

Нарушение баланса в структуре оплаты труда работников федеральных учреждений

Ольга Викторовна Богачева, к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России; ведущий научный сотрудник ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, г. Москва

E-mail: bogacheva@nifi.ru, ORCID 0000-0002-2821-0988

Олег Владиславович Смородинов, к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России, г. Москва

E-mail: osmorodinov@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3195-1637

Аннотация

Одним из результатов введения новых условий оплаты труда в российских федеральных учреждениях (2008 г.) стал быстрый рост переменной части заработной платы. В начале 2010-х гг. во многих учреждениях этот показатель превысил 50 % и до сих пор продолжает оставаться на необоснованно высоком уровне. Из практики трудовых отношений известно, что нарушение баланса между фиксированной (оклад) и переменной частями заработной платы приводит к снижению мотивации работников и, как следствие, к ухудшению показателей производительности и качества труда. В странах ОЭСР на законодательном уровне разграничены понятия базового и полного оклада наемного работника, оптимизировано количество и размеры стимулирующих и компенсационных выплат. Регулярно пересматриваются размеры ставок базовой оплаты труда с учетом изменений уровней потребительских цен и стоимости жизни. Такая практика позволяет поддерживать разумный баланс между фиксированной и переменной частями в оплате труда. На уровне учреждений государственного сектора ОЭСР разрабатываются стандарты компетенций, обеспечивающие оптимальную дифференциацию в размерах постоянной части оплаты труда и минимизирующие возможность осуществления стимулирующих выплат работникам фактически за выполнение ими должностных обязанностей. Целью статьи является разработка предложений по решению проблемы дисбаланса в структуре заработной платы работников российских федеральных учреждений с учетом современного зарубежного опыта в данной области.

Ключевые слова: новые системы оплаты труда, фиксированная и переменная части заработной платы, базовый оклад, стимулирующие выплаты, стандарты профессиональных компетенций

JEL: J30, J31, J38

Для цитирования: Богачева О. В., Смородинов О. В. Нарушение баланса в структуре оплаты труда работников федеральных учреждений // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 113–125. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-113-125.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-113-125

Disbalance in Pay Structure of Employees in Federal Budgetary Institutions

Olga V. Bogacheva^{1, 2}

E-mail: bogacheva@nifi.ru, ORCID 0000-0002-2821-0988

Oleg V. Smorodinov¹

E-mail: osmorodinov@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3195-1637

¹ Financial Research Institute, Moscow, 127006, Russian Federation

² Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), Moscow 117997, Russian Federation

Abstract

Among other things, the introduction of new pay systems in Russian federal institutions (2008) resulted in rapid growth of the variable part of wages. In the early 2010s, in numerous institutions this figure exceeded 50 %, and it still remains at an unreasonably high level. It is known, from the history of labor relations, that violation of balance between fixed (salary) and variable parts of wages leads to a reduction in motivation levels of employees and, as a consequence, to deterioration in productivity indicators and labor quality. In OECD countries, at the legislative level, the concepts of base and full rates of pay are introduced, and the number and size of incentive and compensation payments are optimized. The rates of base pay are regularly reviewed, taking into account changes in consumer prices and the cost of living. This practice allows a reasonable balance to be maintained between fixed and variable parts of wages. At the level of institutions, competency standards are being developed that ensure optimal differentiation in the size of the fixed part of wages and minimize the possibility of making incentive payments to employees simply for the performance of their job duties. The purpose of the article is to develop proposals for solving the problem of imbalance in the structure of wages of employees at Russian federal institutions, based on modern foreign practice in this area.

Keywords: new pay systems, fixed and variable pay, base pay, incentive rewards, standards of professional competencies

JEL: J30, J31, J38

For citation: Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. Disbalance in Pay Structure of Employees in Federal Budgetary Institutions. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 113–125 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-113-125.

ВВЕДЕНИЕ

Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. не решила проблему неэффективной организации оплаты труда в бюджетной сфере. В последние годы заметно обострилась проблема необоснованных различий в размерах и условиях оплаты труда, в том числе по одинаковым должностям, в разных организациях в пределах одного субъекта Российской Федерации, а также в разных субъектах Российской Федерации. Негативное влияние на мотивацию работников продолжает оказывать дисбаланс в структуре оплаты труда, проявляющийся в падении доли гарантированной части заработной платы.

Необходимость решения этих проблем привела к принятию в ноябре 2020 г. Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (№ 362-ФЗ от 09.11.2020), согласно которому правительство получает право устанавливать требования к отраслевым системам оплаты труда, в том числе регулировать

дифференциацию должностных окладов, ставок заработной платы, применяемых перечней выплат компенсационного и стимулирующего характера и условий их назначения. В то же время разработка новых требований к системам оплаты труда предполагает проведение глубокого анализа причин негативных тенденций и принятие действенных мер по их устранению. В настоящей статье анализируются основные причины дисбалансов в структуре заработной платы работников бюджетной сферы и предлагаются меры по решению этих проблем.

