

## **Материальное стимулирование как метод управления в системе государственной службы в странах рыночной экономики**

*Зубкова Антонина Федоровна*

*Московский городской психолого-педагогический университет,  
Москва, Россия (тел. 8-903-563-10-91)*

*Никифорова Альбина Александровна  
НИИ труда, Москва, Россия*

*Сушкина Александра Александровна Московский городской психоло-  
го-педагогический университет  
Москва, Россия, saa2@inbox.ru*

В статье рассматривается опыт стран с развитой рыночной экономикой по материальному стимулированию государственных служащих — как государственного метода эффективного управления государственной службой; рассматриваются принципы и методы установления заработной платы, социальные выплаты государственным служащим, дифференциация заработной платы государственных служащих разных уровней властных структур и бюджетной сферы.

**Ключевые слова:** материальное стимулирование государственных служащих, принципы и методы установления заработной платы, система оценки труда государственных служащих.

Действенным методом эффективного управления государственной службой является материальное стимулирование. Однако для того чтобы его воздействие на количественные и качественные параметры труда достигало цели, необходим механизм, обеспечивающий адекватность оценки трудовых усилий работников. Такой механизм действует в странах рыночной экономики и используется для обеспечения внутреннего, внешнего и индивидуального равенства оплаты труда работников различного профессионально-квалификационного уровня как в государственном, так и в частном секторах экономики.

Каким же образом достигаются эти цели?

### *Принципы и методы установления заработной платы*

Внутреннее равенство предполагает детальный анализ содержания работы, знания, опыта и способностей работника, чтобы поднять требующую работу, а также расстановку кадров в соответствии с требованиями рабочих мест и возможностями работников их занимать. Обычно этому способствует классификация работ в организации, а также сопо-

ставительный анализ одной работы с другой для установления организационных приоритетов по значимости определенных видов работы.

Организации могут различаться по оценке рабочих мест, их значимости для определения соответствующей оплаты труда работников, например, юрист в правовой фирме отличается от юриста в автомобильной фирме. Анализ работ, их классификация и оценка представляют собой три инструмента для менеджмента, необходимых для окончательного решения вопроса о внутреннем равенстве в оценке работ и установлении соответствующей иерархии заработной платы.

В США со времени принятия Закона о классификации рабочих мест (1923) концепция равной оплаты за равный труд стала важной отправной точкой для решения проблем заработной платы. Анализ выполняемой работы позволяет точнее определять ее содержание, а классификация рабочих мест — лучше организовать всю систему действий внутри организации и обеспечить эффективную шкалу заработной платы.

Система оценки работ и установления относительной значимости различных работ внутри организации известна как система «аналитической оценки работ». Для государственных служащих она стала повсеместно применяться в США в соответствии с решением Комиссии по делам гражданской службы (U.S. Civil Service Commission) с 1965 года [2].

Аналитическая оценка работ предполагает, что они сравниваются по факторам и их значимости для организации. Такие факторы, как требуемые знания, опыт работы, усилия, ответственность, внешние связи и контроль за подчиненными используются для определения внутреннего равенства при установлении значимости работ. В некоторых системах аналитической оценки работ применяется балльная оценка. По количеству баллов, приданных той или иной работе, определяется ее место в системе иерархии работ. Концепция дифференцированной оплаты за сопоставимую работу стала важным моментом в установлении заработной платы.

Индивидуальное равенство предполагает учет индивидуальных различий в труде по одной и той же специальности. Для этого применяются системы оценки личных качеств работников. Результаты оценки дают возможность руководству дифференцировать заработную плату работников в зависимости от качества труда и трудовой этики. Дифференциация заработной платы может осуществляться через разряды и установление нескольких ставок внутри разряда, а также системы премирования за результаты работы, оплату за стаж и другие виды материального стимулирования.

Внутреннее и индивидуальное равенство в оплате труда — это инструменты управления внутренним рынком труда. Но в установлении справедливой оплаты труда важную роль играют и факторы внешнего (открытого) рынка труда.

Внешнее равенство предполагает определение значимости работ в данной организации при сопоставлении аналогичных работ в других организациях и установление соответствующей оплаты труда с учетом спроса и предложения определенных категорий работников на рынке труда.

Организации постоянно конкурируют между собой за привлечение квалифицированных работников. Для того чтобы остаться конкурентоспособными на внешнем рынке человеческих ресурсов, организации должны иметь данные по заработной плате и пакету социальных выплат, которые в странах рыночной экономики публикуются государственными статистическими органами в обязательном порядке и являются доступными благодаря изданию обзоров по заработной плате. Важно, что в этих обзорах приводятся сведения по заработной плате работников ключевых профессий.

Внутренняя аналитическая оценка работ и статистические данные о заработной плате работников других организаций дают базу для разработки системы заработной платы в каждой фирме, компании, предприятии.

Следовательно, располагая такими инструментами политики определения заработной платы, как анализ и оценка работ, обзоры заработной платы на рынке труда и системы оценки личных качеств работников, администрация каждой организации, в том числе и в бюджетной сфере, может установить систему заработной платы, которая отвечала бы принципам внешнего, внутреннего и индивидуального равенства в оплате труда работников.

*Факторы, определяющие регулирование материального стимулирования в частном и государственном секторах.* Действие механизма регулирования материального стимулирования работников в рыночной экономике неоднозначно для частного и государственного секторов. Главное различие состоит в том, что частный сектор ориентирован на получение прибыли от продажи товаров и услуг, цена которых на рынке выше себестоимости. Для получения большей прибыли издержки на рабочую силу минимизируются. Поэтому работодатели проявляют постоянное стремление использовать только работников, в которых нуждаются — работников с высокими показателями в труде [1].

