УДК 35.087.41 DOI: 10.12737/11680

ДЕНЕЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

***Тихомирова О.А., Орлова В.Н.*[1]**

В данной статье рассматриваются актуальные проблемы совершенствования нормативного обеспечения социальных гарантий для государственных гражданских служащих, формирования системы оплаты труда (денежного содержания) государственных гражданских служащих. Авторы видят создание высокоэффективной государственной гражданской службы через повышение компетентности и профессионализма государственных гражданских служащих, установление статуса государственного служащего. Вполне оправданых одной из приоритетных задач кадровой политики считать создание системы социальной защиты государственных служащих.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, управление, компетентность и профессионализм, социальная защита государственных служащих, социальные гарантии для государственных гражданских служащих, система оплаты труда государственных гражданских служащих.

SALARY AS AN ELEMENT OF SOCIAL WARRANTIES IN STATE CIVIL SERVICE

TIHOMIROVA O.A. - Postgraduate student at the Department of Sociology and Psychology of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel)

ORLOVA V.N. – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor at the Department of Sociology and Psychology of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: or_valentina@mail.ru

The article discusses current problems of improving the regulatory provision of social guarantees for civil servants, forming a system of payment to civil servants. The authors foresee the creation of highly efficient civil service by improving competence and professionalism of civil servants, establishment of the status of civil servant. It is justified to consider one of the priorities of personnel policy creating a system of social protection of civil servants.

Keywords: civil service, management, competence and professionalism, social protection of civil servants, social guarantees for civil servants, system of payment of civil servants.

Орлова Валентина Николаевна - Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и психологии управления (Российская Федерация г. Орел), e-mail: or_valentina@mail.ru

Тихомирова Ольга Александровна - Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, аспирант кафедры политологии, государственного и муниципального управления (Российская Федерация г. Орел), e-mail: tixomirovasovet19@yandex.ru

Государственная гражданская служба является ключевым элементом в реализации политического курса государства, поэтому ее состояние и качество влияют на характер осуществления государственной политики. Создание высокоэффективной государственной гражданской службы, как основополагающей части всей системы государственного управления, является необходимым условием укрепления российской государственности, повышения её авторитета и действенности власти.

Реформирование института гражданской службы проводилась в рамках проекта Административной реформы 1997–1998 годов.[1]

На неудовлетворительное состояние и необходимость реформирования государственной службы обращалось внимание в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Утверждение Президентом Российской Федерации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации в 2001 году[2] и Федеральной программы[3] «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» явилось переломным моментом в процессе реформирования государственной службы и предопределило первые шаги органов государственной власти в направлении системного реформирования государственной службы. Были установлены основные направления реформирования государственной службы и рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ сложившегося состояния государственной службы позволил выявить такую негативную тенденцию ее развития, как ухудшение профессионального состава государственных служащих в связи с низкой средней заработной платой и ее существенной дифференциацией по государственным органам, что и послужило одной из причин ее продления до 2007 г. Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. N 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)» на 2006 - 2007 годы»[4], а впоследствии и принятия новой Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009 - 2013 годы),[5] с которой связан следующий этап развития государственной службы в России.

---

[1] Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. – М.: Изд-во Весь Мир, 2003.

2 Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года, № Пр-1496.

[3] Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой – М.: Изд-во Весь Мир, 2003.

[4] Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года, № Пр-1496.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы) «//СЗ РФ, 2002.- № 47.- Ст. 4664.

Важным этапом реформирования государственной службы явилось принятие базовых законов, регулирующих в целом государственную службу Российской Федерации и ее виды: от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[1] и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[2].

Результаты, достигнутые в рамках реформы государственной службы на сегодняшний день, имеют больше количественное, а не качественное значение[3].

Одной из важных и актуальных задач при проведении реформирования государственной службы, которую требуется разрешить, является повышение компетентности и профессионализма государственных гражданских служащих.

Также остается пока без должного внимания проблема государственных социальных гарантий для государственных служащих.

Наличие сильной социальной и правовой защищенности государственных служащих способствует формированию государственной службы наиболее профессиональными и компетентными государственными служащими, от которых зависит эффективность деятельности органов государственной власти, и совершенствованию мотивации труда государственных служащих.

Система социальных гарантий государственных служащих сегодня находится в стадии реформирования. Она разнородна в зависимости от уровня, вида государственной службы и по многим аспектам не обеспечивает должного уровня социальной защищенности государственных служащих. Необходимо оптимизировать оплату труда государственных служащих, приблизить ее к оплате труда руководителей и специалистов органов управления в негосударственном секторе экономики.

