

## РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ, ОПЛАТЫ ТРУДА И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Быковская Ю.В., главный экономист  
финансово-экономического отдела

*Академии экономической безопасности МВД России*

Современная действительность в стремительно меняющемся потоке событий оказывает существенное влияние на процессы, происходящие в различных сферах жизнедеятельности человека, в том числе в сфере государственного управления, социальной сфере и экономике. Поиск наиболее целесообразных путей и максимально эффективных механизмов воздействия в настоящее время становится все более сложным процессом, требует комплексного подхода при решении поставленных задач и должен учитывать разнообразные показатели. В связи с этим, одной из основных задач государства является обеспечение достойного уровня жизни его граждан. Высокий уровень жизни – это показатель сегодняшнего времени. Низкий жизненный уровень, особенностью которого является концентрация усилий людей только на удовлетворение своих физиологических потребностей, не позволяет в полной мере раскрыть профессиональные качества человека, его интеллектуальные способности. Высокий уровень благосостояния граждан, достигаемый благодаря достойному уровню оплаты труда, позволяет обеспечить заинтересованность работников в повышении производительности и результативности при выполнении своих должностных обязанностей, и в результате – повысить эффективность трудовой деятельности в целом.

К негативным тенденциям, происходящим в последнее время в нашей стране, можно отнести такие проблемы, как снижение уровня реальных доходов государственных служащих, в частности, сотрудников государственной правоохранительной службы. Сегодня уровень оплаты служебной деятельности (оплаты труда) сотрудников правоохранительной службы не вполне отвечает уровню и качеству затрат труда с точки зрения его профессионально-квалификационных характеристик, интенсивности, риска, реальных потребностей. Нередко нарушается принцип справедливого вознаграждения за труд с учетом сложности и напряженности, высоких достижений при решении поставленных перед правоохранительными органами задач. Существующий в настоящее время размер оплаты служебной деятельности служащих правоохранительной службы не адекватен как сложившемуся уровню и динамике роста цен в стране, так и степени важности выполняемых ими служебных обязанностей.

При этом, нарастающее отставание размера оплаты служебной деятельности государственных служащих от уровня оплаты труда соответствующих по квалификации и уровню профессиональных качеств работников внебюджетного сектора экономики влечет за собой значительное снижение престижа и статуса государственной службы, в том числе правоохранительной службы, острый дефицит высококвалифицированных кадров, снижение уровня профессиональной подготовленности

и компетентности сотрудников правоохранительных органов, а также наличие большого количества «случайных людей» и формального подхода при решении поставленных задач.

Существующий рынок труда распространяет свое воздействие на всех трудоспособных граждан государства, в том числе и на представителей правоохранительной службы. В условиях функционирования рыночной экономики под действием закона спроса и предложения осуществляется размещение и перемещение трудовых ресурсов. Сегодня престижность любой профессии определяется, в первую очередь, размером доходов, и в результате, уровнем благосостояния ее представителей и должен быть не только достаточным для обеспечения необходимых жизненных потребностей, но и соответствовать определенным стандартам, присущим жизни современного общества.

В соответствии с этим, устанавливаемый на государственном уровне размер денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов и комплекс мер, направленный на предоставление сотрудникам правоохранительной службы определенных гарантий социальной направленности, определяет статус и конкурентоспособность правоохранительной службы на рынке трудовых ресурсов. Престижность профессии служащего правоохранительных органов оказывает влияние на показатели эффективности деятельности правоохранительной службы, заинтересованность сотрудников в повышении результативности возложенных на них обязанностей и, в конечном счете, эффективность деятельности правоохранительной службы. Отток высококвалифицированных специалистов из правоохранительной службы влечет за собой ослабление способности правоохранительных институтов выполнять присущие им функции обеспечения безопасности и правопорядка, противодействия различным видам преступности.

В соответствии с этим, реформирование оплаты служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов, проводимое в рамках реформирования института государственной службы страны, реформы социальной сферы и бюджетной реформы с целью повышения эффективности системы государственного управления, мотивированной на деятельность в интересах общества и государства, является одним из наиболее актуальных направлений в совокупности проводимых в настоящее время преобразований.

