А.В. Нехамкин

СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Одним из важных условий становления эффективной государственной гражданской службы является формирование системы социальной защиты как комплекса контролируемых государством экономических, социальных и правовых гарантий, обеспечивающих государственным гражданским служащим выполнение должностных полномочий.

Формирование системы социальной защиты – важнейший элемент социальной политики государства[1]. Как показывает мировой опыт, наиболее эффективные системы социальной защиты включают в себя государственные пособия, обязательное социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную помощь. При этом основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты является государство, которое разрабатывает и реализует систему экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих гражданам соблюдение важнейших социальных прав и свобод. По мере становления и развития рыночных отношений отдельные функции социальной защиты принимают на себя институты гражданского общества, например, негосударственные пенсионные фонды, благотворительные организации и пр.[2]

Механизмы социальной защиты включают систему мер по обеспечению гарантий в области занятости (защита от безработицы), справедливого вознаграждения и оплаты труда (трудовая мотивация), социальной защищенности нетрудоспособных членов общества, компенсации потерь населения от инфляции, помощи многодетным семьям, престарелым и инвалидам и др. Государство разрабатывает комплекс социально-защитных мер не только в отношении малообеспеченных и уязвимых слоев населения. Особое внимание уделяется и таким категориям работников, чья деятельность сопряжена с особой сложностью и напряженностью, влечет за собой законодательно-определенные ограничения.

[1] См.: Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М., 2005. С. 329.

[2] См.: *Калашников С.В.* Функциональная структура социального государства. Человек и труд. 2002. № 6. С. 34.

Государственные гражданские служащие представляют собой особую социальную группу. Их профессиональная деятельность направлена на исполнение и обеспечение полномочий государственных органов. Кадровый корпус государственной гражданской службы, образуемый государственными служащими, объединенных общей государственной целью и несущих службу на постоянной профессиональной основе, – это базис организованности государства. Устойчивость такого объединения возможна при условии стойкого интереса служащих к службе в государственных органах управления[1].

Социальная защита государственных гражданских служащих представляет собой комплекс мер по обеспечению гарантий осуществления профессиональной деятельности, реализации социальных интересов работников, стимулирования эффективного решения служебных задач и закрепления на государственной гражданской службе.

Целью формирования системы социальной защиты государственных гражданских служащих является удовлетворение основных социальных интересов государственных гражданских служащих, реализация профессиональных ожиданий, компенсация ограничений, обусловленных сущностью государственной службы, и стимулирование эффективного решения служебных задач.

Содержательная основа социальной защиты государственных служащих включает в себя комплекс мер экономического, правового и организационного характера, направленных на повышение престижа работы в государственных органах и стабильность кадрового корпуса, формирование трудовой мотивации, когда заработная плата соответствует уровню и качеству профессиональной служебной деятельности. Значительное место здесь занимает создание нормальных условий труда, обеспечение помещением, транспортом, телефонизация, правильная организация труда.

Правовой основой регламентации социальной защиты государственных гражданских служащих является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Положения, касающиеся прав служащих на социальную защиту, и соответствующие конкретные установления содержатся во многих главах этого документа. Наиболее концентрированно они зафиксированы в главе 11 «Государственные гарантии на гражданской службе».

В статье 52 указанного Федерального закона устанавливаются гарантии, направленные на социальную защиту гражданских служа-

[1] См.: *Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: Учебное пособие. М., 2005. С. 97.

щих. Законодатель различает ***основные гарантии***, непосредственно связанные с выполнением служебных обязанностей, и ***дополнительные гарантии,*** реализуемые при условии дополнительного обеспечения (финансового, организационного и пр.)

Перечень ***основных гарантий*** можно разделить на две группы: гарантии, связанные с прохождением гражданской службы, и социальные гарантии, обеспечивающие эффективную профессионально-служебную деятельность.

Так, к первой группе гарантий относятся следующие:

– предоставление условий прохождения гражданской службы, обеспечивающих исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

– равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности;

– право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

– отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых отпусков (основного и дополнительного);

– выплаты по обязательному государственному страхованию;

– возмещение расходов, связанных со служебными командировками;

– возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган;

– государственное пенсионное обеспечение.

Вторая группа основных гарантий охватывает меры, обеспечивающие эффективную профессионально-служебную деятельность:

– медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет;

– обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности;

– защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Большое значение в плане социальной защиты служащих имеют ***дополнительные государственные гарантии*** гражданских служащих. При определенных условиях может предоставляться право на:

– профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности и денежного содержания;

– транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях;

– замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;

– единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы.

Установленные в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» социальные гарантии охватывают весь спектр государственно-служебной деятельности и определяют нормативно-правовую основу социальной защищенности работников органов государственного управления. Реализации мероприятий по социальной защите и их контроль, а также их реальная осуществимость находятся в поле зрения органов управления гражданской службой.

При всей полноте законодательно определенных социальных гарантий требуется принятие дополнительных правовых актов, развивающих положения Федерального закона прежде всего для закрепления механизмов реализации гарантий, определения компетенции и ответственности органов управления гражданской службы, усиления демократичности и открытости системы социальной защиты.

Большое значение имеет также реализация принципа справедливости, предполагающего равные условия деятельности и реалистичную оценку эффективности и результативности профессиональной деятельности гражданских служащих.