Из практики трудовых отношений известно, что неоправданно высокая доля переменной части оплаты (надбавок и премий) в ущерб должностному окладу (тарифной ставке) отрицательно влияет на производительность и качество труда. Работники объективно заинтересованы в надежном денежном доходе и опасаются субъективных решений руководителей при определении размеров стимулирующих выплат. Такие решения вызывают тем большую обеспокоенность, чем менее формализованы оценки результатов труда в учреждениях [Ракоти В. Д., 2019; Лапин А. Е., Ломовцева Н. Н., 2010; Forni L., Novta N., 2014]. Специалисты отмечают, что необоснованное завышение доли переменной оплаты труда приводит к повышению уровня рисков для наемных работников, которые теряют возможность нормального планирования семейного бюджета и вынуждены принимать невыгодные (неоптимальные) финансовые решения [OECD, 1993; OECD, 2005a; Corral Alza A. et al., 2016].

В настоящее время в отраслях бюджетной сферы экономики России действуют новые системы оплаты труда (НСОТ), установленные в 2008 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2008 № 583¹.

В соответствии с НСОТ заработная плата устанавливается на основе квалификации работника, сложности его работы, уровня образования, стажа, а также качества и результата труда. Зарплата состоит из трех частей — должностного оклада, выплат компенсационного и стимулирующего характера. При этом размер должностного оклада определяется в зависимости от уровня образования и квалификации работника, а стимулирующие выплаты зависят от качества и результата труда [Гурвич Е. Т., Вакуленко Е. С., 2016].

Реформа оплаты труда в федеральных учреждениях была направлена на повышение гибкости в организации оплаты труда, расширение самостоятельности учреждений в решении вопросов оплаты работников, а также обеспечение непосредственной связи заработной платы с результатами и качеством труда [Еремеев М., 2008; Макаревич М. И., 2008]. Основным фактором роста размеров оплаты труда стали выплаты стимулирующего характера, доля которых к 2012 г. в федеральных бюджетных учреждениях достигала 50 % заработной платы². В последующие годы доля гарантированного постоянного заработка продолжала снижаться и иногда составляла всего 10–20 % размера заработной платы работника [Лебедев В. М. и др., 2018]. Стимулирующие выплаты активно использовались в управлении кадрами, обеспечивая дополнительные возможности для дифференциации оплаты труда. За счет варьирования уровней стимулирующих выплат руководители учреждений, с одной стороны, стремились привлекать и удерживать наиболее квалифицированных специалистов, а с другой стороны, — избавляться от неперспективных работников.

¹ Постановление Правительства РФ от 05.08.2008 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».

² См.: Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 2012 г. № 2190-р).

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ ДО ПЕРЕХОДА НА НОВЫЕ УСЛОВИЯ ОПЛАТЫ ТРУДА

Попытки решения вопросов, связанных с общим низким уровнем оплаты труда работников бюджетной сферы, а также неоптимальным соотношением постоянной и переменной частей заработной платы, неоднократно предпринимались Правительством Российской Федерации и ранее.

В 1992–2008 гг. оплата труда работников государственных (муниципальных) учреждений определялась на основе единой тарифной сетки (далее — ЕТС), насчитывавшей 18 разрядов и тарифных коэффициентов. ЕТС обеспечила внедрение межотраслевого принципа организации заработной платы, основанного на равном подходе к оценке квалификации (сложности выполняемых работ) всех работников независимо от отрасли бюджетной сферы.

Тарификация по рабочим профессиям проводилась по первым восьми разрядам (с 1-го по 8-й) ЕТС, что соответствовало Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих (ЕТКС)³. Служащие, в том числе специалисты и руководители, тарифицировались с 2-го по 18-й разряды. Общий диапазон 18-разрядной сетки первоначально составил 1:10,07, т. е. ставка 18-го разряда в 10,07 раза превышала ставку 1-го разряда. Для расчета величины тарифной ставки по каждому разряду месячная тарифная ставка первого разряда, установленная Правительством РФ, умножалась на соответствующий тарифный коэффициент.

Каждой должности служащих присваивался разряд и определялась тарифная ставка. Тарификация должностей служащих проводилась на основе утвержденных перечней общеотраслевых должностей и основных должностей отраслей бюджетной сферы с интервальными разрядами оплаты труда ЕТС⁴.

Согласно Методическим рекомендациям по совершенствованию организации заработной платы работников учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании, на основе применения единой тарифной сетки оплаты труда⁵ разряды оплаты ЕТС отражали, как правило, только сложность выполняемых работ (функций).