В сознании людей уже давно сформировалось понимание того, что необходимо изменить к лучшему существующий государственный механизм, повернуть его лицом к человеку и направить работу государственного аппарата на службу законным интересам граждан. Поэтому, являясь важнейшей составной частью и одним из ключевых элементов административной реформы, реформирование государственной службы, в частности правоохранительной службы, в последнее время становится одним из приоритетных направлений государственной политики, проводимой в области совершенствования системы государственного управления.

Сегодня крупномасштабные реформы, направленные на преобразование системы государственного управления, идут полным ходом.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и План мероприятий по

проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. В соответствии с данной Концепцией реформирование системы государственно-го управления в России является наиболее важным условием ускорения социально-экономического развития страны. Одной из основных целей административной реформы в Российской Федерации в 2006 -2008 годах названо повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В целях реализации положений федеральных законов от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в связи с истечением срока действия федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 года № 1437 продлен на 2006-2007 годы срок реализации Федеральной Программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336. Определен объем финансирования Федеральной программы в размере 96,4 млн. рублей – в пределах средств, выделенных из федерального бюджета на реализацию мероприятий, предусмотренных Программой, и не востребованных ее государственными заказчиками в 2003-2005 годах.

Принятие данного документа явилось переходом ко второму этапу реформирования государственной службы Российской Федерации. Предполагается, что на этом этапе в 2006-2007 годах в полном объеме будут реализованы приоритетные направления реформирования государственной службы, определенные Федеральной Программой «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», продолжены начатые с 2003-2005 годов преобразования, направленные на формирование целостной и оптимальной системы государственной службы, решены задачи, связанные с законодательным закреплением определенных в Программе мероприятий и совершенствованием механизмов эффективного функционирования каждого из видов государственной службы.

Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 была принята в целях повышения эффективности государственной службы в интересах укрепления государства и развития гражданского общества.

Программа определила комплекс мероприятий, направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых, кадровых и методических основ государственной службы для совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам реформирования государственной службы, создания материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы.

В соответствии с Программой главными направлениями реформирования государственной службы Российской Федерации явилось:

- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы Российской Федерации в целях оптимизации состава государственных служащих;

- выработка мер по совершенствованию оплаты труда государственных служащих в целях приближения ее уровня к уровню оплаты труда руководителей и специалистов органов управления в негосударственном секторе экономики, для обеспечения конкурентоспособности государства как работодателя и улучшения профессионального состава государственных служащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы Российской Федерации, по рациональному использованию в системе государственной службы современных информационных технологий;
- внедрение программ подготовки кадров для государственной службы Российской Федерации и профессионального развития государственных служащих;
- формирование системы управления государственной службы Российской Федерации.

Целью Программы определено: повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы.

В Программе отмечено, что сложившееся состояние государственной службы порождает следующие негативные тенденции ее развития. Ухудшается профессиональный состав государственных служащих в связи с низкой средней заработной платой и ее существенной дифференциацией по государственным органам. Происходит снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности. Нехватка квалифицированных кадров сочетается с наличием незаполненных вакансий, что, в первую очередь, связано с низкой оплатой труда государственных служащих.

Рассмотрены вопросы, касающиеся заработной платы федеральных государственных служащих, произведен сравнительный анализ уровня заработной платы по соответствующим должностям федеральных государственных служащих и работников негосударственного сектора. Сделан вывод, что существующая разница в размерах оплаты труда затрудняет привлечение на государственную службу квалифицированных специалистов и руководителей, приводит к оттоку государственных служащих в негосударственный сектор экономики (особенно это касается наиболее востребованных профессий и возрастных категорий), что снижает эффективность деятельности государственных органов, ухудшает профессиональный состав государственных служащих, снижает престиж государственной службы.

Программа обозначила, что в ходе осуществления работы по приведению нормативных правовых основ системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями предполагается проведение оптимизации оплаты труда государственных служащих, в целом, приближение ее уровня к уровню оплаты труда руководителей и специалистов органов управления в негосударственном секторе, что обеспечит конкурентоспособность государства как работодателя и улучшит профессиональный состав государственных служащих.

Одним из ожидаемых результатов реализации Программы является создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих; достижение качественного уровня исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг; повышение эффективности кадровой политики в системе государст-

венной службы в целях улучшения профессионального уровня государственных служащих; создание материально-технических условий для эффективного исполнения федеральными государственными служащими должностных (служебных) обязанностей; формирование системы управления государственной службой.