В средствах массовой информации, выступлениях политиков периодически поднимается вопрос о непомерно высоком денежном содержании государственных служащих. Тем самым в обществе создается иллюзия о постоянно опережающем росте оплаты труда в системе государственной гражданской службы.

В то же время данные, содержащиеся в официальных документах и специальных исследованиях, свидетельствуют об обратном.

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. N 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)» на 2006 – 2007 годы» // СЗ РФ. 19.12.2005. - N 51. -Ст. 5514.

[2] Указ Президента РФ № 261 от 10 марта 2009 г. «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 г.г.)» // СЗ РФ», 16.03.2009. - N 11.- Ст. 1277.

[3] Степанков Д.В. Социальные барьеры внедрения механизма ротации на государственной гражданской службе и пути их преодоления//Социум и власть. 2014. - № 1 (45). - С. 89-93; Дацко Н.П. Сокрытие страхового случая как основание снижения гарантий работнику по страховому обеспечению // Социум и власть. – 2013. – № 2 (40). – С. 64-67.

Так, в 2013 году среднемесячная начисленная заработная плата гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации – 28 тысяч рублей (в Орловской области – 22 тысячи рублей)[1], тогда как среднемесячная заработная плата в целом по экономике в стране за тот же период составила 32 тысячи рублей. В федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 гг.)» отмечено, что в негосударственном секторе экономики оплата труда главных менеджеров (руководителей организаций и их заместителей) в 10 – 15 раз, старших менеджеров (руководителей структурных подразделений организаций) в 7- 19 раз, менеджеров (специалистов, руководителей отдельных проектов) в 3 – 7 раз, администраторов (исполнителей проектов) в 1,5 – 3 раза превышает оплату труда государственных гражданских служащих, замещающих соотносимые должности[2].

Как показывает практика, невысокий уровень материального обеспечения государственных гражданских служащих стал одним из главных сдерживающих факторов для привлечения на государственную гражданскую службу высокопрофессиональных и квалифицированных специалистов.

По мнению некоторых специалистов, неадекватное материальное стимулирование гражданских служащих, по сути, стало катализатором взяточничества и коррупционных проявлений в системе государственной службы.

Данное противоречие послужило одной из причин реформирования государственной службы Российской Федерации, поскольку несоответствие значимости труда госслужащих и его оценки в форме материального (денежного и неденежного) обеспечения обусловило проявление негативных явлений (потеря кадрового потенциала; резкого снижения компетентности и морально-нравственных качеств государственных служащих; высокий уровень коррупции, утрату мотивации).

Совершенствование системы оплаты труда (денежного содержания) государственных гражданских служащих является одним из основных направлений по реформированию и развитию системы государственной службы, определенных в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»10 и Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009 –2013 г.).[3]

В Российской Федерации структура денежного содержания необоснованно деформирована: размер денежного содержания лиц,

[1] Федеральный закон от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»//СЗ РФ. 2003.- № 22.- Ст. 2063.

[2] Федеральный закон от 27.июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// СЗ РФ.- 30.03.1998.- №13.- Ст.1474.

[3] Россия в цифрах. Федеральная служба государственной статистики - URL: http://www.gks.ru/ (дата обращения 14.02.2015).

замещающих младшие должности государственной службы, составляет величину ниже прожиточного минимума трудоспособного человека; чрезвычайно низка доля оклада денежного содержания в общем объеме выплат (от 7 до 37%); величина вертикальной компрессии составляет более чем 30 раз, удельный вес стимулирующих выплат в фондообразовании незначителен (не более 14%). При сохранении подобных тенденций произойдет дальнейшее снижение конкурентоспособности денежного содержания на рынке труда.

Кроме того, подобная архитектура структуры денежного содержания, как показывают зарубежные эмпирические исследования, чревата участием государственных гражданских служащих в различных коррупционных схемах. Размеры максимального (высшая группа должностей, категория «Руководители») и минимального (младшая группа должностей, категория «Обеспечивающие специалисты») оклада государственных гражданских служащих различаются в 3-3,3 раза.

