

*Н.М. Абрамова,  
аспирантка кафедры «Государственное,  
муниципальное и корпоративное управление»  
Финакадемии*

## МОТИВАЦИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

**В**ажнейшим направлением реформирования и повышения эффективности государственной службы Российской Федерации на современном этапе является создание гибкой системы стимулирования её служащих.

В разные годы вопросы научной идентификации категорий «стимулирование» и «поощрение» рассматривались в работах таких известных учёных, как С.С. Алексеев, В.М. Баранов, К.С. Бельский, А.М. Васильев, В.М. Ведяхин, О.В. Макаров, А.В. Малько, А.Ф. Ноздрачёв, Л.И. Петражицкий, Г.М. Петров, И.Н. Сенякин и др.

По мнению А.В. Малько [6], наиболее последовательно разрабатывающего вопросы поощрения, — это форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения субъекта, в результате чего он вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия. Из данного определения учёный выделяет следующие признаки поощрения: заслуженное поведение субъекта; добровольное поведение субъекта; юридически одобряется; взаимовыгодно для общества и субъекта, осуществляющего его; имеет стимулирующий характер.

К.С. Бельский выделил три группы поощрений [5]: 1) моральные (награждение почётными грамотами, занесение в Книгу почёта и на Доску почёта, объявление благодарности, награждение орденами и медалями, присвоение почётных званий); 2) материальные (денежные премии, ценные подарки, вознаграждение по итогам года); 3) организационные (продвижение по службе).

А.Ф. Ноздрачёв понимает под поощрением меры морального и материального характера, связанные с публичным признанием заслуг государственных служащих, за успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей и достигнутые результаты в государственной службе [7; с. 373] .

По мнению Д.М. Овсянко, поощрения выступают важнейшим средством воспитания государственных служащих и укрепления служебной дисциплины. Они позволяют выработать у госслужащих сознательное отношение к делу, способствуют развитию инициативы, смелости и решительности, мобилизуют их на преодоление трудностей [8, с. 167] .

Таким образом, стимулирование есть определённое воздействие на личность, создание внешней ситуации, побуждающей её действовать определённым образом. Меры стимулирования могут иметь материальный, моральный и статусный (организационный) характер.

Вопросы стимулирования государственных служащих получили закрепление в законодательстве о государственной службе, которое включает Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [1], Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [2], указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законодательные акты субъектов РФ, ведомственные нормативные акты.

Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. В соответствии со ст. 13 указанного Закона «гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счёт средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации».

Законодательство РФ предусматривает три варианта оплаты труда государственного гражданского служащего Российской Федерации.

*Первый вариант* определяет выплату гражданскому служащему денежного содержания (основного средства материального обеспечения государственного служащего), включающего в себя: должностной оклад; оклад за классный чин; ежемесячную надбавку к должностному окладу за выслугу лет

(в процентном соотношении к должностному окладу); ежемесячную надбавку к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы (в процентном соотношении к должностному окладу); ежемесячную надбавку к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну (в процентном соотношении к должностному окладу, при условии оформления допуска к таким сведениям); премии за выполнение особо важных и сложных заданий в соответствии с положением, утверждённым представителем нанимателя; ежемесячное денежное поощрение; единовременную выплату при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальную помощь (в сумме трёх должностных окладов); другие выплаты, предусмотренные соответствующими федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами.

*Второй вариант* устанавливает состав денежного содержания в виде единого денежного вознаграждения; премий за выполнение особо важных и сложных заданий в соответствии с положением, утверждённым представителем нанимателя; ежемесячного денежного поощрения; единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска; материальной помощи.

*Третий вариант* предусматривает особый порядок оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

В разделе IV «Оплата труда» служебного контракта должен быть указан только один из вышеуказанных вариантов оплаты труда гражданских служащих.

В соответствии со ст. 50 «Закона о государственной гражданской службе РФ» размеры окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации ежегодно увеличиваются (индексируются).