В целях создания условий для обеспечения динамичного и устойчивого развития российской экономики, повышения уровня жизни населения и обеспечения взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по решению задач в области социально-экономического развития Российской Федерации распоряжением правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р была утверждена «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)» и «План действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)».

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) определяет ключевые направления деятельности Правительства Российской Федерации на этот период, обеспечивающие достижение таких стратегических целей развития страны, как повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности страны. Программой предусматривается разработка механизмов, направленных на повышение эффективности проводимых реформ на основе анализа их практической реализации и выполнение задач, поставленных Президентом Российской Федерации перед Правительством Российской Федерации.

В Программе указано, что особое значение для решения экономических задач имеет совершенствование судебной и правоохранительной систем.

Будет продолжено проведение административной реформы и реформы государственной службы, которые направлены на обеспечение публичности и регламентации деятельности государственных органов власти и дальнейшее сокращение их избыточных функций.

В Программе обозначено, что устойчивые и высокие темпы экономического роста невозможно обеспечить без развития рынка труда и создания условий для возникновения эффективных рабочих мест. Низкий уровень заработной платы в бюджетной сфере и ряде отраслей экономики деформирует систему спроса и предложения на рабочую силу, способствует развитию бедности, ограничивает рост внутреннего потребительского спроса, не стимулирует внедрение эффективных и современных технологий. Программой определено, что в течение 3 лет необходимо повысить заработную плату работников бюджетной сферы в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза.

При этом в Программе отмечено, что наряду с повышением заработной платы назрела необходимость в принятии решений и разработке механизмов, направленных на повышение мотивации к достижению эффективных результатов учреждений бюджетной сферы. Одновременно с модернизацией системы учреждений бюджетной сферы, в том числе, с переходом части учреждений на новые организационно-правовые формы,

необходимо реформирование системы оплаты труда, направленное на повышение стимулирования работников к оказанию качественных услуг.

Федеральным законом Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определено, что система государственной службы Российской Федерации включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

В соответствии с этим, проблемы, обозначенные в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» и «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)», в частности, в области оплаты служебной деятельности и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, в полной мере можно отнести к правоохранительной службе. Низкий уровень заработной платы, неадекватный современным потребностям, отсутствие эффективной системы материального стимулирования в настоящее время являются наиболее распространенными причинами увольнения со службы квалифицированных специалистов правоохранительных органов.

Реформирование социальной сферы, проводимое в настоящее время в Российской Федерации, а именно принятие Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» явилось фактором, распространившим свое воздействие на многие направления жизнедеятельности граждан Российской Федерации. Введение в действие указанного закона оказало существенное влияние на систему оплаты служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов. Замена с 1 января 2005 года для огромного количества категорий граждан России Федерации неденежных форм обеспечения и натуральных льгот на денежную форму на основании дифференцированного подхода в зависимости от категории льгот и их объединение в единую форму оплаты труда потребовало новых пропорций в структуре оплаты служебной деятельности сотрудников правоохранительной службы. Перевод существующих льгот и других неденежных форм обеспечения в денежную форму был осуществлен путем отмены предоставляемых ранее сотрудникам правоохранительной службы льгот. Одновременно с началом реализации этих мероприятий, увеличился размер некоторых видов дополнительных выплат, носящих стимулирующий и компенсационный характер. Поменялось соотношение удельного веса льгот и денежных выплат в общем объеме материального обеспечения сотрудников правоохранительной службы. То есть, можно сделать вывод, что такие существующие в российской действительности категории как «льгота» уходят из дей-

ствующей в настоящее время системы оплаты служебной деятельности сотрудников правоохранительной службы. На смену им приходят такие понятия, как выплаты компенсационного характера, социальные гарантии, как совокупность социально-экономических и организационных предпосылок, условий, средств и методов, способствующих полной реализации прав и свобод гражданами Российской Федерации.