Для осуществления на практике тарификации служащих бюджетной сферы министерства (ведомства) утвердили квалификационные требования в разрезе должностей как по общеотраслевым, так и по отраслевым перечням должностей с разрядами оплаты труда, предусмотренными ЕТС. Квалификационные требования по разрядам оплаты специалистов, как правило, состояли из двух компонентов — образования (от общего до высшего образования соответствующего профиля) и стажа работы, необходимого для занятия соответствующей должности. Применительно к должностям специалистов, большинство из которых являются категорируемыми, стаж работы использовался в качестве регулятора квалификационных требований по категориям, которые в свою очередь учитывались при установлении разряда оплаты.

Ставки заработной платы, устанавливаемые по должностям, образовывали фиксированную часть оплаты труда работника. При переходе на ЕТС сохранились формы доплат и надбавок, составлявшие переменную часть оплаты труда. К ним относились выплаты за интенсивность труда (например, доплата за классное руководство), за вредные, тяжелые и опасные условия труда и др. Что касается выплат стимулирующего характера, то с введением ЕТС учреждения получили право в пределах выделенных бюджетных ассигнований

³ Введение ЕТС для рабочих не требовало перетарификации, так как ЕТКС остался в основном без изменений. Им просто устанавливался новый размер оплаты согласно уже присвоенному разряду.

⁴ См.: Приложения 2 и 3 к Постановлению Правительства РФ от 14 октября 1992 г. № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки».

⁵ Утверждены постановлением Минтруда России от 11 ноября 1992 г. № 32.

самостоятельно устанавливать эти надбавки и доплаты. Министерство труда РФ при этом рекомендовало устанавливать надбавки за степень повышения нормируемого объема работ, успешное выполнение наиболее сложных работ (заданий), высокое качество выполняемой работы, систематическое досрочное выполнение работы с проявлением разумного риска и инициативы.

В целом фиксированная часть оплаты труда в конце 1990-х — начале 2000-х гг. составляла 60–70 % оплаты труда работников бюджетной сферы, а переменная часть — не более 40 %⁶. ЕТС, особенно в первые годы применения, способствовала повышению уровня жизни и материальной заинтересованности работников. Однако по мере выравнивания тарифных коэффициентов стимулирующая роль оплаты труда на основе ЕТС снижалась. В 2006 г. соотношение тарифных коэффициентов составило всего 1:4,5⁷, что привело практически к уравнительной системе, отсутствию связи оплаты труда с результатами и в конечном счете — к принятию решения об отказе от применения ЕТС.

ПЕРЕХОД НА НОВЫЕ УСЛОВИЯ ОПЛАТЫ ТРУДА (2008 г.): УВЕЛИЧЕНИЕ ПЕРЕМЕННОЙ ЧАСТИ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ ЗА СЧЕТ СТИМУЛИРУЮЩИХ ВЫПЛАТ

НСОТ во многом сохранили признаки тарифной системы. Тарифные разряды по профессиям рабочих и должностям служащих были заменены на профессионально-квалификационные группы (ПКГ) по видам экономической деятельности, в рамках которых профессии рабочих и должности служащих структурированы по уровням сложности выполняемых работ. Так же как и тарифные разряды ЕТС, ПКГ содержат требования к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности. При введении НСОТ учреждениям рекомендовалось устанавливать ставки заработной платы и должностные оклады по профессионально-квалификационным группам (уровням) должностей работников не ниже соответствующих тарифных ставок, установленных на основе ЕТС.

С введением НСОТ расчеты оплаты труда в бюджетной сфере стали более сложными, менее понятными работникам, а граница между тарифной (фиксированной) и переменной частью заработной платы постепенно становилась все более неопределенной. Это было связано прежде всего с введением так называемых минимальных ставок заработной платы (минимальных должностных окладов) и повышающих коэффициентов к ним, которые не были закреплены законодательно и не были предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583. Эти понятия появились в Рекомендациях по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений⁸.

Минимальные размеры ставок заработной платы работников стали рассматриваться в качестве фиксированной части оплаты труда (при этом в локальных нормативных актах учреждений по оплате труда ГРБС⁹ рекомендовали применительно к термину «ставка заработной платы» не использовать слово «минимальная») и применяться в качестве базы расчета различных доплат стимулирующего и компенсационного характера.

⁶ По данным Статистического бюллетеня Росстата «Сведения о заработной плате работников организаций по категориям персонала и профессиональным группам работников» за 2005 и 2007 гг.

⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 256 «О размере тарифной ставки (оклада) первого разряда и о межразрядных тарифных коэффициентах Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».

⁸ Утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 14 августа 2008 г. № 425н.

⁹ В соответствии с рекомендациями Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

В методических рекомендациях ГРБС для бюджетных учреждений Минздравсоцразвития России рекомендовало использовать два типа повышающих коэффициентов — повышающие коэффициенты к минимальным окладам по должностям и персональные повышающие коэффициенты, а в методических рекомендациях федеральным органам власти для занятых в них работников — три типа повышающих коэффициентов: повышающий коэффициент к окладу по занимаемой должности, персональный повышающий коэффициент к окладу, повышающий коэффициент к окладу за выслугу лет¹⁰.