В последние годы в России был принят ряд нормативных актов, содержащих различные стимулирующие меры. К ним можно отнести, в частности, Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о почетных наименованиях объединений, соединений, воинских частей (кораблей) и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» от 12 июля 2000 г. № 1292 [3]; возрождение дореволюционного военного ордена Святого Георгия и знака отличия «Георгиевский Крест», военных орденов Суворова, Ушакова, Кутузова, Александра Невского, Нахимова, награждение которыми производится за подвиги и отличия в боях по защите Отечества при нападении на Российскую Федерацию внешнего противника; установление звания Героя Российской Федерации и др.

Законом о государственной гражданской службе РФ (ст.55) закреплён перечень поощрений и награждений за безупречную и эффективную гражданскую службу: 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; 2) награждение почётной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа; 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; 5) поощрение Правительства Российской Федерации; 6) поощрение Президента Российской Федерации; 7) присвоение почётных званий Российской Федерации; 8) награждение знаками отличия Российской Федерации; 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Рассматривая вопрос о видах стимулирования государственных служащих нельзя не отметить, что многие государственные служащие поощряются в соответствии с Уставами и Положениями о дисциплине (военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и т.д.). Перечень поощрений в этих нормативных актах достаточно широкий, многие меры сходны. Кроме того, в этих актах гораздо больше, чем в Положении о федеральной государственной службе, мер морального поощрения, многие меры напрямую связаны с наличием специальных званий и во всех этих актах предусматривается такой вид поощрения, как досрочное снятие ранее наложенного взыскания. Поощрения осуществляются органом или должностным лицом, имеющим право назначать государственного служащего на соответствующую должность. В наиболее полном виде порядок применения поощрений к государственным служащим на сегодняшний день урегулирован только Трудовым кодексом Российской Федерации.

Однако в целом можно сказать, что вопросы стимулирования государственных служащих ещё недостаточно урегулированы в законодательстве. Отсутствует соответствующий нормативный акт, регламентирующий данную процедуру. Должностные оклады государственных служащих не всегда соответствуют сложности возлагаемых на них обязанностей и задач, степени ответственности перед обществом и государством, особенно это относится к военной и правоохранительной службе. Вместе с тем очевидно стремление законодателя создать чёткую систему оплаты труда и поощрения за эффективную службу.

С этой точки зрения, на наш взгляд, интересен опыт Японии. Рассмотрим его подробнее.

Японские методы государственного управления основаны на национальных традициях и обычаях. Сложившееся под влиянием религиозных течений (синтоизма, буддизма и конфуцианства) японское правосознание характеризуется понятием «*ва*» (дух гармонии). В нём соединяются присущие японской культуре представления об иерархии и гармонии. Одно из центральных мест

в системе принятия управленческих решений занимают отношения «он» (долг благодарности), носящие вертикальный характер, т.е. возникающие между индивидом и лицом, занимающим более высокое положение в социальной иерархии и оказывающим благодеяние и покровительство нижестоящим, что побуждает последних к ответной признательности [4; с. 404, 406].

Государственная служба в Японии охватывает административную, дипломатическую и судебные сферы. В категорию государственных служащих (*кокка кОмуин*) принято включать не только чиновников, но также и лиц, работающих на принадлежащих государству предприятиях, служащих государственных железных дорог, работников телевидения, государственных школ, военно-служащих «сил самообороны», сотрудников полиции.

Конституция Японии закрепила положение государственных служащих как «слуг всего общества, а не какой-либо одной его части» (ст.15). Закон о государственных служащих 1947 г. с многочисленными изменениями и дополнениями — основной источник правового регулирования государственной службы.

Находящиеся на государственной службе лица в зависимости от характера выполняемой работы подразделяются на две основные группы: а) работники «обычной службы», б) работники «особой службы».

Работники «обычной службы» - это основная масса государственных служащих. Они направляются на работу после сдачи экзаменов на должность, и их жалование определяется соответствующей стандартной шкалой. Все работники, входящие в эту группу, делятся Законом на семь категорий, причём к чиновникам, как таковым, можно отнести только лиц первой категории, занимающихся канцелярской работой и трудом, требующим специальных профессиональных знаний, и получающих жалование за административную работу. Именно эта категория государственных служащих является самой многочисленной среди других категорий. К последним относятся работники полиции и налоговой службы, просвещения, здравоохранения, научные работники, и т.д.

