

УДК 338.2

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.И. Шумяцкий

Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС

E-mail: roman-tax@mail.ru

Описана структура и принципы государственной службы, приведена динамика численности работников государственных органов. Рассмотрены некоторые аспекты неконкурентоспособности государственной гражданской службы, влияющие на российскую экономику. Обосновано введение института декларирования имущества и активов государственных служащих, определены правила налогообложения расходов, не соответствующих доходам государственных служащих. Выявлены возможные причины неэффективного расходования бюджетных средств.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, конкурентоспособность государственной службы, развитие экономики, бюджетополучатели, эффективное расходование бюджетных средств.

SOME ASPECTS OF COMPETITIVENESS OF THE FEDERAL STATE CIVIL SERVICE AND ITS IMPACT ON ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

R.I. Shumyatskiy

Siberian Institute of Management – Branch RANEPА

E-mail: roman-tax@mail.ru

Structure and principles of state service are described, population dynamics of state bodies staff is presented. Some aspects of noncompetitiveness of state civil service affecting Russian economy are considered. Introduction of declaration of property and assets of state staff is proved, taxation rules for expenses that don't comply with revenue of state staff are defined. Possible reasons of ineffective expenditure of budgetary funds are revealed.

Key words: state civil service, competitiveness of state service, development of economy, spending units, effective expenditure of budgetary funds.

Государственная служба в Российской Федерации представляет собой профессиональную служебную деятельность российских граждан в целях обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, органов государственной власти и лиц, замещающих должности, для исполнения полномочий государственных органов на федеральном и региональном уровнях [4].

Для обеспечения перечисленных выше полномочий в России создана система государственной службы, состоящая из государственной гражданской, военной и правоохранительной службы. Общая структура государственной службы Российской Федерации приведена на рис. 1.

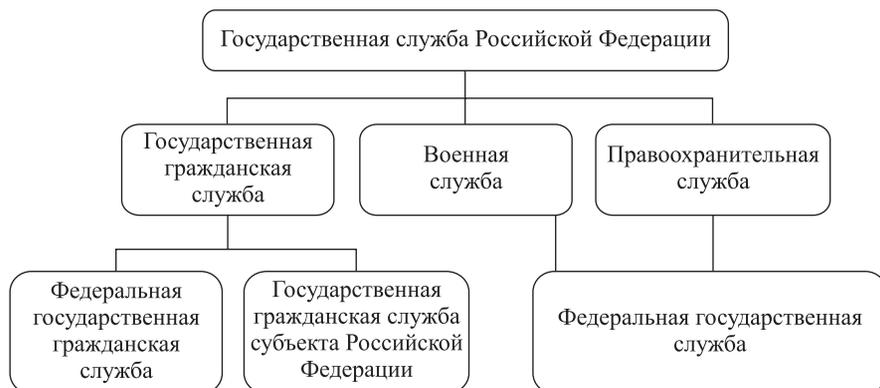


Рис. 1. Структура государственной службы Российской Федерации

Каждый из видов государственной службы регулируется соответствующими специальными федеральными законами.

На современном этапе большой интерес для исследования представляет институт государственной гражданской службы, поскольку привлекательность и конкурентоспособность именно этого вида службы, а точнее, ее разновидности – федеральной государственной гражданской службы, за последние годы значительно снизилась и находится около критических отметок.

Основными принципами федеральной государственной гражданской службы являются [2]:

- доступность, т.е. равенство условий доступа претендентов на государственную гражданскую службу любого уровня;
- открытость – поступление на госслужбу на основе открытого конкурсного отбора;
- конкурентоспособность – привлекательность госслужбы на рынке труда;
- платность, т.е. зависимость денежного содержания государственного служащего от конечных результатов его служебной деятельности;
- ротация госслужащего, означающая его должностной рост как по горизонтальной, так и по вертикальной карьерной лестнице;
- профессионализм, т.е. создание системы постоянного повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных служащих.

В настоящее время значительная часть населения страны занята на службе в системе государственных органов власти. Динамика численности работников государственных органов [5] приведена на рис. 2.