Государство также заинтересовано в обеспечении общества качественными услугами с возможно меньшими затратами, но у него нет такого стимула, как прибыль, заставляющая минимизировать издержки на рабочую силу.

Конкуренция — важный аспект рыночной экономики, тесно связанный с получением прибыли. Фирмы, корпорации, предприятия стремятся удерживать процесс производства и себестоимость производимых товаров и услуг на уровне возможно низкой стоимости. Если из-

держки на рабочую силу будут возрастать, то объем продаж, а вместе с ним и прибыли будут снижаться. Государство же во многих сферах деятельности является монополистом. Например, пожарная команда в городе является монополистом в пожарном деле, поэтому потребители не имеют возможности выбора в отношении качества и стоимости ее услуг. Государство также располагает возможностью поднимать налоговые ставки и брать займы, чтобы сбить высокую стоимость оказываемых услуг. Корпорации же вынуждены прекращать свою деятельность, если стоимость рабочей силы оказывается слишком высокой. Государство практически не подвержено этим процессам.

Продукцией государственного аппарата, результатом его деятельности являются не товары, а услуги. Работодатели же имеют выбор, использовать ли дальше рабочую силу в прежнем объеме или заменить часть работников машинами и тем самым сократить издержки на производство продукции. Это обусловлено задачами получения прибыли. В государственном секторе также вводятся механизированные и компьютеризированные системы. Однако они не могут заменить, например, таких работников, как учителя, пожарные, чиновники.

Управляющие в частном секторе имеют большую свободу в отношении своих подчиненных, чем их коллеги на государственной службе. Корпорации обладают значительной гибкостью в отношении найма и увольнения работников. Государственная служба связана в данном отношении многими формальными моментами.

Однако это не означает, что государство вообще не вмешивается в вопросы управления социально-трудовыми процессами в частном секторе. Федеральные законы США и штатов определяют нормативы техники безопасности, пенсионные системы, пособия по безработице, принцип равных возможностей для работников, различающихся по полу, возрасту, расовой принадлежности, взаимоотношения субъектов рынка труда [3].

Власть более структурирована в частном секторе, чем в государственном. В частном секторе влияние менеджеров (администрации) на работников достаточно велико. В государственном секторе в силу выборности определенных категорий государственных служащих и последующей смены руководящих работников в исполнительных органах работники менее связаны со своими руководителями. Кроме того, возникают коллизии между законодательной и исполнительной властью. Большое влияние на них оказывают политические лидеры и проводимая ими политика. В государственном секторе у руля управления в силу выборности часто становятся политики, не всегда достаточно компетентные в определенной сфере управления. В частном секторе менеджеры имеют большой стаж работы и обладают высоким профессионализмом. Вместе с тем работники в частном секторе, как правило, узко спе-

циализированы, поскольку заняты определенной деятельностью, производством определенного вида товаров или услуг. В государственном же секторе они должны быть многофункциональными.

К государственным служащим общество предъявляет более высокие требования соблюдения принципов высокой моральной этики, чем к работникам частного сектора.

Для государственных служащих установлена система назначения на государственную службу, включающая принятие на государственную службу; повышение в должности государственного служащего; перевод на другую должность; смещение с должности [1].

Для того чтобы поступить на государственную службу соответствующего уровня через вступительный экзамен (конкурс) или систему отбора, требуются:

- а) диплом о высшем образовании;
- б) лицензия образовательного учреждения, подтверждающая право получившего после обучения диплом человека поступить на государственную службу;
- с) пройти конкурс как вариант подбора кадров, используемый в основном для занятия вакансий руководящих должностей высшего и среднего звена руководства.

В основе назначения на государственную службу лежат следующие принципы:

- приоритеты в соответствии с итогами вступительных экзаменов или аттестации;
- способности (результаты экзаменов для вновь принятых, проверки уже работающих, наличие свидетельств, аттестатов, дипломов и т. д.);
- соблюдение нейтральности, т. е. государственные служащие могут придерживаться своих политических взглядов и убеждений, но не имеют права вести в соответствии с ними профессиональную работу на государственной службе, а должны последовательно проводить в жизнь решения правительства и парламента.

При поступлении на государственную службу, как правило, служащий принимает присягу, обязуясь соблюдать все требования государственной службы, выполнять указания своих руководителей и законы, не распространять сведения, относящиеся к разряду секретных.

Государственным служащим запрещено работать в коммерческой сфере, однако им разрешена преподавательская и некоторая другая творческая деятельность.

Во многих странах законодательством о государственной службе определены условия непригодности к государственной службе. К лицам, не имеющим права занимать должности государственных служащих, относятся недееспособные и неправоеспособные граждане, лишенные свободы по приговору суда, уволенные ранее с работы, в том числе в ча-

стном секторе, за дисциплинарные нарушения и др. В ряде стран (Германия, Япония) лица, поступающие на государственную службу, приносят присягу верности конституции страны и ее законам.

Значительное внимание на государственной службе уделяется профессиональной этике. Так, Европейский кодекс профессиональной этики провозглашает, что государственное должностное лицо в глазах общества олицетворяет собой государство и его действия и поведение для остальных граждан всегда имеют значение. Кодекс этики Американского общества государственного управления включает обязательство не только соблюдать Конституцию США и законы, но и активно выступать против использования должностного положения в личных интересах, ненадлежащей работы за пределами учреждения, неправомерного расходования государственных средств и др.

В целях оценки деловых и личностных качеств чиновников проводятся ежегодные аттестации. Так, в Международной организации труда непосредственный руководитель аттестуемого заполняет специальную форму, которая состоит из 6 разделов и 30 пунктов.

В первом разделе содержится исходная информация: фамилия, имя, должность, наименование поста, стаж работы на этом посту, период, за который проводится аттестация.