В своем ежегодном Бюджете Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года Президент Российской Федерации дал оценку социальной реформе, проводимой в нашей стране, отметив, что, хотя приняты решения о совершенствовании оплаты труда федеральных государственных служащих, военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов и зарплат бюджетников были в очередной раз проиндексированы, однако, бюджетные расходы на проведение «монетизации» оказались неоправданно занижены, а механизмы их реализации оказались не до конца проработанными. Из-за этого многое пришлось менять на ходу, спешно искать выходы из создавшегося положения, из-за чего возникла потребность в существенной корректировке расходной части бюджета 2005 года.

Иными словами, с 1 января 2005 года в соответствии с Федеральным законом 122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была отменена льгота сотрудников правоохранительных органов на бесплатный проезд общественным транспортом городского и пригородного сообщения. Одновременно с этим, в соответствии, например, с приказом МВД России от 2 декабря 2004 года № 795 «О выплате сотрудникам органов внутренних дел ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы» начальникам подразделений центрального аппарата МВД России и подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, начальникам главных управлений МВД России по федеральным округам, министрам внутренних дел, начальникам ГУВД (УВД) субъектов Российской Федерации, начальникам УВДТ, ОУМТиВС, УВД (ОВД) на закрытых территориях и режимных объектах, образовательных, научных и иных учреждений МВД России разрешено устанавливать с 1 января 2005 года сотрудникам органов внутренних дел дифференцированную в зависимости от состава сотрудников и местности прохождения службы ежемесячную надбавку за сложность, напряженность и специальный режим службы в размере до 120 процентов должностного оклада по занимаемой штатной должности.

Сотрудникам органов внутренних дел, проходящим службу в гг. Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях выплату ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы разрешено производить в увеличенных размерах.

Таким образом, с 1 января 2005 года указанная ежемесячная надбавка, помимо выплаты за сложность, напряженность и специальный режим службы, то есть выплаты, носящей стимулирующий характер, приобрела

также направленность компенсационного характера. Дифференциация в установлении и выплате данной надбавки теперь позволяет учесть не только сложность и напряженность службы различных категорий сотрудников, но и возместить расходы на проезд общественным транспортом городского и пригородного сообщения.

То есть, увеличение расходов на проезд, связанных с отменой существующей ранее льготы, было компенсировано путем увеличения размера надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы сотрудников правоохранительных органов.

При этом одновременно с указанными изменениями в законодательстве с 1 января 2005 года, была увеличена стоимость проезда на общественном транспорте. Увеличение было произведено в различных пропорциях в зависимости от вида транспорта и региона.

Аналогично предыдущему 2005 году, одновременно с увеличением денежного довольствия сотрудников правоохранительной службы с 1 января 2006 года в 1,15 раза, была увеличена стоимость проезда на общественном транспорте. С одной стороны, увеличение размеров должностных окладов и окладов по специальным званиям сотрудников правоохранительной службы повлекло за собой увеличение реального размера надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы, которая устанавливается в процентном отношении к величине должностного оклада по замещаемой штатной должности. С другой стороны, при увеличении с 1 января 2006 года размера надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы на 15 процентов, стоимость проезда общественным видом транспорта, например, по Московской области, увеличилась на 15-30 процентов в зависимости от вида общественного транспорта.

Таким образом, сегодня можно отметить, что данное законодательное нововведение государства в области решения вопросов социальной направленности, а именно, замена натуральных льгот денежными компенсациями, явилась самым болезненным новаторством, на которое решилось Правительство Российской Федерации за последний период. Сегодня можно констатировать, что реализация положений указанного закона вызвала негативную оценку общества, в том числе сотрудников правоохранительной службы, в процессе адаптации к подобным нововведениям. В результате, перевод льгот и других неденежных форм обеспечения в денежную форму можно рассматривать как ухудшение материального положения сотрудников правоохранительной службы, уменьшение реального объема их материального обеспечения со стороны государства и, как следствие – снижение благосостояния и уровня жизни сотрудников правоохранительных органов. Фактическое увеличение денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов не в полной мере соответствует размеру понесенных расходов на проезд сотрудников общественным видом транспорта.

Другой причиной, имеющей социальный характер, которая влечет за собой снижение уровня доходов сотрудников правоохранительных органов, является инфляция, сопровождающаяся ростом цен на товары и услуги, падением реальной заработной платы, снижением жизненного уровня населения.