Из представленной гистограммы видно, что в последнее десятилетие вовлечение граждан в процесс управления государством усилилось. Государственная гражданская служба стала более бюрократичной и малоподвижной.

На современном этапе в системе государственной гражданской службы в силу ряда объективных и субъективных причин наблюдается дисбаланс, проявляющийся, прежде всего, в ее неконкурентоспособности. Безусловно,

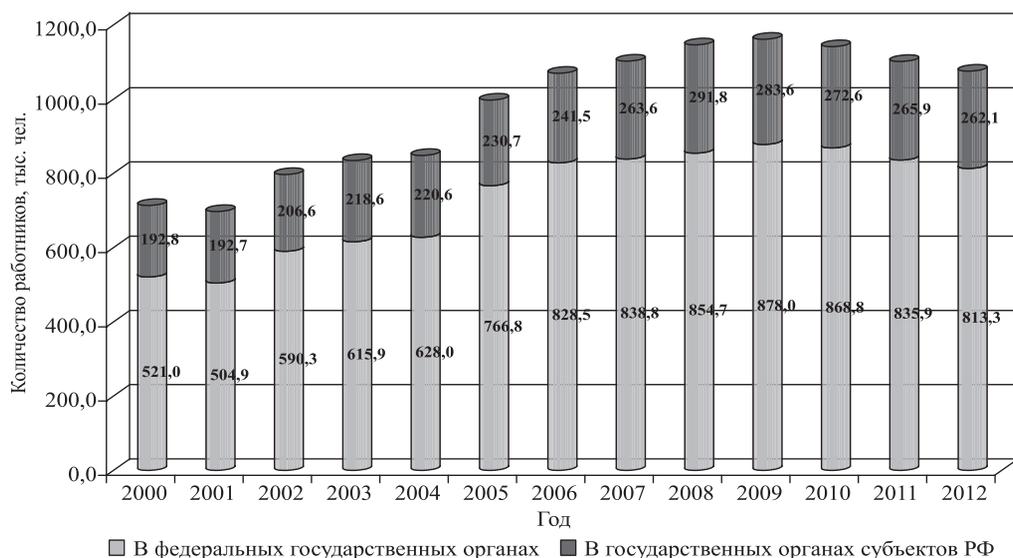


Рис. 2. Численность работников государственных органов

это негативно влияет на качественное исполнение своих полномочий государственными гражданскими служащими в части оказания государственных услуг и принятия управленческих решений, что, в конечном итоге, в целом отрицательно влияет на развитие нашей экономики.

Рассмотрим некоторые аспекты государственной гражданской службы Российской Федерации, так или иначе влияющие на ее конкурентоспособность.

Так, поступление и прохождение государственной гражданской службы регулируется соответствующим федеральным законом (далее – Закон 79-ФЗ) [2]. Очевидно, что в настоящее время его отдельные положения в целях усиления конкурентоспособности госслужбы требуют переосмысления и доработки.

Так, по общим правилам, в целях оценки профессионального уровня и соответствия определенным квалификационным требованиям, поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется по результатам конкурсного отбора.

Эта норма, бесспорно, правильна в отношении всех категорий и групп должностей. Однако кадровые службы федеральных государственных органов при этом сталкиваются с «сопутствующими» проблемами. Например, для младшей группы должностей федеральной государственной гражданской службы установлено одно из квалификационных требований – наличие, минимум, среднего специального образования. В то же время представитель нанимателя с удовольствием принял бы на государственную гражданскую службу студента 5-го курса профильного направления или специальности, который после получения диплома все равно пришел бы работать в этот орган, но не может этого сделать, поскольку не будут соблюдены положения о квалификационных требованиях при поступлении на государственную службу. Очевидно, что в этой части Закон 79-ФЗ требует доработки в части приема на младшую группу должностей не только лиц

со средним специальным и высшим образованием, но и с незаконченным высшим образованием.

Другая проблема связана с реализацией принципа конкурсности при поступлении на государственную гражданскую службу – представитель нанимателя в большинстве случаев обязан осуществить процедуру конкурсного отбора претендентов. Однако в силу определенных причин такие конкурсы зачастую просто физически не могут состояться.