По рекомендациям Минздравсоцразвития России повышающие коэффициенты к окладу носят стимулирующий характер, должны устанавливаться на определенный срок и, следовательно, не образуют нового оклада и включаются в переменную часть оплаты труда. В то же время эти коэффициенты отражают выполнение должностных обязанностей, в том числе уровень квалификации, сложность, важность и ответственность работы, уровень самостоятельности. Они не связаны с результатами труда, как иные выплаты стимулирующего характера, которые утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818. Иными словами, по содержанию доплаты на основе повышающих коэффициентов должны быть частью оклада и дополнять фиксированную оплату труда. Отнесение же таких доплат к переменной части оплаты труда приводит не только к занижению доли ставки заработной платы (оклада), но и к умалению значимости для работника профессиональной подготовки и получения квалификации, определяющих размер тарифной ставки (оклада).

Предоставление самостоятельности государственным учреждениям в области оплаты труда привело, в частности, к широкому распространению разнообразных повышающих коэффициентов (например, повышающий коэффициент к окладам всем работникам, персональные повышающие коэффициенты по решению руководителя, повышающий коэффициент за качество, важность, сложность выполняемых работ, за ученую степень, за расположение в определенной местности), что не только усложнило расчеты, но и открыло дополнительные возможности для руководителей учреждений влиять на размеры оплаты труда работников. В условиях, когда не были установлены четкие критерии и показатели, такая ситуация неизбежно приводила к субъективным оценкам результатов труда, что снижало мотивацию и препятствовало росту квалификации работников.

Кроме повышающих коэффициентов в разных отраслях бюджетной сферы получили распространение многочисленные «микроскопические» стимулирующие выплаты, не связанные непосредственно с результатами труда (например, учителям за проверку домашних заданий или классное руководство). Эти выплаты отражают выполнение трудовых функций, но не относятся к фиксированной части заработной платы, и получение их работником требует решения руководителя учреждения.

Наконец, стиранию границы между окладом как основной частью заработной платы и стимулирующими выплатами способствовало прекращение (с 2014 г.) выделения в бюджетных ассигнованиях части, предназначенной для выплат стимулирующего характера, а также разрешение использовать на эти цели доходы от внебюджетной деятельности государственных учреждений¹¹. Все эти меры привели к еще большему дисбалансу между фиксированной и переменной частями оплаты труда работников.

¹⁰ Методические рекомендации по разработке федеральными государственными органами условий оплаты труда для работающих в них и в их территориальных органах работников (утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 27 августа 2008 г. № 450н).

¹¹ В связи с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.01.2014 г. № 20 прекратилось выделение в государственной субсидии на выполнение государственного задания бюджетных учреждений части в размере до 5 % нормативных затрат на оплату труда на выплаты стимулирующего характера персонала, непосредственно участвующего в оказании государственной услуги. Казенным учреждениям перестали в бюджетных ассигнованиях на оплату труда выделять 30 % средств на выплаты стимулирующего характера.

ОПЫТ СТРАН ОЭСР ПО ОПТИМИЗАЦИИ СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ФИКСИРОВАННОЙ И ПЕРЕМЕННОЙ ЧАСТЯМИ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Обеспечение рационального соотношения между фиксированной и переменной частями заработной платы работников государственных организаций в большинстве стран ОЭСР рассматривается как гарантия социальной стабильности и социального партнерства [Eurofound, 2001].

Оптимизация этих пропорций достигается путем четкого разграничения в законодательстве о труде фиксированной (постоянной) и переменной частей оплаты труда, обеспечения дифференциации фиксированной части заработной платы в соответствии с выполняемыми должностными функциями и применения стимулирующих выплат на основе формализованной оценки результатов деятельности.

В ряде стран (Великобритания, Франция, Бельгия, Швеция и др.) в оплате труда законодательно выделяется базовая ставка заработной платы и иные выплаты [OECD, 2005a; Kagan J., 2017]. Базовая ставка заработной платы устанавливается за полный рабочий день и выплачивается за выполнение должностных обязанностей, которые определяются на основе стандартов компетенции, применения формализованных факторов, характеризующих трудовую деятельность (сложность, важность, ответственность работы, уровень квалификации, стаж и др.). Выплаты, связанные с факторами, характеризующими должностные обязанности, не могут переноситься в переменную часть оплаты труда. В то же время стимулирующие выплаты не включаются в базовую заработную плату и детально конкретизируются законом.

Трудовое законодательство США (*Federal Employees Pay Compatibility Act of 1990*)¹² содержит исчерпывающий перечень видов базовых ставок заработной платы различных категорий федеральных работников. Размеры этих базовых ставок пересматриваются ежегодно на основе данных об изменении потребительских цен и стоимости жизни.