Второй раздел — «Обязанности и оценка» — включает такие вопросы, как: служебные обязанности аттестуемого; использование рабочего времени; описание сильных сторон служащего; мнение руководителя, как эти качества реализуются самим работником и как их использовать в дальнейшей работе; общая оценка итогов работы.

Третий раздел — «Профессиональная подготовка и развитие» — содержит информацию о подготовке аттестуемого за последний год, его соображения по повышению эффективности профессиональной подготовки, а также мнение руководителя.

Четвертый раздел, относящийся к руководителям, освещает такие вопросы, как: число подчиненных; способность планировать и контролировать исполнение заданий; способность решать проблемы и принимать решения; эффективность работы с другими лицами (внутри и вне организации).

Пятый раздел посвящается рекомендациям аттестуемому.

В шестом разделе содержится мнение самого аттестуемого относительно оценки его работы на основе проведенной аттестации.

Результаты аттестации служат основой для принятия кадровых решений.

*Зарботная плата и социальные выплаты государственных служащих*

Традиционно оплата труда (жалованье) государственных служащих ниже, чем у работников сходных профессий в частном секторе. Напри-

мер, обследование заработной платы в 22 регионах США показало, что в девяти из них ее уровень в государственном секторе был на 25 % ниже, чем в частном. Стандартное объяснение заключается в том, что государственные служащие компенсируются другими мотивационными факторами: большими гарантиями занятости и большим объемом социальных выплат.

Рассмотрим дифференциацию заработной платы по аналогичным профессиям в частном и государственном секторах. Так, в частном секторе бухгалтер без стажа работы в г. Сан-Франциско получает заработную плату в два раза выше, чем в городке Шампейн-Урбана в штате Иллинойс. Государственный служащий в этой же должности получает в соответствии с федеральной системой заработной платы среднюю ставку между должностным окладом в частном и государственном секторах. Вследствие этого труд бухгалтера на государственной службе «недоплачивается» в Сан-Франциско и «переплачивается» в г. Шампейн-Урбана. В аналогичном положении находятся работники других профессий, занятые на государственной службе.

При столкновении с такими проблемами и с необходимостью привлекать на государственную службу талантливых людей в США был принят ряд мер, предусмотренных в Законе о сопоставимости заработной платы федеральных служащих (1990). В нем сохранена действующая тарифная сетка государственных служащих, состоящая из 18 разрядов, причем в каждом из них (за исключением трех последних) предусматривается 10 ставок заработной платы. Однако Закон внес коррективы, предусмотрев, что ставки заработной платы могут изменяться в соответствии с местными условиями. Начиная с января 1994 г. система корректировки ставок заработной платы государственных служащих стала базироваться на национальном индексе стоимости занятости, который рассчитывается Бюро статистики труда Министерства труда США на основе изучения заработной платы в частном секторе по всей стране. Коррективы ставок заработной платы государственных служащих проводятся там, где оплата труда в частном секторе отличается от общенационального уровня. Таким образом, дифференциация заработной платы федеральных служащих и работников частного сектора по аналогичным должностям становится незначительной.

В переходный период применялись специальные надбавки к заработной плате государственных служащих Нью-Йорка, Сан-Франциско и Лос-Анжелеса, поскольку в этих трех регионах власти столкнулись с острой проблемой привлечения кадров на государственную службу.

В настоящее время если работники федеральных органов перемещаются из одного региона в другой, их заработная плата корректируется в соответствии с уровнем заработной платы государственных служащих в конкретном регионе.

Согласно Закону 1990 г., процедура внесения поправок в ставки заработной платы предусматривает, что государственные органы, отвечающие за установление размеров заработной платы на местах, обращаются с ходатайством к Президенту, который, в свою очередь, передает эти ходатайства в Министерство труда.

Лица, в чью компетенцию входит определение заработной платы государственным служащим, — это министр труда США, директор Комитета по управлению и бюджету, директор Комитета по управлению персоналом государственной службы при участии Федерального комитета по установлению заработной платы для государственных служащих и девяти экспертов по управлению персоналом, а также представителей организаций государственных служащих.

В основе системы лежит использование обзоров заработной платы, составляемых на региональном и местном уровнях по всей стране. В дополнение к этому предусмотрены меры, усиливающие вмешательство государства в решение вопросов заработной платы: выплачиваются бонусы (непроизводственные премии) работникам профессий, на которые трудно нанять новых или закрепить действующий персонал. Специальные ставки заработной платы установлены для 800 профессий. Они предусматриваются и для других дефицитных и важных для государственной службы профессий. Федеральные агентства оплачивают проезд кандидатов на государственные должности, выдают субсидии на их переезд.

Что касается рабочих, занятых на предприятиях государственного сектора, то они оплачиваются в соответствии с уровнем заработной платы на местах. Комитет по управлению персоналом государственной службы установил 135 регионов по уровню так называемых преобладающих ставок заработной платы. Обзоры заработной платы составляются представителями Комитета и представителями профсоюзов. По системе «преобладающих» ставок оплачиваются около 500 тыс. рабочих и мастеров. Заработная плата таких работников государственного сектора, как рабочие и низкооплачиваемые служащие, как правило, находится на том же или даже более высоком уровне, чем у соответствующих категорий работников в частном секторе. Однако на местах политика в этой области дифференцируется. Конторские работники в малых городах и районах имеют более высокую, а в крупных городах менее высокую заработную плату по сравнению с работниками частного сектора. В среднем же заработная плата государственных служащих на федеральном уровне выше, чем на уровне штатов или муниципалитетов.