Главная причина – отсутствие претендентов на должности из-за снижения престижности госслужбы, ее неконкурентоспособность по отношению, например, к кредитно-финансовому сектору экономики.

Еще одной причиной является отсутствие обязательных членов конкурсной комиссии – так называемых независимых экспертов. Представителю нанимателя необходимо решить дилемму, связанную с привлечением к работе в конкурсных и аттестационных комиссиях независимых экспертов. С одной стороны, они должны быть высококвалифицированными специалистами в соответствующей области знаний, с другой – их сложно материально заинтересовать. Ведь до настоящего времени оплата одного часа работы независимого эксперта составляет всего лишь 80 руб. [3]. Безусловно, для объективного участия независимого эксперта необходимо значительно увеличить указанную сумму, минимум в десять раз.

В настоящее время неконкурентоспособность государственной гражданской службы проявляется и в низком уровне оплаты труда государственных служащих. Так, зарплата молодого специалиста, имеющего высшее профессиональное образование, на начальном этапе государственной гражданской службы составляет от 8 до 13 тыс. руб. в месяц, что ниже более чем в два раза среднего уровня зарплаты по России. Более того, государственный гражданский служащий, как бы хорошо не трудился, практически не может в материальном плане повлиять на результаты своего труда. Система оплаты труда госслужащих построена таким образом, что фактически предполагается только один вид стимулирующей выплаты – премия по итогам работы, да и она зависит в основном от «объективной» оценки работы госслужащего представителем нанимателя (его заместителем, непосредственным руководителем подразделения). При этом должно быть выполнено еще одно условие – наличие экономии фонда оплаты труда в государственном органе, где работает госслужащий. Как правило, такой экономии либо вообще нет, либо крайне незначительная. Все остальные выплаты и надбавки, предусмотренные действующим законодательством, – ежемесячное денежное поощрение за особые условия госслужбы, за стаж государственной гражданской службы, за классный чин государственной гражданской службы, за работу со сведениями ограниченного распространения и иные выплаты являются безусловными и практически не зависят от представителя нанимателя, а также результатов труда госслужащего.

Видимо учитывая состояние экономики десятилетней давности, законодателем при принятии Закона 79-ФЗ изначально было заложено недостаточное материальное положение государственных гражданских служащих. Однако одновременно была предусмотрена норма (пункт 2 статьи 14 Закона 79-ФЗ), согласно которой госслужащему не запрещается заниматься

иной оплачиваемой деятельностью, но при строгом соблюдении следующих условий:

- 1) предварительное уведомление (как правило, в письменном виде) представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы;
- 2) иная оплачиваемая работа должна выполняться исключительно в свободное от государственной гражданской службы время, т.е. либо до и после основной работы, либо в выходные дни;
- 3) иная оплачиваемая работа не должна повлечь конфликта интересов с основной деятельностью госслужащего.

На наш взгляд, указанная норма может создать предпосылку к коррупционным проявлениям со стороны отдельных госслужащих. Например, госслужащий, работая и получая доход в одной из организаций, всегда может позвонить своему коллеге по государственному органу или федеральной службе из соседнего района, занимающегося, например, контрольно-надзорной деятельностью, в том числе и этой организации, и попросить его об определенных преференциях по отношению к названной организации. Формально, госслужащим требования Закона 79-ФЗ выполнены, а фактически создана коррупционная ситуация.

Полагаем, что норму пункта 2 статьи 14 Закона 79-ФЗ необходимо изменить, оставив право занятия госслужащим только такими видами деятельности, как научная, педагогическая и творческая.

Большой интерес и одновременно вопрос вызывает норма, обязывающая госслужащего передавать в доверительное управление принадлежащие ему активы в форме ценных бумаг, акций, долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций в случаях, если это приводит или может привести к конфликту интересов (пункт 2 статьи 17 Закона 79-ФЗ). Однако гражданское законодательство не ограничивает передачу такого имущества в доверительное управление близким родственникам, например, супругу, детям, родителям, братьям, сестрам и т.п., что по своей сути не устраняет конфликт интересов.