После 1 июля 2002 года, до настоящего времени денежное довольствие сотрудников правоохранительной службы индексировалось два раза, с 1 октября 2003 го-

да и с 1 января 2006 года. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2003 года № 605 «О повышении денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы министерства юстиции Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации» размеры должностных окладов и окладов по специальным званиям повысились в 1,11 раза. С 1 января 2006 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2005 года № 759 «О повышении денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» размеры окладов по штатным должностям и оклады по специальным званиям сотрудников органов внутренних дел повысились в 1,15 раза.

Введение, в целях совершенствования системы денежного довольствия ежемесячного денежного поощрения отдельных сотрудников органов внутренних дел, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 177 «О ежемесячном денежном поощрении отдельных категорий военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания» с 1 марта 2005 года, обеспечило увеличение размера денежного довольствия сотрудников правоохранительной службы, за 2005 год, в среднем, на 15 процентов.

При этом в соответствии с положениями Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года накопившиеся годами проблемы, касающиеся заработной платы учителей, врачей, работников культуры, науки и военнослужащих, определены в среднесрочной перспективе в качестве общенациональных. Президент признал необходимым в течение трех лет добиться повышения доходов бюджетников в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. То есть, в ближайшие годы зарплаты бюджетников должны расти, как минимум, в полтора раза быстрее, чем цены на потребительские товары. Названные меры обозначены Президентом, как необходимый минимум. Таким образом, можно будет добиться приближения средней заработной платы в бюджетном секторе к средней заработной плате по стране.

В целях реализации перечисленных мер на основании «Перечня поручений по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год» от 11 мая 2005 года Президентом было поручено: «подготовить и внести в установленном порядке предложения по повышению в течение трех лет не менее чем в 1,5 раза заработной платы учителей, врачей, работников культуры, науки и военнослужащих и приравненных к ним категорий, предусмотрев при этом внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений, в том числе, предоставляющих возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации повышать заработную плату в бюджетной сфере опережающими темпами»

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации о недопущении ухудшения материального положения военнослужащих и приравненных к ним лиц, а также об увеличении в реальном выражении за три года денежного довольствия военнослужащих, в том числе сотрудников правоохранительных органов, в 1,5 раза, повышение денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц должно быть проведено в 2006-2008 годах с учетом уровня инфляции, планируемой при формировании проектов бюджета на указанные годы.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 399-р об утверждении Перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы на трехлетний период, начиная с 2006 года, предусматривается осуществление индексации должностных окладов и окладов по специальным званиям в следующих размерах:

- с 1 января 2006 года – на 15 процентов;
- с 1 января 2007 года – на 10 процентов;
- с 1 ноября 2007 года – на 15 процентов;
- с 1 сентября 2008 года – на 15 процентов.

В совокупности, указанные размеры индексации должностных окладов и окладов по специальным званиям позволят увеличить денежное довольствие сотрудников органов внутренних дел на 67 процентов.

Рассматривая сегодняшнюю ситуацию можно отметить, что за 2003-2005 годы общее увеличение денежного довольствия сотрудников правоохранительной службы с учетом индексации должностных окладов и окладов по специальным званиям и введением ежемесячного денежного поощрения, составило, в среднем, 27,7 процентов.

Официальный уровень инфляции за 2003-2005 годы составил:

- за 2003 год - 12 процентов;
- за 2004 год - 11,7 процентов;
- за 2005 год - 10,9 процентов.

Совокупный уровень инфляции за рассматриваемый период составил 38,7 процентов.

Приведенные данные показывают, что за указанный период реального повышения денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов не произошло. Совокупный уровень инфляции превышает размер индексации денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел. Фактически произошло ухудшение материального положения сотрудников правоохранительной службы.

Планируемые мероприятия Правительства Российской Федерации по увеличению денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц за период с 2006 года по 2008 год в 1,5 раза возможны только, если при указанных на перспективу размерах индексации денежного довольствия совокупный размер инфляции за 2006-2008 годы составит в общей сложности 17 процентов. Фактически, анализируя тенденции роста уровня инфляции предыдущих лет, это невозможно. В случае, если в среднем уровень инфляции за 2006 год не превысит 8,5 процентов в год, (прогнозируемый уровень инфляции в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» – максимум 8,5 процентов), а за 2007-2008 годы в совокупности составит максимум – 13,4 процента (прогнозируемый уровень инфляции в соответствии с Прогнозом социально-экономического развития на 2006 год и основными па-

раметрами прогноза до 2008 года составляет: 2007 год – максимум 7,5 процентов, 2008 год – максимум 5,5 процентов), то для реализации поручения Президента Российской Федерации об увеличении денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц в реальном выражении в 1,5 раза потребуется совокупное номинальное увеличение размеров денежного довольствия на 73 процента.