Во многих штатах и муниципалитетах печатаются списки государственных служащих и их жалованье. Их цель — исключить получение отдельными лицами завышенной заработной платы. В настоящее время публикуются уровни заработной платы руководителей департаментов и



прочих руководящих государственных служащих министерств. Установлено, что информацию о заработной плате любого чиновника можно получить по требованию.

*Дифференциация заработной платы государственных служащих разных уровней властных структур и бюджетной сферы*

Разным категориям работников государственной службы в США соответствуют определенные системы заработной платы. Для федеральных чиновников в центре и в регионах действует 18-разрядная генеральная тарифная сетка. Для высших должностных лиц заработная плата (жалованье) устанавливается соответствующими правительственными структурами. Почтовые и судебные работники, полиция, пожарная служба и некоторые другие государственные службы имеют свои системы.

Администрации штатов и муниципалитетов устанавливают на местах тарифные сетки для различных категорий государственных служащих и работников бюджетной сферы. Так, в настоящее время на уровне штатов и муниципалитетов действует различное число тарифных сеток: от 7300 в г. Нью-Йорке до 551 в штате Северная Дакота. Структура тарифных сеток также различна. Число разрядов в них составляет от 4 до 40, а число ставок в разряде — от 4 до 10. Разница между высшей и низшей ставкой в разряде составляет, как правило, в среднем до 30 %. Много зависит от прибавки к заработной плате в связи с переходом на новую ставку. В ряде случаев она так мала, что не является достаточным стимулом к повышению квалификации работника и улучшению качества работы.

На сегодняшний день четко прослеживается тенденция к сокращению количества разрядов в тарифных сетках для государственных служащих. Еще в 1980 г. в двух регионах штата Калифорния проводился эксперимент в системе управления персоналом военно-морского флота (проект был одобрен конгрессом США), который предусматривал отход от жесткой классификации государственных служащих в рамках 18-разрядной тарифной сетки и применение более простой тарифной сетки с 5 разрядами с более широкими диапазонами заработной платы между ними. Эта сетка предполагала установить более высокую заработную плату по сравнению с действующей федеральной тарифной сеткой для вновь поступающих на государственную службу молодых работников. В феврале 1993 г. на авиационной базе Мак-Клелан в Калифорнии начал проводиться другой эксперимент с заработной платой на базе упрощения системы классификации. Там 66 должностей (рабочих мест) были сгруппированы в 6 категорий. При этом предусматривалось вознаграждение за рост производительности труда.

### *Влияние национальных систем трудовых отношений на регулирование заработной платы в государственном секторе*

Методы регулирования заработной платы в частном секторе влияют на системы оплаты труда в государственном секторе. В тех странах, где развито колдоговорное регулирование заработной платы в частном секторе, аналогичная система действует и в государственном секторе. Примером могут служить Австрия, Великобритания, Германия (не для чиновников), Ирландия. В тех же странах, где отсутствует развитое колдоговорное регулирование в частном секторе, не применяется оно и в государственном (США, Греция, Турция). В некоторых случаях институциональные реформы в частном секторе влекут соответствующие изменения и в государственном секторе. Так, например, в Голландии в 1982 г. на трехсторонних переговорах была достигнута договоренность о децентрализации коллективно-договорного регулирования условий труда в частном секторе, чтобы обеспечить учет возможностей отдельных фирм и секторов экономики. Начиная с 1993 г. аналогичная система стала там применяться и для работников государственного сектора.

Однако имеются и исключения. В Германии действует одна из мощных систем колдоговорного регулирования заработной платы в Европе, но чиновники не получили права на такое регулирование. Подобным образом в Японии профсоюзы добились установления развернутой системы колдоговорного регулирования в частном секторе, но государственные служащие не имеют права заключать коллективные договоры.

В целом масштабы и методы разработки, принятия и регулирования оплаты труда государственных служащих резко различаются в отдельных странах. В некоторых из них такие отрасли, как коммунальное хозяйство, транспорт, связь и значительная часть учреждений здравоохранения и образования приватизированы, а в других странах эти отрасли являются составной частью государственного сектора и оплачиваются по единой системе заработной платы. В ряде стран оплата труда государственных служащих в отдельных секторах экономики осуществляется по разным принципам и системам. Так, например, в США на федеральном уровне вознаграждение государственных служащих не является предметом переговоров с профсоюзами в соответствии с Законом о реформе гражданской службы 1978 г. Для подавляющего большинства государственных служащих их оплата устанавливается на основе хорошо налаженного институционального процесса перехода из одного разряда в другой в соответствии со стажем работы и показателями эффективности труда. Однако в некоторых агентствах федерального значения могут заключаться коллективные соглашения по поводу оплаты труда. Приведем два примера подобного рода: заключение коллективного договора с администрацией промышленного региона Тенесси Вэли и почтовой службой США. На уровне штатов и местных органов 2/3 штатов

предусматривают институализированный процесс коллективных переговоров относительно заработной платы. Характерно, что в профсоюзах в государственном секторе состоит больше работников, чем в частном секторе. Профсоюзы охватывают 1/3 государственных служащих на федеральном уровне и 45 % на уровне штатов и местных органов. Даже в случае отсутствия коллективных переговоров относительно заработной платы профсоюзы могут воздействовать на ее уровень через лоббирование в законодательных и исполнительных органах.

В целом же при установлении заработной платы госслужащих действуют два метода:

- регулирование заработной платы путем коллективных переговоров и заключения коллективных договоров;

- жесткие системы, устанавливаемые государством либо законодательными, либо исполнительными органами. Это особенно касается служащих высшего уровня государственного управления.