Важным моментом в деле противодействия коррупции является представление госслужащими и претендентами на эти должности определенных сведений, предусмотренных законодательством: о доходах, об имущественном положении и обязательствах имущественного характера, причем не только в отношении себя, но и в отношении членов своей семьи.

Анализ показывает, что данный институт особого противодействия коррупции не оказывает, а, скорее, носит информационный характер. Целесообразно этот институт дополнить положением об обязательном представлении всеми государственными гражданскими служащими сведений о декларировании своих расходов и членов их семей. Подобная норма уже существует в Законе 79-ФЗ для определенных категорий госслужащих, но на практике до настоящего времени в полной мере не реализуется. Да и как ее в полном объеме можно реализовать, есть в качестве соответствия расходов отдельных категорий госслужащих берутся их доходы за период трех лет, что, на наш взгляд, не вполне верно, поскольку доходы могли быть получены (накоплены) и до указанного трехлетнего периода.

Полагаем, что концептуально решение данной задачи необходимо начать с введения в отношении государственных и муниципальных служащих

любого уровня института декларирования их имущества и активов. Это означает, что на первоначальном этапе все государственные служащие обязаны на определенную дату, например, на 1 января одновременно осуществить декларирование остатков всех своих денежных средств, а также личного имущества и прочих активов в количественно-стоимостном выражении, а также обязательств имущественного характера. Таким образом, у каждого госслужащего появится отправная точка (входящее сальдо) его финансовой истории. В дальнейшем входящее сальдо актуализируется с учетом изменения у госслужащего имущественного положения и его обязательств имущественного характера.

В оборот должны быть введены и неукоснительно соблюдаться правила, описываемые следующими формулами:

$$O_{31.12} = O_{01.01} + D_{гс} - P_{гс},$$

$$P_{гс} \leq D_{гс} + O_{01.01},$$

где $O_{31.12}$ – остатки имущества и активов государственного служащего в стоимостном выражении на конец отчетного периода; $O_{01.01}$ – остатки имущества и активов государственного служащего в стоимостном выражении на начало отчетного периода; $D_{гс}$ – доходы государственного служащего за отчетный период; $P_{гс}$ – расходы государственного служащего за отчетный период.

При этом если расходы госслужащего за отчетный год превысят его доходы за этот же период с учетом входящего сальдо (остатков) в стоимостном выражении по его имуществу и активам, госслужащему придется объяснить это несоответствие. Ответом типа: «От бабушки осталось наследство» в данной ситуации воспользоваться нельзя, поскольку задекларированы входящие остатки.

В случае отсутствия от госслужащего документально подтвержденных объяснений по выявленной разнице, она, безусловно, подлежит включению в его доходы и должна облагаться налогом на доходы физических лиц, например, по повышенной налоговой ставке. В отношении самого государственного служащего должна проводиться служебная проверка и, в случае необходимости материалы передаются в компетентные органы для принятия процессуального решения.

Со временем описанные положения можно распространить на всех граждан России, что в конечном итоге может свести к минимуму существующий на современном этапе значительный уровень теневой экономики страны и увеличить консолидированный бюджет Российской Федерации.

Как следствие снизятся коррупционные проявления в обществе, увеличатся поступления в государственные внебюджетные фонды, в частности, в Пенсионный фонд Российской Федерации, что создаст предпосылки для увеличения пенсий пенсионерам. Важным моментом является и то, что с введением указанного института будет реализован в полной мере принцип справедливости налоговой системы, поскольку все налогоплательщики будут нести равное налоговое бремя, что позволит снизить налоговые ставки по налогам и сборам, тем самым обеспечив инвестиционную привлекательность нашей экономики.

Говоря о государственной службе, нельзя не сказать о ее кадрах, а точнее, кадровом резерве государственного органа, формируемого из граждан и госслужащих на федеральном и региональном уровнях. В частности, кадровый резерв на федеральном уровне формируется федеральным государственным органом по управлению госслужбой для замещения должностей федеральной гражданской службы высшей, главной и ведущей групп в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации [2]. В то же время до настоящего времени указанный выше федеральный государственный орган не создан.