Таким образом, на основании приведенного анализа можно сделать вывод, что предполагаемые Правительством Российской Федерации мероприятия по индексации должностных окладов и окладов по специальным званиям с целью улучшения материального благосостояния военнослужащих и приравненных к ним категорий, не способны увеличить денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц за период с 2006 года по 2008 год в 1,5 раза.

Рассматривая проблемы, связанные с оплатой служебной деятельности сотрудников правоохранительной службы, необходимо также отметить, что направление государственной политики в области реформирования социальной сферы, предусматривающее перевод натуральных льгот в денежную форму, с точки зрения обеспечения экономических интересов государства представляется обоснованным и целесообразным мероприятием вследствие необходимости учета и контроля за перераспределением материальных ресурсов государства и расходованием бюджетных средств. В условиях рыночной экономики финансы выступают эффективным показателем при осуществлении функций учета и контроля. Это положение является одной из составных частей реформы бюджетной сферы.

О необходимости проведения бюджетной реформы отмечено в Бюджетном Послании Президента Российской Федерации от 24 мая 2005 года, целью которой является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики, создание прозрачности и открытости для общества операций с государственными финансами, усиление ответственности власти за результаты проводимой ею бюджетной политики, что будет способствовать созданию атмосферы доверия граждан к самой власти.

Реформирование бюджетной сферы проводится для того, чтобы создать такие учетные процедуры, которые позволили бы формировать отчетную информацию, на основе и с помощью которой возможно было бы принимать оптимальные решения и делать выбор, отдавая предпочтение наиболее эффективным и рациональным способам решения задач в реализации функций государства. То есть, бюджетный учет должен быть построен так, чтобы анализ финансово-хозяйственной деятельности четко показывал насколько эффективны затраты государства, производимые в различных направлениях государственной политики, и насколько эти затраты соответствуют поставленным целям и выполненным при этом задачам. Это прямым образом находит свое отражение в таких вопросах, как расходы государства на оплату труда, и их соизмеримость с результативностью проводимых мероприятий, направленных на решение конкретных проблем.

Главной задачей бюджетной реформы становится создание действенных механизмов, направленных на эффективное управление общественными финансами,

смещение акцентов бюджетного процесса с управления бюджетными ресурсами на управление результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Эти вопросы отражены в Бюджетном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2005 года, во исполнение которого, в целях повышения результативности бюджетных расходов и оптимизации управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации была разработана и утверждена постановлением Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 годах. То есть, в рамках Концепции управления результатами бюджет формируется, исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, в том числе политики, направленной на создание эффективной системы материального стимулирования, на увеличение результативности и производительности при выполнении поставленных задач. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств, устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой, формируется общая сумма ассигнований, создаются стимулы для оптимизации использования различного рода ресурсов, приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Ядром новой организации бюджетного процесса становится концепция «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования».

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2004 год также отмечено: «Государство должно отказаться от сметного финансирования бюджетной сети и прямого предоставления значительной части бюджетных услуг и перейти к принципу их оплаты в соответствии с получаемыми обществом результатами».

В соответствии с Концепцией повышение эффективности бюджетных расходов, прежде всего, связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. В то же время, все составляющие реформы бюджетной системы являются взаимосвязанными, и достижение максимально положительного результата возможно только при одновременно успешном и последовательном осуществлении реформирования государственного сектора в целом.

Бюджетное планирование ориентированное на результат является одним из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления и, как таковое, способно дать максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления. Положительный результат от внедрения данного метода планирования зависит от эффективной взаимосвязки концепций бюджетной и административной реформ и практических шагов по их проведению, а также от реализации ряда

других направлений политики по повышению эффективности государственного сектора и мероприятий по совершенствованию качества услуг, предоставляемых государством населению, которые намечены в программных документах по реформированию государственного сектора.