Первое направление характерно для децентрализованной государственной службы, второе — для централизованной. Бюджетное финансирование позволяет контролировать издержки на рабочую силу и избежать опасности конкуренции по оплате среди государственных служащих. Однако такой контроль не обеспечивает достаточную гибкость в регулировании заработной платы. Методы, ориентирующиеся на повышение эффективности работы государственных служащих, дают большую свободу как отдельным министерствам и ведомствам, так и региональным и муниципальным властям для разработки мер в области заработной платы с учетом конкретных условий деятельности государственных служащих. В этом отношении колдоговорное регулирование является более приемлемым методом регулирования заработной платы, обеспечивая ее гибкость применительно к конкретной ситуации. Однако такой подход порождает сложную проблему сохранения контроля за издержками на материальное стимулирование, поскольку децентрализованные системы не ориентируются на конкурентную среду, т. е. не учитывают среднего уровня заработной платы, сложившегося в данном регионе или в данной отрасли в частном секторе, а исходят из средств, которые получают из бюджета.

### *Колдоговорное регулирование заработной платы государственных служащих*

Расширение применения подобной системы и в государственном секторе, хотя наличие только одного работодателя — государства и отсутствие конкурентной рыночной среды для «продукции» госаппарата обусловили высокую степень централизованного контроля со стороны государства и межрегиональную систему функционирования государственной службы.

Наиболее полно система заключения коллективных договоров в государственном секторе применяется в Голландии, Ирландии, Новой Зеландии и Швеции. Так, в Швеции на центральном уровне коллективные договоры устанавливают минимум увеличения заработной платы государственных служащих и суммы по фондам оплаты для их распределения по регионам. Большинство заключенных коллективных договоров действует в течение одного года. Однако есть и такие (их немного), которые заключаются на два-три года.

В Швеции степень охвата государственных служащих профсоюзами составляет 94 %. Оплата труда высших должностных лиц определяется правительством, а других высших категорий государственных служащих — устанавливается специальным комитетом в составе руководителей ведомств.

На общегосударственном уровне в Швеции заключается три основных коллективных договора: для работников государственного аппарата, коммунального хозяйства и предприятий оборонной промышленности. Данные коллективные договоры являются «рамочными» для разработки и принятия других коллективных договоров в государственном секторе, прежде всего, по повышению заработной платы, исходя из выделенных государством средств в региональные фонды оплаты государственных служащих. Такие договоры утверждаются правительством. Распределение фондов для увеличения заработной платы отдельным категориям работников происходит по каждому ведомству, которое определяет конкретные цифры по каждому региону. Коллективные договоры, заключаемые в этих рамках, не требуют утверждения каких-либо государственных органов.

Участниками коллективных переговоров со стороны работодателей является Национальное агентство по делам государственных служащих, со стороны работников — три центральных профсоюза, один из которых представляет рабочих, два других — служащих государственного сектора.

В случае возникновения конфликтов на центральном уровне по поводу пересмотра условий труда правительство назначает посредника, на региональных уровнях в улаживании конфликтов участвуют центральные власти. Некоторые разногласия решаются судами по трудовым спорам.

Аналогичные системы колдоговорного регулирования заработной платы и других условий труда применяются в Норвегии. В этой стране коллективные переговоры ведутся для всех государственных служащих, включая работников госаппарата, учителей, работников здравоохранения, обороны, государственных предприятий. Исключение составляют высшие должностные лица, с которыми заключаются индивидуальные контракты. Охват профсоюзами государственных служащих

в стране составляет 90 %. Правительство и Министерство финансов устанавливают финансовые рамки для переговоров. Со стороны работодателей в переговорах участвуют Министерство труда и Администрация Правительства, со стороны работников — 4 основных профсоюза: Национальная федерация государственных служащих (20 ассоциаций), Национальная конфедерация профессиональных ассоциаций (40 ассоциаций), Конфедерация профессиональных союзов (10 ассоциаций) и Национальный профсоюз учителей. Базовый коллективный договор, который заключили договаривающиеся стороны, до вступления в силу должен получить одобрение парламента. Договор заключается на два года, но возможно внесение изменений или дополнений в течение срока его действия.

В Италии Рамочный закон 1983 г. определил систему колдоговорного регулирования заработной платы госслужащих по 8 секторам: в министерствах, неэкономических государственных организациях, государственных предприятиях (фирмах), в здравоохранении, образовании, исследовательских организациях и университетах. Парламент устанавливает оклады управляющим, высшим должностным лицам, работникам магистратов, профессорам университетов. Переговоры ведутся на трех уровнях: межсекторальном, секторальном и децентрализованном. Достиженные коллективные соглашения подлежат утверждению президентом страны. Сторонами, ведущими коллективные переговоры, являются: со стороны работодателей — Министерство по делам государственной службы, Министерство финансов, Министерство труда и соответствующие министерства по отраслям экономики; со стороны работников — национальные профсоюзы, куда входят и работники государственного сектора (по соответствующим отраслям). Переговоры ведут и отдельные профсоюзы, например работников здравоохранения, работников образования и др. Коллективные договоры заключаются, как правило, на три года.

В других странах сфера действия коллективных договоров ограничена функциями центральных государственных органов по регулированию условий труда госслужащих. Так, например, во Франции колдоговорное регулирование стало развиваться после реформы 1983 г. Однако в настоящее время коллективные договоры — это лишь рекомендации для правительства, и оно вправе решать, претворять ли ему колдоговор в жизнь или нет. Правительство регулирует широкий спектр отраслей госсектора, включая региональные власти, образование и здравоохранение. Однако несмотря на то что в коллективных переговорах участвуют семь профсоюзов, в госсекторе слабо развито профсоюзное движение: доля охваченных работников в сфере образования, финансов и коммунальных услуг составляет 30 %, в здравоохранении — 15, среди работников региональных и муниципальных органов власти — лишь 10 %. Со

стороны государства в переговорах участвует министр по делам государственной службы, представляющий премьер-министра.