Наиболее полно вопросы организации оплаты труда работников государственного сектора регламентируются в законодательстве Австралии. Начиная с 2014 г. в этой стране используется единая система классификации должностей, основанная на компетенциях. Закон о труде в Австралии¹³ отделяет базовую от полной ставки оплаты труда, конкретизирует выплаты, не включаемые в базовую ставку, что позволяет четко проводить границу между фиксированной (базовой) и нефиксированной (переменной частью) оплаты труда.

В этом документе содержатся следующие определения:

1) базовая ставка оплаты труда наемного работника — ставка, которая устанавливается наемному работнику за работу полный рабочий день, но которая не включает:

- а) выплаты стимулирующего характера и бонусы;
- б) дополнительные выплаты к ежегодному отпуску;
- в) денежные пособия;
- д) выплаты компенсационного характера (за работу в сверхурочное время и в праздники);
- е) иные выплаты, устанавливаемые отдельно;

2) полная ставка оплаты труда наемного работника — ставка, которая включает все перечисленные выше выплаты¹⁴.

¹² H.R. 3979 — *Federal Employees Pay Compatibility Act of 1990*. URL: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/3979/text>.

¹³ Australian Government. *Fair Work Act 2009*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00512>.

¹⁴ *Fair Work Act 2009*, p. 51–52, 54–56.

Базовые ставки заработной платы работников Австралийской государственной службы¹⁵ устанавливаются в разрезе должностей, которые классифицируются в соответствии с Правилами классификации должностей государственной службы, принятыми Комиссией по государственной службе Австралии. Классификации основаны на дифференциации компетенций, требуемых для выполнения должностных функций. Действуют единые стандарты компетенции, которые описывают общие требования к выполняемой работе — ключевые обязанности и ответственность при выполнении работы, требуемые знания и умения, содержание и характеристики эффективного выполнения работы.

Стандарт компетенции включает характеристики работы и выполняемые функции (см. табл. 1).

Таблица 1

Основные элементы стандарта компетенции — характеристики деятельности и функции, выполняемые на соответствующем уровне классификации /
Key elements of the competency standard — characteristics of activity and functions performed at the appropriate level of classification

Характеристики деятельности	Описание	Функции	Описание
Лидерство и ответственность	Проявляются в глубине знаний и практическом применении в работе; оказывают влияние на результаты деятельности ведомства	Оказание услуг	Участие в оказании услуг (результатов деятельности организации) и разработке ответных мер на изменение запросов потребителей государственных услуг
Содержание работы и среда	Проявляются в сложности, динамичности и изменчивости деятельности	Управление проектами (программами)	Участие в управлении ресурсами, во внутреннем и межведомственном взаимодействии
Самостоятельность в решении задач	Степень самостоятельного принятия решений, одобрения деятельности, проявления суждений определяется должностными обязанностями	Формулирование политики в сфере деятельности государственных организаций	Участие в разработке, трактовке политики, консультировании в сфере деятельности государственной организации
Взаимодействие со стейкхолдерами	Характер и степень взаимодействия с заинтересованными лицами (потребителями)	Регуляторная деятельность	Проведение контрольно-надзорных и иных функций регуляторного воздействия
Разнообразие и масштабы управленческих задач	Проявляются в сложности и ответственности задач по управлению деятельностью	Профессиональная/техническая деятельность	Осуществление профессиональной, технической, экспертной и консалтинговой деятельности

Источник: *Australian Public Service Work Level Standards [APS, 2014]*.

Принятые Комиссией государственной службы стандарты компетенции не являются детальным описанием всех возможных характеристик и функций, выполняемых на каждом классификационном уровне. В центре внимания находятся ключевые компетенции, которые описываются определенными характеристиками и функциями выполняемой работы. Правилами применения классификации работ установлено, что государственные организации могут конкретизировать стандарты компетенции работ для рядовых сотрудников и работников среднего звена управления с учетом отраслевых особенностей (например, детализировать обязанности путем введения подфункций). Более того, они могут вносить изменения в классификацию работ (должностей) и принимать собственные стандарты компетенции, руководствуясь общими принципами формирования классификации

¹⁵ *Australian Government. Public Service Classification Rules 2000. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2006C00682>. Австралийская государственная служба охватывает всех работников федерального государственного сектора.*

и стандартов, за исключением стандартов классификации должностей для высшего звена управления, установленных централизованно¹⁶.

Принятые отраслевыми ведомствами собственные классификации работ (должностей) тарифицируются, то есть по видам работ (должностей) устанавливаются разряды (грейды), диапазонные ставки и порядок повышения окладов в рамках диапазонов. Таким образом, базовая ставка работника полностью определяется выполняемыми им функциями, а переход работника на следующий уровень с более высокой базовой ставкой производится на основе аттестации при достижении установленных минимальных показателей результативности. Это позволяет руководителям государственных организаций сохранять разумный баланс между основным заработком работника и стимулирующими выплатами в зависимости от должности и характера трудовой деятельности.