Если рассматривать максимальный и минимальный размеры денежного содержания государственных гражданских служащих с учетом надбавок, различие возрастает уже примерно в 9 –12 раз в зависимости от уровня в структуре федеральных органов исполнительной власти. Внутри категорий должностей различия менее значительны: наиболее значимые различия в 3-3,7 раза – в категории «Руководители», в 1,7-2,4 раза отличаются минимальный и максимальный возможные размеры денежного содержания в категории «Специалисты», в 2,4 раза – в категории «Обеспечивающие специалисты», минимальный диапазон вариации в категории «Помощники (советники) « – в 1,1 раза. Примерно равные доли в структуре оплаты труда государственного гражданского служащего имеют должностной оклад и надбавка за особые условия гражданской службы. Доля должностного оклада в структуре заработной платы колеблется последовательно, от 7,1% (высшая группа, категория «Руководители») до 26,1% (младшая группа, категория «Обеспечивающие специалисты»). Доля оклада в структуре заработной платы для категории «Руководители» составляет от 7,1 до 15,6%; для категории «Специалисты» – от 15% до 22,4%; для категории «Обеспечивающие специалисты» – от 18,7% до 26,1%.[1] Доля надбавки за особые условия гражданской службы наоборот – снижается по всем категориям с «понижением» группы должности внутри категории.

Поэтому проводимая реформа оплаты труда государственных гражданских служащих в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы рассматривается в качестве одного из необходимых условий совершенствования работы государственного аппарата.

Совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стиму-

[1] Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 18.10.1999.- N42.- Ст. 5005.

лирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.[1]

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[2] предусматривает систему оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от эффективности и результативности его деятельности. Утверждена сложная структура денежного содержания государственного гражданского служащего, включающая оклад месячного денежного содержания (должностной оклад и оклад за классный чин) и иные дополнительные выплаты, которые устанавливаются федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации приняты специальные нормативные правовые акты, направленные на совершенствование материального обеспечения государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Впервые на законодательном уровне закреплен механизм особого порядка оплаты труда по результатам деятельности, вводятся премии за выполнение особо важных поручений

Анализ нормативных правовых актов о денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации позволяет выявить важные отличия в определении подходов к установлению составляющих денежного содержания государственных гражданских служащих как в субъектах Российской Федерации, так и в сравнении с федеральными государственными гражданскими служащими.

Отсутствие на федеральном уровне единого механизма соотнесения условий денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, критериев определения соответствия должностей федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, а также предоставленное органам государственной власти субъектов Российской Федерации право самим устанавливать размеры и составляющие элементов денежного содержания не позволяют на практике реализовать положения части 2 статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[3]. Настоящим Законом органы государственной власти субъекта Россий-

[1] Бюджетный кодекс РФ// СЗ РФ, 03.08.1998. - N 31.- -Ст. 3823.

[2] Закон Республики Ингушетия от 10 октября 1997 года № 14-РЗ «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы Республики Ингушетия».

[3] Указ Губернатора Алтайского края от 16 апреля 2013 года N 13 »О размерах должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих Алтайского края».

ской Федерации самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

В соответствии с частью 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации в субъекте Российской Федерации, которому предоставляются дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, размеры оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации не могут превышать размеры оплаты труда, установленные для соответствующих категорий федеральных государственных служащих.[1] В связи с тем, что в законодательстве отсутствует порядок реализации указанных норм, на практике субъекты Российской Федерации устанавливаются различные размеры должностных окладов, иногда существенно превышающие размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих. Так, например, в Республике Ингушетия[2] должностные оклады гражданских служащих Администрации Президента Республики Ингушетия устанавливаются в размере от 6600 (начальник отдела) до 8400 рублей (заместитель Руководителя Администрации), специалист и ведущий специалист соответственно – от 3600 до 4800 рублей. В соответствии с Указом Губернатора Алтайского края от 16 апреля 2013 г. N 13 должностной оклад начальника департамента Администрации Алтайского края установлен в размере 8207 рублей, а ведущего специалиста, секретаря судебного участка – 4543 рубля.

Для устранения имеющихся противоречий является необходимым, во -первых, принятие федерального закона, регулирующего вопросы денежного содержания государственных гражданских служащих в Российской Федерации, во - вторых, размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих, и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации должны определяться Президентом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. При этом законодательством допускается регулирование вопросов денежного содержания государственных гражданских служащих как законами субъектов Российской Федерации, так и иными нормативными правовыми актами. Кроме того, установлено, что размеры должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации устанавливаются в соответствии с нормативным

[1] Федеральный закон от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ ««О системе государственной службы Российской Федерации»//СЗ РФ.- 2003. – № 22. –Ст. 2063.

[2] Закон Республики Ингушетия от 10 октября 1997 года № 14-РЗ «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы Республики Ингушетия».