Предметом обсуждения на коллективных переговорах являются такие вопросы, как общие условия труда, рабочее время, профобучение, охрана труда, заработная плата отдельных категорий работников

На общегосударственном уровне в Швеции заключаются три основных коллективных договора: для работников государственного аппарата, коммунального хозяйства и предприятий оборонной промышленности. Данные коллективные договоры являются «рамочными» для разработки и принятия других коллективных договоров в государственном секторе, прежде всего, по повышению заработной платы, исходя из выделенных государством средств в региональные фонды оплаты государственных служащих. Такие договоры утверждаются правительством. Распределение фондов для увеличения заработной платы отдельным категориям работников происходит по каждому ведомству, которое определяет конкретные цифры по каждому региону. Коллективные договоры, заключаемые в этих рамках, не требуют утверждения каких-либо государственных органов.

#### *Индексация заработной платы государственных служащих*

Прямая индексация заработной платы государственных служащих в связи с ростом цен применяется лишь в немногих странах с развитой рыночной экономикой. В Греции индексация происходит каждые четыре месяца. Швейцария проводит ежегодную индексацию заработной платы, принимая при этом во внимание рост заработной платы в частном секторе, повышение производительности и эффективности труда в государственном секторе и положение на общенациональном рынке труда. В ряде стран, например в Швеции и Финляндии, индексация применяется в тех отраслях и по тем профессиям, где она имеет место в частном секторе.

Факторы, которые учитываются в большинстве развитых стран при решении вопроса о повышении заработной платы государственным служащим, — это уровень заработной платы в частном секторе и возможность удовлетворения требований профсоюзов при заключении коллективных договоров в государственном секторе. Этих принципов повышения заработной платы государственным служащим придерживаются такие страны, как Канада, США и Норвегия. Данные принципы принимаются во внимание и в странах, где повышение заработной платы государственным служащим регулируется коллективными договорами. К ним относятся Франция, Германия и Великобритания.

В некоторых странах, например в Австрии, критерием увеличения заработной платы государственным служащим является рост производительности и эффективности их труда. Данный критерий принимается во внимание и в иных странах наряду с иными факторами.

В США, в отличие от других стран, где разница в стоимости жизни по регионам компенсируется специальными надбавками к заработной плате, увеличение заработной платы наряду с общим ее увеличением государственным служащим в процентах к генеральной шкале заработной платы проводится также в процентном отношении к ставкам заработной платы по разрядам.

В 1998 году оклады государственных служащих по генеральной шкале в соответствии с указами Администрации Президента США от 29 декабря 1997 г. были увеличены на 2,3 % (в среднем на 100 долл.).

### *Повышение заработной платы государственным служащим и принятие бюджета*

Как показывает практика стран с развитой рыночной экономикой, в процессе разработки и принятия бюджета законодатели в вопросе повышения заработной платы работникам государственного аппарата ориентируются на суммы, о которых договорились работники и работодатели при заключении коллективных договоров. В большинстве стран при повышении заработной платы государственным служащим принимаются во внимание факторы, непосредственно касающиеся эффективности работы государственных служащих и направленные на решение таких вопросов, как привлечение и закрепление кадров, стимулирование стажа, опыта работы и роста производительности труда, наконец, недопущение снижения уровня заработной платы в госаппарате по сравнению с частным сектором.

В ряде стран существует разрыв во времени между принятием бюджета и повышением заработной платы в соответствии с заключаемыми коллективными договорами. Например, в Норвегии коллективные переговоры о повышении заработной платы государственным служащим ведутся в апреле-мае, колдоговоры заключаются обычно в июне, а бюджет принимается в декабре-январе. Аналогичным образом происходят процессы повышения заработной платы и принятия бюджета во Франции, в Швейцарии и других странах. В Великобритании действует иной порядок: сначала осенью рассматривается бюджет на следующий год, а затем уже весной решаются вопросы заработной платы в государственном секторе.

Это делается для большей маневренности в отношении соответствия уровней заработной платы в государственном и частном секторах экономики.

Если суммы, предусмотренные на повышение заработной платы, превышают суммы, выделенные бюджетом на эти цели, то в ряде стран принимаются решения об увеличении этих сумм в бюджетных ассигнованиях (в Финляндии, Германии (для чиновников), Японии, Испании, Швеции, Люксембурге). В Дании, в случае если суммы, предназначен-

ные для повышения заработной платы, превышают те, которые предусмотрены в бюджете, решение об увеличении расходов из бюджета на эти цели принимается парламентом. Аналогичная процедура действует в Финляндии, где вопрос решается парламентским финансовым комитетом.

Во Франции при превышении сумм, идущих на повышение заработной платы государственным служащим бюджетных ассигнований, издается специальный закон по финансированию на эти цели. Однако в некоторых странах — в Греции и Испании — принятие бюджета и решения о повышении заработной платы соответствующими органами осуществляются одновременно. Они считают, что такая процедура облегчает координацию принимаемых решений по заработной плате и бюджетных расходов на эти цели.

В Новой Зеландии в 1989 г. был принят Закон о финансировании государственных служб, согласно которому каждое министерство получает необходимые средства для функционирования. Повышение заработной платы государственным служащим происходит в мае-июне уже после того, как правительство установило финансовые параметры для каждого министерства. На последние возложена обязанность регулярно отчитываться перед парламентом об исполнении бюджета.

В Голландии повышение заработной платы государственным служащим должно происходить в рамках сумм, выделенных бюджетом на эти цели. Но если правительство сочтет необходимым увеличить финансовые средства на заработную плату, то в бюджет могут быть внесены изменения.