Во многих странах ОЭСР размеры базовых ставок в разных отраслях государственного сектора ежегодно устанавливаются в процессе переговоров с профсоюзами о заключении коллективных договоров [Fric K., 2017].

Что касается конкретизации соотношения фиксированной и переменной частей оплаты труда, то из зарубежной практики известно, что в настоящее время в учреждениях государственного сектора это соотношение может быть различным для разных категорий работников. У некоторых категорий работников, чья деятельность напрямую не связана с результатами работы организации в целом (например, вспомогательные, инженерные, хозяйственные и информационно-коммуникационные службы), это соотношение может быть на уровне 80:20 или даже 90:10 в пользу постоянной части. У специалистов и менеджеров низшего звена доля переменной части может быть несколько выше, при этом в переменную часть входит премия за результаты работы подразделения или организации в целом. Чем выше уровень менеджеров, тем более высокой является доля переменной части оплаты и тем большая часть стимулирующих выплат зависит от коллективных результатов [OECD, 2005b; СВО, 2007]. Подобная практика оправдала себя в компаниях частного сектора. При этом следует иметь в виду, что увеличение переменной доли оплаты труда приносит пользу организации только в тех случаях, когда имеются ясные критерии и показатели оценки результатов труда и четкая зависимость результатов работы организации от результатов труда отдельных работников (как рядовых, так и руководителей) [OECD, 2005a; Cardona F., 2007].

Во многих странах ОЭСР вопрос об оптимальном соотношении фиксированной и переменной частей заработной платы работников государственного сектора стал активно обсуждаться в научных и специализированных изданиях после того, как все более популярными становились системы оплаты труда, ориентированные на результат (*performance related pay*, PRP). В рамках таких систем часть заработной платы работников зависит от достижения определенных результатов, выраженных количественными показателями и стандартами качества. Опросы, которые регулярно проводятся в странах ОЭСР по практике применения PRP в организациях государственного сектора, показывают, что в разных странах на долю премий, выплачиваемых в рамках PRP, приходится от 5 до 35 % базовых окладов работников¹⁷. При этом общие закономерности, связанные с соотношением постоянной и переменной части оплаты у разных категорий работников, соблюдаются и в рамках систем PRP. В частности, у менеджеров доля премиальных выплат за достижение результатов в заработной плате в среднем выше, чем у рядовых работников.

¹⁶ Australian Government. Australian Public Service Commission. Work level Standards. URL: <https://www.apsc.gov.au/work-level-standards-aps-level-and-executive-level-classifications>.

¹⁷ Так, в соответствии с исследованием, проведенным Бюджетным управлением Конгресса США в 2005–2006 гг., некоторым работникам Службы высших государственных служащих по итогам 2005 г. была выплачена разовая премия за достижение результатов в размере 35 % годового базового оклада [СВО, р. 14].

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СБАЛАНСИРОВАНИЮ ФИКСИРОВАННОЙ И ПЕРЕМЕННОЙ ЧАСТЕЙ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ

Проблема неоптимального соотношения между постоянной (фиксированной) и переменной частями заработной платы работников бюджетной сферы Российской Федерации связана прежде всего с особенностями применения должностных окладов как минимальных расчетных баз для определения размеров компенсационных и стимулирующих выплат. При этом заинтересованность в сохранении минимальных должностных окладов может объясняться несовершенством дифференциации должностей по сложности и иным характеристикам работ.

Поэтому одной из основных задач по оптимизации структуры заработной платы и ликвидации неоправданной дифференциации в оплате труда является обеспечение четкой связи должностных окладов (ставок заработной платы) с компетенцией, необходимой для выполнения конкретной работы с учетом специфики учреждения. Иными словами, дифференциация должностей (и должностных окладов) должна соответствовать различиям в компетенции, которая определяется сложностью, качеством, ответственностью и иными характеристиками трудовых обязанностей. Это приведет к существенному повышению гарантированной части заработной платы и созданию условий для упразднения многочисленных стимулирующих выплат, не связанных с результатами труда.

На наш взгляд, достижению баланса между фиксированной и переменной частями заработной платы работников федеральных учреждений могло бы способствовать применение диапазонов окладов («вилки») на каждом уровне ПКГ. Конкретные размеры таких диапазонов устанавливаются самими учреждениями. При этом минимальные значения диапазонов могли бы образовывать величины должностных окладов, рассчитанные в соответствии с требованиями правительства, а максимальные значения диапазонов зависели бы от возможностей бюджета и внебюджетных источников финансирования учреждения.

