № 403] // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5604.

<sup>3</sup> Сурманидзе И.Н., Гурьянов М.М. К вопросу о режимах материального и нематериального стимулирования государственных служащих иностранных государств // Научный альманах. 2016. № 5-1 (19). С. 462.

<sup>4</sup> Гуринович А.Г. Применим ли опыт США к российским политическим реалиям? // Социологические исследования. 1994. № 10. С. 154-158.

<sup>5</sup> Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/gosudar/chisl\\_vetv.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/chisl_vetv.xls).

<sup>6</sup> Число государственных служащих и судей в Германии. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37096/umfrage/beamte-und-richter-in-deutschland>.

<sup>7</sup> Количественный состав исполнительной власти в 2016 финансовом году. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/sizing-up-the-executive-branch-2016.pdf>.

<sup>8</sup> Таблица денежного содержания на 2017 год. URL: <https://www.federalpay.org/gs/2017>.

<sup>9</sup> Таблица денежного содержания дипломатических работников. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/266594.pdf>.

<sup>10</sup> Таблица денежного содержания на 2017 год. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/salary-tables/17Tables/html/GS.aspx>.

<sup>11</sup> Управление персоналом в федеральном правительстве. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/reference-materials/handbooks/humanresourcesflexibilitiesauthorities.pdf>.

<sup>12</sup> Профиль федеральных гражданских служащих. URL: [\[documentation/federal-employment-reports/reports-publications/profile-of-federal-civilian-non-postal-employees\]\(https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/profile-of-federal-civilian-non-postal-employees\).](https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>13</sup> Об оплате труда федеральных служащих : закон ФРГ от 23 мая 1975 г. // Официальный сайт Министерства юстиции и защиты потребителей ФРГ. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>.

<sup>14</sup> Федеральные государственные служащие. URL: <http://www.beamtenbesoldung.org/beamtenbesoldung/bund.html>.

<sup>15</sup> Отчет о денежном содержании гражданских служащих. URL: <http://www.dgb.de/themen/++co++825b4a2a-fcdc-11e6-a989-525400e5a74a>.

<sup>16</sup> Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств) за 2016 год. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/isswww.exe/stg/d01/plat1.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/isswww.exe/stg/d01/plat1.htm).

<sup>17</sup> О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2016 год. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm).

<sup>18</sup> Кушницренко С.П., Пристансков В.Д. Коррупция и ее преступные проявления: особенности уголовного преследования. Криминологический и криминалистический аспекты исследования, обзор судебно-следственной практики. Санкт-Петербург, 2004. С. 27-33.

*Поступила в редакцию 02.09.2017 г.*