В Италии Закон о финансах регламентирует координацию действий между разработкой и принятием бюджета и соглашениями об увеличении заработной платы государственным служащим. Производится предварительная оценка сумм, предусматриваемых на повышение заработной платы по соглашениям, которые принимаются во внимание при разработке бюджета. Однако общая сумма определяется Кабинетом министров. Она должна соответствовать финансовым ресурсам, выделяемым на эти цели. Для получения дополнительных сумм требуется принятие специального закона.

В Канаде правительство имеет право вмешиваться в коллективные переговоры о повышении заработной платы даже при достигнутом соглашении, если бюджетный контроль выявит превышение увеличения заработной платы над возможностями бюджета. В этих случаях правительство вправе уменьшить рост заработной платы. В других странах при возникновении подобных обстоятельств предусматривается сокращение числа служащих.

Таким образом, в большинстве стран повышение заработной платы государственным служащим в зависимости от стажа работы в госсекто-



ре является преобладающим принципом. Имеется ряд причин, объясняющих, почему этот принцип является наиболее распространенным. Доплаты за стаж повышают статус государственного служащего, способствуют его большему вовлечению в дела государственной службы, содействуют эффективности систем профподготовки и переподготовки государственных служащих, повышению их квалификации, закреплению кадров в учреждениях и организациях государственного сектора.

Вместе с тем эта система имеет и ряд недостатков. Отсутствие конкуренции сокращает для руководства возможности стимулирования улучшения работы и поощрения работников за инновации.

В настоящее время в целом ряде стран намечается переход от повышения заработной платы государственным служащим только за стаж работы, к увеличению ее за индивидуальную или групповую производительность труда. Такой переход осуществляется на разных уровнях. В Австралии, Дании, Норвегии и Финляндии он предпринимается на уровне местных властей. В США и Канаде учет эффективности работы проводится для среднего и высшего звена должностных лиц. Так, в Канаде 7 тыс. управленцев (в основном высшие должностные лица) оплачиваются с учетом эффективности их работы. Увеличение заработной платы в зависимости от этого фактора составляет не более 10 % от базовой заработной платы. В Австралии повышение заработной платы государственным служащим стремятся увязать с уровнем их компетенции и квалификации при условии принятия администрацией обязательств обеспечить работникам возможности соответствующей профподготовки. В основном это делается на локальном уровне. Страны, имеющие централизованные системы оплаты государственных служащих, идут по пути пересмотра систем классификации работ (Германия и Франция).

Учет качества работы государственных служащих проводится с помощью так называемой оценки заслуг работников, которая соответствует системе аттестации кадров, применяемой в нашей стране. «Оценка заслуг» работников — обобщающее понятие для систем, с помощью которых оцениваются личные качества работника или личные качества и производственные успехи. В соответствии с предметом оценки различают системы оценки личности работника и системы оценки производительности и при их комбинации — смешанные системы. Критерии оценки работников могут быть следующими: объем работы; качество работы; поведение по отношению к другим работникам; соблюдение установленных предписаний, требований и правил, дисциплинированность, обладание способностями и навыками, необходимыми для выполнения должностных обязанностей; инициативность, стремление взять на себя большую ответственность, обладание способностями и навыками, которые выходят за рамки должностных обязанностей.

Системы «оценки заслуг» могут быть использованы в различных целях: для дифференциации оплаты труда, определения потребностей в обучении и повышении квалификации работников, для принятия кадровых решений (продвижение по службе, перемещение на другие должности равного или более низкого уровня, увольнение).

Показатели, по которым оценивается аттестуемый, могут быть количественными (если речь идет о результатах работы или об объективных оценках, например, дисциплинарных взысканиях) или качественными.

Для качественных показателей, неизбежно связанных с субъективностью оценок, используются следующие критерии: единство условий для всех аттестуемых; объективность; надежность, т. е. постоянство, с которым разные независимые эксперты приходят к одному и тому же результату (здесь важно, чтобы эксперты прошли определенное обучение и ознакомились с конкретной работой, ее требованиями к аттестуемому); действенность, т. е. влияние аттестации на улучшение качественных характеристик и количественных показателей в труде работника, прошедшего аттестацию.

Однако попытки в зарубежных странах перейти к другому принципу повышения заработной платы, прежде всего за повышение производительности и качества работы, наталкиваются на несовершенство системы подсчетов изменения этих показателей. Так, например, в Великобритании в налоговой службе расчет роста эффективности работы государственных служащих показал, что только у 2 % работников оценка работы была ниже удовлетворительной. Во Франции средняя оценка эффективности работы государственных служащих в министерствах составляет 18 баллов из 20 возможных. Обращают внимание и на субъективность оценок эффективности работы государственных служащих со стороны руководства, за которую отвечают, в первую очередь, руководители низового уровня управления. При отсутствии объективных критериев оценки они могут принимать субъективные решения, порождающие напряженность отношений среди персонала в силу того, что работники, выполняющие сходные работы, оплачиваются по-разному без достаточного обоснования. Их обращение к сторонним арбитрам лишь увеличивает напряженность.

Учитывая сложность подсчетов эффективности работы государственных служащих, в Дании было принято решение о сокращении расходов на содержание административного аппарата на 2 % в год =, чтобы тот же объем работы выполнялся за счет внутренних резервов и, в первую очередь, за счет роста производительности труда и его эффективности.

Наиболее разработанная система оценки производительности в государственном секторе разработана и внедрена в США.

Измерение производительности (эффективности) в федеральных органах власти дает руководителям данные, которые могут быть полезными для принятия решений по кадрам, бюджету, инвестициям и тех-

нике управления. Сложность заключается в том, что государственные органы власти не производят товары (продукты) в отличие от частного сектора. Достаточно отметить оборону, внешнюю политику и т. п.