Как показывают материалы социологического опроса, в настоящее время система социальной защиты государственных гражданских служащих еще недостаточно обеспечивает привлечение на службу достойных граждан и не полностью удовлетворяет социальные интересы государственных служащих[1].

Социологический опрос зафиксировал, что распределенность респондентов по шкале «стабильность – нестабильность» служебного

[1] Социологический опрос по теме «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» был проведен учеными и аспирантами кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации в марте 2006 г. Всего опрошено 1102 государственных гражданских служащих в 17 субъектах РФ. Данные приводятся в процентах от числа опрошенных на каждый предложенный вопрос.

и социального положения почти одинакова. Около половины опрошенных (45,4%) уверены в стабильности своего статуса, другая часть (50,9%) не уверена в устойчивости должностного положения. Доля затруднившихся с ответом на этот вопрос незначительна (3,7%).

Данные опроса показывают достаточно высокую степень удовлетворенности государственных гражданских служащих работой: так, 23,9% из числа опрошенных полностью удовлетворены профессиональной деятельностью, а 50,2% – больше удовлетворены, чем не удовлетворены. Только 18,9% респондентов выбрали позицию неудовлетворенности работой.

Основные причины неудовлетворенности работой были связаны со следующими обстоятельствами (в процентах):

– низкий уровень материального вознаграждения (63,3);

– отсутствие четких критериев оценки результатов деятельности (35,5%);

– отсутствие перспектив должностного роста (25,5);

– нет ощутимых результатов работы (24,6);

– неудовлетворенность морально-психологическим климатом в коллективе (16,0);

– не устраивает содержание работы (10,4);

– уровень квалификации государственного служащего выше того, который требуется для выполнения служебных обязанностей (10,2);

– неудовлетворенность отношениями с руководством (8,6).

Общая неудовлетворенность материальным положением гражданских служащих выразилась в достаточно низкой оценке системы социальной защиты. Общая оценка современного уровня социальной защищенности гражданских служащих невысока. Так, большинство респондентов дают «скорее низкую» (41,1%) и «низкую» (25,6%) оценку системы социальной защиты. Доля тех, кто позитивно оценивает уровень социальной защищенности, намного ниже: оценивают «высоко» 2,5% и «скорее высоко, чем низко» 26,8% опрошенных.

Вместе с тем самооценка материального положения гражданских служащих достаточно высока. Так, большинство опрошенных относят себя к категории «среднеобеспеченных и частично социально защищенных слоев населения». При этом отмечаются существенные различия в оценке федеральных и региональных служащих: на региональном уровне самооценка материального положения намного выше, чем на федеральном – соответственно 69,8% и 49% от числа опрошенных. Подобное различие связано в первую очередь с тем, что уровень жизни в Москве, где располагается большинство федеральных ведомств, намного выше, чем в регионах. Следовательно, расходы на содержание самих служащих и членов их семей намного выше, чем в городах субъектов РФ.

Как показывают данные социологического опроса, формирование системы социальной защиты как комплекса контролируемых государством экономических, социальных и правовых гарантий, обеспечивающих государственным гражданским служащим выполнение должностных полномочий, требует дальнейшего развития. На вопрос: «Необходимо ли в настоящее время повышать уровень социальной защищенности гражданских служащих?» респонденты однозначно высказались за подобное предложение: почти половина (56,7%) высказывает подобную точку зрения, а 37,3% считают данную меру необходимой, но не первоочередной.

Характерно, что невысоко оценивается работниками и практическая реализация мероприятий по социальной защите служащих, определенных в Федеральном законе о государственной гражданской службе. Для 45,5% опрошенных обеспечение социальной защищенности осталось на прежнем уровне; для 30,9% социальная защищенность немного повысилась, а кардинальное изменение ощутили лишь 2,7% респондентов. В то же время процент считающих, что обеспечение социальной защищенности снизилось, составляет всего 8,1%.

Комплекс социально-защитных мер, определенных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», требует дальнейшей разработки механизма правового и организационного характера. Как показывают материалы опроса, гражданские служащие связывают повышение уровня социальной защищенности прежде всего с повышением уровня материального обеспечения и расширением перечня социальных гарантий. Подобную точку зрения высказывает большинство опрошенных (соответственно 74,2% и 47,7%). Значительное число респондентов (42,2%) высказывается за повышение социального статуса государственных служащих и совершенствование законодательной базы государственной гражданской службы (41,9%). Намного меньше тех, кто настаивает на улучшении условий труда (17,8%) и принятии мер нематериального стимулирования (12,4%).

Таким образом, формирование системы социальной защиты как комплекса контролируемых государством экономических, социальных и правовых гарантий, обеспечивающих государственным гражданским служащим выполнение должностных полномочий, является одним из важных условий становления эффективной государственной гражданской службы

Социальная защита государственных служащих в своей основе предполагает обеспечение государством гарантий возможности успешного прохождения службы, удовлетворения потребностей служащих и их интересов и стимулирование эффективного решения

служебных задач и закрепление на государственной гражданской службе.

Как показывают материалы социологического исследования, самооценка системы социальной защиты со стороны государственных гражданских служащих недостаточно высока, поскольку не полностью удовлетворяет социальные интересы государственных служащих. Нормы социальной защиты, закрепленные в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», требуют дополнительного принятия комплекса мер по обеспечению гарантий в области трудовой мотивации, занятости и профессиональной деятельности.