Служебное положение государственных служащих определяется должностями, которые они занимают в соответствии со своим рангом, стажем работы и др. От должности, определяющей объём полномочий, зависит размер жалования, которое жёстко регламентировано специальной шкалой. В соответствии с этой шкалой все государственные служащие, входящие в первую категорию лиц, занятых на «обычной службе», подразделяются на восемь рангов. Каждый ранг, в свою очередь, делится на 15 разрядов. Ранг каждого чиновника зависит от должности, занимаемой им в государственном аппарате, а его разряд — от стажа работы, образования, служебных характеристик и т.п. Высшим рангом в иерархии является первый, что же касается разрядов, то первый разряд

в каждой ранговой категории — самый низкооплачиваемый. Кроме должностного оклада государственный служащий получает различные надбавки: премии, доплату на содержание домашнего хозяйства, за сверхурочные, за работу в выходные дни, «отраслевые» надбавки и др.

По мнению экспертов [9], Япония относится к странам, создавшим достаточные условия для того, чтобы государственные служащие дорожили местом своей работы, не чувствовали себя ущемлёнными в материальном плане, по сравнению с работниками частного сектора, ощущали устойчивость своего положения и имели реальную возможность продвижения по службе в соответствии со своими деловыми качествами. Справедливое проведение кадровой политики и защита интересов служащих возложены на совет по делам персонала, который подотчётен кабинету министров, но формируется главой правительства с согласия обеих палат парламента.

Японским законодательством установлено, что оплата труда служащих «должна соответствовать общему положению в обществе». Совет по делам персонала ежегодно докладывает парламенту и правительству о национальных тенденциях в оплате труда. При выявлении заметных сдвигов зарплаты в частном секторе (не менее чем на 5%) совет обязан вносить рекомендации о соответственном изменении и уровня зарплаты госслужащих, которые парламент обычно утверждает. Эти же положения применимы и по отношению к служащим местного самоуправления [9].

По мнению профессор Гарвардского университета Э. Вогеля, японское чиновничество отличает высокий профессионализм, преемственность, глубокое чувство ответственности [10; р.70-71].

Полагаем, что наряду с высокой политической культурой служащих, с их стремлением к гармонизации межличностных отношений, система стимулирования государственных служащих в Японии является важнейшим фактором эффективности госаппарата в целом.

Проведённый анализ показывает, что, для того чтобы российский государственный служащий выполнял социальные требования и придерживался высоких этических норм, он должен быть инициирован системой стимулирования к их осуществлению. В этих целях необходимо создать оптимальные нормативно-правовые и организационные условия, включающие:

- ясную систему статусного определения (перспективы профессионального роста);
- систему материальных и моральных стимулов, применение которых зависит от продолжительности и условий прохождения государственной службы, а не от субъективного волеизъявления вышестоящих руководителей;

— систему индексации должностных окладов, соответствующую изменениям в уровне оплаты труда в частном секторе.

Эти меры, в свою очередь, предполагают разработку и утверждение этического кодекса государственного служащего, а также принятие специального нормативного акта, комплексно регламентирующего систему стимулирования.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2065 (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 г. № 309-ФЗ // «Российская газета» от 05.12.2007 г.).
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 (в ред. Федерального закона от 02.02.2006 г. № 19-ФЗ, от 02.03.2007 г. № 24-ФЗ).
3. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о почетных наименованиях объединений, соединений, воинских частей (кораблей) и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» от 12 июля 2000 г. № 1292 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3058.
4. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М.: Спарк, 2003.
5. Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы укрепления): Учебное пособие / Бельский К.С.; отв. ред.: Е.С. Фролов. М.: РИО ВЮЗИ, 1988.
6. Малько А.В. Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3 (214). С. 26 – 36.
7. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник. М.: Статут, 1999.
8. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: Юрист, 1996.
9. Сенаторов А. Как избавиться от коррупции? [Электронный ресурс] // Япония сегодня. 2001. № 7. <http://www.japantoday.ru/arch/jurnal/0108/04.shtml>.
10. Vogel E. Japan as Number One. Lesson for American. Cambridge, Harvard Univ., 1979.