Производительность в государственном секторе — это аудиты, оценки, суждения и измерение которых не может носить количественный характер. Более того, суждения о качестве деятельности государственного органа, его подразделения или работников могут иметь более значимый характер, чем другие методы оценки.

В США с 1967 г. ведется измерение производительности труда государственных служащих. Измерение производительности — часть общей программы повышения эффективности государственного аппарата, которая включает профподготовку и переподготовку персонала, совершенствование управления, материального стимулирования, инвестиции. Бюро статистики труда Министерства труда США (БСТ) собирает данные по каждой государственной службе, численность которой составляет 200 и более человек. Федеральные органы должны представлять БСТ данные по затратам, результатам работы, численности служащих, их заработной плате. В 1994 году производительность измерялась по 255 государственным организациям в 60 федеральных учреждениях. Общий охват работников государственного аппарата — 2 млн. государственных служащих, или 69 % их общей численности.

В соответствии с методикой расчет производительности осуществляется по 24 функциям работы госаппарата по показателям, которые поддаются количественной оценке. Методика исходит из того, что в каждом государственном учреждении в определенной пропорции имеются соответствующие службы, выполняющие функции, по которым можно рассчитать производительность. Например, эффективность службы аудита исчисляется по числу завершенных аудиторских проверок, сумме денежных средств, затраченной на аудиторскую проверку, числу операций в ходе аудиторской проверки. Служба подготовки и переподготовки кадров оценивается по числу: студенто-дней, лиц, прошедших подготовку и переподготовку, дней преподавания; работа библиотек — по количеству новых поступлений книг, обработке периодических изданий, числу справок-консультаций. По 24 функциям работы государственного аппарата производительность колебалась от 11,8 % в финансовых службах до 5,6 % в службах управления персоналом. В целом за исследованный период производительности труда возросла по 14 функциям. Общий рост производительности труда в государственном секторе с 1967 по 1994 гг. составил 134,3 %, среднегодовой прирост производительности — 1,1 %. Для сравнения: в частном секторе среднегодовой прирост производительности труда составил 1,4 %. При этом в 1967—1982 гг. среднегодовой прирост в государственном и частном секторах был одинаковым — 1,5 %, а в 1982—1994 гг. в государственном

секторе по сравнению с частным он резко снизился, составив соответственно 0,6 и 1,3 %, что потребовало принятия должных мер для улучшения работы госсектора.

Изучение и обобщение зарубежного опыта позволяет сделать некоторые выводы.

В Российской Федерации прежде всего необходимо возобновить исследования по аналитической оценке работ, которая велась Институтом труда на протяжении многих лет. Определение значимости работ и профессий, а также их оплаты на общероссийском уровне имеет первостепенную важность для государственного, частного и смешанного секторов экономики.

В рыночной экономике, где материальное стимулирование является инструментом спроса и предложения рабочей силы, низкий уровень оплаты труда отдельных категорий работников определенной профессионально-отраслевой принадлежности в перспективе приведет к резкому их сокращению. При недостатке бюджетных средств на повышение оплаты для отдельных категорий государственных служащих, очевидно, целесообразно решать вопросы материального стимулирования через систему заключения коллективных договоров, более гибко учитывающих финансовые возможности государства в текущем периоде.

Большое значение в рыночной экономике для саморегулирования заработной платы (без вмешательства государства в процесс установления ее в частном и смешанном секторах экономики) имеет публикация сведений по фактической заработной плате работников ключевых профессий во всех секторах экономики. Доступность этой информации даст руководителям предприятий и организаций во всех секторах экономики реальный инструмент для решения проблемы установления уровня заработной платы работникам.

На внутреннем рынке труда справедливость оплаты зависит от оценки личного вклада каждого в работу своей организации. Это очень важно для работников государственной службы, так как от их добросовестного исполнения своих обязанностей зависит авторитет органов власти и управления. Разработка систем оценки качества труда работников, их личного вклада в эффективность деятельности организации, где они работают, принятие соответствующих нормативных правовых актов и дальнейшее совершенствование системы аттестации кадров дают возможность руководителям усиливать ответственность работников, укреплять государственную и трудовую дисциплину, повышать авторитет государственной службы.

### *Литература*

1. Государственная служба за рубежом: реферативный бюллетень. М.: РАГС, 2004. № 4.

2. Труд государственных служащих Учеб. пособие / Зубкова А.Ф., [и др.]. М.: ЗАО «Финстатинформ», 2000. 352 с.
3. Государственная служба: общие проблемы: зарубежный опыт. М., 1995. Вып. 1.

## **Monetary incentives as a management technique in the system of public sector in the states with market economy**

*Zubkova Antonina  
Moscow State University of Psychology and Education,  
Moscow, Russia (tel.+7-903-563-10-91)  
Nikiforova Albina  
Research Institute of Labor,  
Moscow, Russia  
Sushkina Alexandra  
Moscow State University of Psychology and Education  
Moscow, Russia, saa2@inbox.ru*

The paper analyzes experience of nations with well-developed market economy in terms of monetary incentives of public sector employees as a state technique of efficient management of public sector. Principles and techniques of wages setting up are considered as well as social payments to employees of the sector, differentiation of wages of employees of various levels of authorities and budget sponsored agencies.

**Keywords:** monetary incentives of public sector employees, principles and techniques of wages setting up, system of labor evaluation in public sector.

### ***References***

1. Gosudarstvennaya sluzhba za rubezhom: referativnyy byulleten'. М.: RAGS, 2004. № 4.
2. Trud gosudarstvennykh sluzhashchikh: Ucheb. posobie / Zubkova A.F., [i dr.]. М.: ЗАО «Финстатинформ», 2000. 352 с.
3. Gosudarstvennaya sluzhba: obshchie problemy: zarubezhnyy opyt. М., 1995. Вып. 1.