В соответствии с этим в Концепции отмечено, что реформа бюджетного процесса, зависящая от темпов и направлений широкого круга структурных реформ, является одной из важнейших предпосылок для повышения эффективности государственного управления и реструктуризации бюджетного сектора.

Таким образом, сегодня привлекательность правоохранительной службы определяется, прежде всего, нынешним состоянием денежного довольствия, устанавливаемого служащим правоохранительной службы и возможными перспективами улучшения благосостояния сотрудников правоохранительных органов, основанными на результатах дальнейшего реформирования сферы оплаты служебной деятельности в рамках проводимых в настоящее время преобразований по всем направлениям государственной политики, а именно административной реформы, одним из направлений которой является реформирование государственной службы, мероприятий, носящих социальный характер, реформы бюджетной сферы.

Вместе с этим, следует отметить, что в настоящее время, как уже отмечалось ранее, сохраняется тенденция значительного понижения статуса правоохранительной службы и престижа правоохранительной деятельности. Это в значительной степени связано с тем, что в настоящее время отсутствует закрепленная на законодательном уровне эффективная система денежного довольствия сотрудников правоохранительной службы, опирающаяся на социально-экономические показатели развития государства. Существующий сегодня механизм установления и индексации денежного довольствия служащих правоохранительной службы не является в полной мере гарантией реального увеличения уровня доходов в соответствии с показателями экономического роста в стране и ростом доходов других категорий работников. Сравнительный анализ показывает, что происходит возрастающее с каждым годом отставание размера денежного содержания сотрудников правоохранительной службы от уровня оплаты труда аналогичных по уровню квалификации, профессиональных качеств и навыков практической деятельности работников внебюджетного сектора экономики. Это вызывает либо снижение заинтересованности сотрудников в решении поставленных задач и формальный подход при выполнении своих непосредственных обязанностей, либо ведет к увольнению со службы грамотных и опытных специалистов, чьи знания и опыт востребованы в коммерческих организациях. И, как результат — происходит снижение эффективности правоохранительной службы. Вышесказанное является одной из причин снижения результативности правоохранительной деятельности в целом и текучести кадров, отсутствия заинтересованности при выполнении своих должностных обязанностей и коррупции в правоохранительных органах.

Именно по этим причинам, организация государственной службы, в частности, правоохранительной службы и такая ее составляющая, как управление системой оплаты служебной деятельности, требует кардинального

преобразования, так как в полной мере не соответствует целям и задачам социально-экономического развития общества и государства в целом и, как следствие — отрицательным образом оказывает влияние практически на все сферы жизнедеятельности граждан.

При этом, для повышения статуса и престижности государственной службы, авторитета государственных служащих, привлечения на государственную службу высококвалифицированных профессионалов, которые своими знаниями и практическими навыками обеспечили бы надежность и безопасностью гражданам нашей страны необходимо не только повышать уровень оплаты служебной деятельности государственных служащих, в том числе служащих правоохранительной службы, регулярно индексируя размер денежного довольствия с учетом размера инфляции, но проводить мероприятия, направленные на то, чтобы фактическая оплата за работу на государственной службе соответствовала поставленным задачам и была соизмерима сложности и важности решаемых проблем и степени риска при их выполнении. Для достижения этих целей при оплате служебной деятельности государственных служащих необходимо использовать такие механизмы управления, которые учитывали бы дифференцированные подходы в оплате за выполненную работу в зависимости от уровня замещаемых должностей и, соответственно, от степени ответственности при выполнении поставленных задач, от различий в профессиональной компетенции, важности и сложности выполняемых поручений. При этом данный подход не должен носить формального характера.

В соответствии с этим, денежное довольствие сотрудников правоохранительной службы, выступая, одной стороны, источником удовлетворения физиологических и духовных потребностей, с другой стороны, способно явиться действенным механизмом воздействия, который может оказывать существенное влияние на формирование у служащих правоохранительной службы сознательного и добросовестного отношения к выполнению своих должностных обязанностей, повышения заинтересованности в достижении высоких результатов в профессиональной деятельности.