правовым актом субъекта Российской Федерации, в связи с чем, в законодательстве субъектов Российской Федерации реализуются разнообразные подходы к установлению формы и содержания базовых нормативных правовых актов об оплате труда государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. В одних регионах эти акты принимаются – в виде законов о денежном содержании, в других субъектах Российской Федерации в виде подзаконных нормативных правовых актов о денежном содержании государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (указы, распоряжения, постановления). Не всегда в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации соблюдаются требования федерального законодательства о государственной гражданской службе (Республика Саха (Якутия), Республика Ингушетия, Краснодарский край, Липецкая область).

При регулировании оплаты труда государственных гражданских служащих применяются существенно различающиеся подходы нормативно – правового регулирования данного вопроса. В Курганской, Омской областях должностные оклады определяются не в твердой сумме, а путем установления размера должностного оклада в кратном соотношении к размеру должностного оклада государственного служащего по младшей государственной должности «специалист» государственной службы области. В Краснодарском крае за базовую ставку для исчисления размера должностного оклада лица, замещающего государственную должность государственной службы, принимается минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации. Для каждой должности оклады устанавливаются в кратных размерах к минимальному размеру оплаты труда с соответствующим коэффициентом. В Орловской области Указом Губернатора от 29 декабря 2006 г. № 340 «Об утверждении положений по оплате труда, о порядке формирования фонда оплаты труда и правил исчисления денежного содержания»[1], установлено, что размеры должностных окладов государственных служащих устанавливаются в коэффициентах по отношению к окладу специалиста 2 категории. Должностной оклад специалиста второй категории устанавливается Указом Губернатора.

Существенные различия в субъектах РФ сложились и по уровню предоставляемых государственным гражданским служащим дополнительных выплат. В Псковской, Амурской, Пермской областях для гражданских служащих предусматривается ежемесячная надбавка за ученую степень. Государственные гражданские служащие города Москвы имеют право на выплату единовременного денежного поощрения при достижении ими возраста 50 лет и далее каждые пять лет. В Орловской области Указом Губернатора установлена дополнительная выплата за юридическое сопровождение.

[1] Указ Губернатора Орловской области от 29 декабря 2006 г. № 340 «Об утверждении положений по оплате труда, о порядке формирования фонда оплаты труда и правил исчисления денежного содержания».

В решении вопросов денежного содержания государственных гражданских служащих есть значительный потенциал, содержащийся в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, который не используется в полной мере из-за отсутствия законодательного механизма обоснования дополнительных выплат. Представляется необходимым внести изменения и дополнения в данный закон в части определения общих условий, при наличии которых будут производиться дополнительные выплаты, такие как выплаты за особые условия государственной гражданской службы, премии за выполнение особо важных заданий, материальная помощь, а также определены их предельные размеры.

Система социальных гарантий (материального обеспечения) на государственной гражданской службе является одним из основных факторов привлечения граждан на государственную службу и обеспечения стабильности кадрового состава государственного аппарата.

Библиография/ References:

Степанков Д.В. Социальные барьеры внедрения механизма ротации на государственной гражданской службе и пути их преодоления // Социум и власть. – 2014. – № 1 (45). – С. 89 – 93.

Дацко Н.П. Сокрытие страхового случая как основание снижения гарантий работнику по страховому обеспечению // Социум и власть. – 2013. – № 2 (40). – С.64 – 67.

Меркулов П.А., Караджова М.Н. Кадровое обеспечение муниципальных органов власти в контексте проблемы реформирования местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 2 (38). – С. 56 – 60.

Stepankov, D.V. (2014) Social'nye bar'ery vnedrenija mehanizma rotacii na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe i puti ih preodolenija [Social barriers to the introduction of a mechanism of rotation in the civil service, and ways to overcome them] // Socium i vlast' [Society and Power]. – № 1 (45). – P. 89 – 93. (In Russ.)

Dacko, N.P. (2013) Sokrytie strahovogo sluchaja kak osnovanie snizhenija garan-tij rabotniku po strahovomu obespecheniju [Concealment of the insured event as a basis for reducing the guarantees for employees of insurance coverage] // Socium i vlast' [Society and Power]. – № 2 (40). – P.64 – 67. (In Russ.)

Merkulov, P.A., Karadzhova, M.N. (2015) Kadrovoe obespechenie municipal'nyh organov vlasti v kontekste problemy reformirovanija mestnogo samoupravlenija [Staffing municipal authorities in the context of local government reform] // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 2 (38). – P. 56 – 60. (In Russ.)