В рамках каждого уровня ПКГ учреждения должны будут формировать ступеньки «карьерной лестницы» работников, каждой из которых соответствует определенная величина должностного оклада. Переход с одной ступени на другую осуществляется исходя из результатов формализованной аттестации работника, а повышение уровня должностного оклада определяется такими критериями, как сложность труда, интенсивность, качество, результаты, стаж и выслуга лет, повышение образования и приобретение новых навыков, освоение смежных специальностей, повышение ответственности и др.

В рамках планируемого перехода к отраслевым системам оплаты труда на основе централизованно установленных требований представляется необходимым также решить вопрос о сокращении числа стимулирующих выплат и определении их оптимальных размеров. Сохранение существующей ситуации, когда учреждения применяют большое число «микроскопических» надбавок и премий (бонусов), многие из которых не связаны ни с результатами труда, ни с квалификацией работников, не позволит успешно решать задачи по повышению производительности и качества труда.

ВЫВОДЫ

Реформа систем оплаты труда работников государственных (муниципальных) учреждений, проведенная в 2008 г., привела к появлению большого числа доплат и надбавок стимулирующего характера к минимальным окладам работников. В результате в большинстве учреждений бюджетной сферы доля фиксированной (постоянной) части заработной платы сократилась до 50 % и менее. Как показывает российская и зарубежная практика, занижение фиксированной части заработной платы может привести к снижению мотивации

работников и, как следствие, к ухудшению показателей производительности и качества труда. При этом во многих случаях в российских учреждениях бюджетной сферы выплаты и надбавки, относимые к стимулирующим выплатам, по своей сути являются частью оплаты выполняемых работниками должностных обязанностей.

В странах ОЭСР на законодательном уровне разграничены понятия базовой и полной ставки оплаты труда. В США, Австралии, Великобритании, Франции, Бельгии, Швеции и ряде других стран конкретизированы стимулирующие и компенсационные выплаты, не включаемые в базовую ставку, что позволяет четко проводить границу между фиксированной (базовой) и переменной частью оплаты труда. Кроме того, в государственном секторе многих стран ОЭСР действуют единые стандарты компетенции, которые описывают общие требования к выполняемой работе, — ключевые обязанности и ответственность при выполнении работы, знания и умения, содержание и характеристики эффективного выполнения работы. В самих учреждениях базовая ставка работника полностью определяется выполняемыми им обязанностями, а переход работника на следующий уровень грейдовой шкалы с более высокой базовой ставкой производится исходя из результатов аттестации при достижении установленных показателей результативности и качества. Это позволяет руководителям государственных организаций эффективно управлять оплатой труда работников в зависимости от должности и характера трудовой деятельности.

Для решения рассматриваемой проблемы несбалансированности структуры оплаты труда в российской бюджетной сфере представляется необходимым осуществить комплекс мер, включающих прежде всего разработку и внедрение в учреждениях стандартов компетенций по должностям, которые отражали бы ценность профессий и видов работ для данного учреждения. Это позволит дифференцировать должности и должностные оклады в зависимости от компетенций работников на уровне учреждения. К числу обязательных мер также относятся: сокращение числа стимулирующих выплат с одновременным увеличением максимальных размеров применяемых надбавок и премий, увязка премий с индивидуальными и коллективными результатами, проведение регулярной оценки результатов работы, внедрение диапазонов окладов работников («вилки»). Переход к отраслевым системам оплаты труда, предусмотренный изменениями в ст. 144 Трудового кодекса РФ, создаст необходимые условия для реализации перечисленных выше мер, включая закрепление гарантированной части заработной платы работников бюджетных учреждений в нормативных правовых актах¹⁸.

Список источников

Волошина И. А., Новиков П. Н. О классификации профессий в рамках национальной системы квалификаций // Социально-трудовые исследования. 2019. № 2. С. 76–82. URL: <http://dx.doi.org/10.34022/2658-3712-2019-35-2-76-82>.

Еремеев М. Новая система оплаты труда работников бюджетных учреждений: мифы и реальность // Управление персоналом. 2008. № 23. С. 64–68.

Лапин А. Е., Ломовцева Н. Н. Актуальные вопросы совершенствования оплаты труда работников бюджетной сферы // Вестник Оренбургского университета. 2010. № 8. С. 90–95.

Лебедев В. М., Мельникова В. Г., Назметдинов Р. Р. Трудовое право: опыт сравнительного правового исследования: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2018.

Макаревич М. И. Новые системы оплаты труда в бюджетной сфере: проблемы и возможности // Общественные финансы. 2008. Вып. 3 (17). С. 131–166.

¹⁸ Федеральный закон от 09.11.2020 № 362 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

Механизмы российского рынка труда / Под ред. Е. Т. Гурвича и Е. С. Вакуленко. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. 560 с.

Ракоци В. Д. Оклады, ставки, грейды и бонусы, или Как оплачивать труд в условиях цифровой экономики // Социально-трудовые исследования. 2019. № 4. С. 66–80.