Поэтому для решения указанных проблем: повышения престижности и значимости правоохранительных органов, авторитета сотрудников и, как следствие — повышение результативности выполняемой работы, в частности в сфере обеспечения экономической безопасности государства, общества и личности, необходимо не только повышать уровень оплаты сотрудников правоохранительных органов с учетом инфляционных процессов, которые являются неотъемлемой частью современной рыночной экономики, но и, по возможности, усилить дифференциацию по оплате служебной деятельности, в зависимости от замещаемых должностей, различных по компетенции и диапазону выполняемых обязанностей, ответственности за принимаемые решения.

Данные обстоятельства диктуют необходимость пересмотра существующей системы оплаты служебной деятельности служащих правоохранительной службы, ее оптимизации, повышения эффективности расходования средств бюджетов на оплату служебной деятельности сотрудников правоохранительной службы. Закрепленные на законодательном уровне направления государственной политики, а именно проводимое реформирование государственной службы, преобразования, нося-

щие социальный характер, бюджетная реформа, представляются обоснованными мероприятиями. Тем не менее, низкий уровень заработной платы, неадекватный современной действительности, отсутствие эффективной системы материального стимулирования, являются сегодня наиболее распространенными причинами текучести квалифицированных кадров правоохранительных органов. Рассматривая сложившуюся в стране ситуацию в ракурсе становления и формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, в частности правоохранительной службы, проблема оплаты служебной деятельности является одной из первоочередных задач в рамках проводимого реформирования. Как отмечалось ранее, особую актуальность приобретают вопросы, связанные с разработкой эффективной системы материального поощрения служащих правоохранительной службы за достижение особых результатов в службе. Эта задача может быть выполнена при условии совершенствования системы оплаты труда, создания эффективной системы материального поощрения сотрудников и механизмов стимулирования их профессиональной деятельности.

Моделью для создания эффективной системы материального обеспечения сотрудников правоохранительной службы и регулирования процессов материального стимулирования их профессиональной служебной деятельности при выполнении поставленных задач может служить Федеральный Закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который определяет методы и механизмы материального стимулирования профессиональной деятельности гражданских служащих.

Закон вводит новую схему оплаты труда государственных гражданских служащих, которые в соответствии с законом Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» являются одной из составных частей системы государственной службы Российской Федерации. В соответствии с новой системой, размер оплаты труда служащего будет зависеть от эффективности и результативности его профессиональной деятельности. При использовании данной модели стимулирования профессиональной деятельности фонд оплаты труда формируется на основе показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа. Денежное вознаграждение конкретного служащего зависит от того, насколько профессионально, эффективно и продуктивно он выполняет возложенные на него должностные обязанности.

Закон устанавливает периодичность и порядок индексации окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы. То есть, размеры должностных окладов увеличиваются в соответствии с

законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение об увеличении (индексации) размеров окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы принимается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

Закон определяет схему поощрений и награждений за гражданскую службу, которые могут быть применены при безупречной и эффективной службе. Поощрение может носить как материальный, так и нематериальный характер. В соответствии с законом объявления благодарности, награждения почетной грамотой сопровождаются выплатой денежного единовременного поощрения или вручением ценного подарка. Также предусмотрена выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет и поощрения Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Высшей формой поощрения является награждение государственными наградами Российской Федерации. Эта форма поощрения применяется специально уполномоченными государственными органами за особые заслуги. То есть, данный закон соединяет материальное и моральное поощрение государственного гражданского служащего.

Таким образом, в соответствии с указанным правовым документом, законодательно закреплена дифференцированный подход к оплате служебной деятельности некоторых категорий гражданских служащих и методы стимулирования их работы.

Из анализа приведенных нормативных правовых документов следует, что реформирование государственной службы, в частности правоохранительной службы, становится одним из приоритетных направлений в области государственного строительства и направлено на решение ряда стратегических задач. Проводимые в последнее десятилетие в нашей стране преобразования направлены на то, чтобы государственная служба, стала эффективным и надежным помощником при реализации политики государства. Для этого необходимо привести систему государственной службы в соответствие со сложившимися условиями рыночной экономики, сформировать систему управления государственной службой. Указанные задачи возможно реализовать посредством повышения эффективности служебной деятельности государственных служащих, одним из направлений которого становится преобразование действующей в настоящее время системы оплаты служебной деятельности.

*Быковская Юлия Викторовна*