Весьма важным аспектом является финансовое обеспечение выполнения функций органами государственной власти и казенными учреждениями, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется на основании сметы за счет бюджетных средств.

Так, нормы статьи 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в части финансового обеспечения предусматривают, в частности, возмещение вреда, причиненного при осуществлении деятельности казенным учреждением [1].

Очевидно, что данное положение требует доработки в части возмещения казенным учреждением причиненного вреда за счет бюджета, т.е. за счет налогоплательщика. Полагаем, что указанный вред должен быть возмещен за счет конкретного виновного лица.

Еще один аспект, который заслуживает особого внимания – исполнение бюджетной сметы – документа, который в соответствии с классификацией расходов бюджетов устанавливает казенному учреждению лимиты бюджетных обязательств (статья 6 БК РФ).

В соответствии с названными положениями получателю бюджетных средств в целях оптимизации эффективности их использования весьма сложно произвести корректировку бюджетной сметы в части переброски бюджетных ассигнований с одной статьи расходов на другую. В противном случае, неизрасходованный остаток бюджетных средств необходимо вернуть в бюджетную систему, что не приветствуется, соответственно, не лучшим образом отразится на карьере бюджетополучателя.

По сути, получателю бюджетных средств необходимо решить взаимоисключающую задачу, в которой, с одной стороны, необходимо тщательно спланировать бюджетную смету по статьям расходов на предстоящий отчетный период, что в условиях рыночных отношений сделать весьма сложно. С другой стороны, необходимо эффективно и равномерно в течение года расходовать бюджетные средства и не допускать к концу финансового года значительных остатков. Кроме того, нужно учитывать, что закупки для государственных нужд осуществляются, как правило, на конкурсной основе. Это требует значительного времени на организацию и проведение этих конкурсов, что прямо отражается на эффективности использования бюджетных средств. Наконец, нельзя допускать нецелевого использования бюджетных средств.

В настоящее время еще нередки случаи, когда получатели бюджетных средств неэффективно их используют, а в целях снижения остатков к минимуму на конец финансового года попросту бездумно тратят бюджетные

деньги, осуществляя ненужные закупки, тем самым нарушая бюджетное законодательство Российской Федерации.

Такие действия бюджетополучателей, за редким исключением, можно объяснить, прежде всего, сложностью механизма переброски бюджетных средств с одной статьи расходов бюджетной сметы на другую, а также установленных законодательством Российской Федерации различных мер ответственности за неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств (в том числе перечисление значительных остатков неиспользованных средств в бюджетную систему), что в конечном итоге дестимулирует как экономию бюджетных средств, так и эффективное их использование.

Очевидно, что необходимо упростить механизм переброски бюджетных средств бюджетополучателя с одной статьи расходов бюджетной сметы на другую, сделав, например, его уведомительным, при этом обеспечив жесткий контроль за расходованием бюджетных средств. Причем этому могут способствовать и значительные изменения, произошедшие в бюджетном законодательстве, в части государственного финансового контроля, принятые в середине 2013 г. Необходимо всячески стимулировать получателя бюджетных средств на их экономию, более эффективное использование и не преследовать в случае заблаговременного перечисления неиспользованных или сэкономленных бюджетных средств в бюджетную систему Российской Федерации.

Безусловно, есть и другие важные аспекты государственной гражданской службы, которые также могут негативно влиять на исполнение госслужащими своих полномочий. Устранив или уменьшив степень такого негативного влияния, можно рассчитывать и на снижение негативного воздействия в целом на экономическое развитие нашей страны.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. Ст. 3823.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: Постановление Правительства РФ от 12.08.2005 № 509. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 34. Ст. 3503.
4. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
5. Численность государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления. URL: www.gks.ru – официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [дата обращения – 25.11.2013].

Bibliography

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31 ijulja 1998 goda № 145-FZ: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 1998. № 1. St. 3823.

2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: Постановление Правительства РФ от 12.08.2005 № 509. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 34. Ст. 3503.
4. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
5. Численность государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления. URL: www.gks.ru – официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [дата обращения – 25.11.2013].