Cardona F. Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States / Sigma, 2007. URL : <http://www.sigmaxweb.org/publications/38690351.pdf>.

Characteristics and Pay of Federal Civilian Employees / A CBO Study. March 2007. URL: https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/03-15-federal_personnel.pdf.

Corral Alza A., Durán López J., Isusi I. et al. Changes in remuneration and reward systems / Eurofound, 2016. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/industrial-relations/changes-in-remuneration-and-reward-systems/>.

Forni L., Novta N. Public Employment and Compensation Reform During Times of Fiscal Consolidation / IMF Working Paper WP/14/192, 2014.

Fric K. Developments in collectively agreed pay 2016 / Eurofound, 2017. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/eu-member-states/developments-in-collectively-agreed-pay-2016>.

Kagan J. Base Pay / Investopedia, 2017. URL: <https://www.investopedia.com/terms/b/base-pay.asp>.

Paying for Performance: Policies for Government Employees / OECD Policy Brief, May 2005. URL: <http://www.oecd.org/countries/lithuania/38708031.pdf>.

Performance-related Pay Policies for Government Employees / OECD, 2005. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264007550-en>.

Private Pay for Public Work. Performance-Related Pay for Public Sector Managers / OECD, 1993. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264031036-en>.

Variable Pay in Europe / Eurofound, 2001. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2001/variable-pay-in-europe>.

Work Level Standards. APS Level and Executive Level classifications / Australian Public Service, 2014. URL: <https://www.apsc.gov.au/work-level-standards-aps-level-and-executive-level-classifications>.

Поступила в редакцию 13 июля 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Australian Public Service (2014). Work Level Standards. APS Level and Executive Level classifications. Available at: <https://www.apsc.gov.au/work-level-standards-aps-level-and-executive-level-classifications>.

Cardona F. (2007). Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. Available at: <http://www.sigmaxweb.org/publications/38690351.pdf>.

CBO (2007). Characteristics and Pay of Federal Civilian Employees. Available at: https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/03-15-federal_personnel.pdf.

Corral Alza A., Durán López J., Isusi I. et al. (2016). Changes in remuneration and reward systems. Eurofound. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/industrial-relations/changes-in-remuneration-and-reward-systems>.

Eremeev M. (2008). New Labor Remuneration System for Employees of Budgetary Institutions: Myths and Reality. *Upravleniye personalom — Personnel Management*, no. 23, pp. 64–68 (In Russ.).

Eurofound (2001). Variable Pay in Europe. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2001/variable-pay-in-europe>.

Forni L., Novta N. (2014). Public Employment and Compensation Reform During Times of Fiscal Consolidation. IMF Working Paper WP/14/192.

Fric K. (2017). Developments in collectively agreed pay 2016. Eurofound. Available at: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef1722_-_developments_in_collectively_agreed_pay_2016.pdf.

Kagan J. (2017). Base Pay. Investopedia. Available at: <https://www.investopedia.com/terms/b/base-pay.asp>.

Lapin A.E., Lomovtseva N.N. (2010). Current Issues in Improving of Labor Remuneration System in the Public Sector. *Vestnik Orenburgskogo universiteta — Bulletin of The Orenburg University*, no. 8, pp. 90–95 (In Russ.).

Lebedev V.M., Mel'nikova V.G., Nazmetdinov R.R. (2018). Labor Law: Experience of Comparative Legal Research. Monograph. Moscow: Norma, Infra-M (In Russ.).

Makarevich M.I. (2008). New Pay Systems in the Public Sector: Problems and Opportunities. *Obshchestvennyye finansy — Public Finances*, iss. 3 (17), pp. 131–166 (In Russ.).

Mechanisms of the Russian Labor Market (2016). Eds. by Ye.T. Gurchich, Ye.S. Vakulenko. Moscow: Publ. Delo. RANKhiGS, 2016, 560 p. (In Russ.).

OECD (2005a). Performance-related Pay Policies for Government Employees. Available at: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264007550-en>.

OECD (2005b). Paying for Performance: Policies for Government Employees. OECD Policy Brief. Available at: <http://www.oecd.org/countries/lithuania/38708031.pdf>.

OECD (1993). Private Pay for Public Work. Performance-Related Pay for Public Sector Managers. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264031036-en>.

Rakoti V.D. (2019). Salaries, Rates, Grades and Bonuses, or How to Pay for Labor in Digital Economy. *Sotsial'no-trudovyye issledovaniya — Social and Labor Studies*, no. 4, pp. 66–80 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.34022/2658-3712-2019-37-4-66-80>.

Voloshina I.A., Novikov P.N. (2019). About Classification of Professions Within the National Qualifications System. *Sotsial'no-trudovyye issledovaniya — Social and Labor Studies*, no. 2, pp. 76–82 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.34022/2658-3712-2019-35-2-76-82>.

Received 13.07.2020

Accepted for publication 18.12.2020