

На правах рукописи

**НЕУПОКОЕВ Михаил Дмитриевич**

**СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ  
(СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Специальность: 22.00.04 — социальная структура, социальные  
институты и процессы

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук**



**Москва - 2004**

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель - кандидат педагогических наук, доцент **ВЕРНИГОРОВА Тамара Прокофьевна**

Официальные оппоненты: - доктор социологических наук, профессор **ОСАДЧАЯ Галина Ивановна**  
- кандидат социологических наук, доцент **ЩЕРБАКОВ Юрий Николаевич**

Ведущая организация — **Институт социально-политических исследований Российской академии наук.**

Защита состоится 17 июня 2004 года в 16 час. на заседании диссертационного совета Д.502.006.19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д.84, корп. 1, ауд. 5372

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан 13 мая 2004 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

*Занич*

Панин И.Н.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

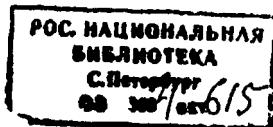
**Актуальность исследования.** Изучение мирового и отечественного опыта функционирования института социальной защиты государственных служащих, анализ основных принципов моделирования социальных гарантий, выявление тенденций и противоречий их развития, а также факторов оптимизации представляет особый научный и практический интерес. Ход реформ, наведение порядка при исполнении законов, преодоление коррупции, захлестнувшей многие государственные структуры, защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в значительной степени обеспечиваются государственной службой. От профессионализма государственных гражданских служащих во многом зависит необратимость и эффективность проводимых реформ, решение жизненно важных проблем граждан.

Для успешного выполнения задач, стоящих перед государственными органами, необходимо формирование целостной системы правовых гарантий и материальных стимулов, способных привлечь на государственную службу высокопрофессиональных, работоспособных, добросовестных, обладающих деловой активностью специалистов.

На фоне нерешенных социально-экономических проблем попытки усилить социальные гарантии государственных служащих встречают сопротивление общества и отдельных политиков. Представляется, что недооценка значимости системы социальных гарантий государственных служащих приводит к нарушению принципа комплексности в реализации социальной политики в сфере государственной службы, снижению ее эффективности.

Актуальность исследования обусловливается следующими обстоятельствами:

- тема представляет значительный интерес для социологической науки. В частности, в условиях неустойчивости государственной службы как системы важно выявить стабилизирующую роль социальных гарантий государственных гражданских служащих;



- социальные гарантии представляются весомым резервом формирования мотивации деятельности государственных служащих, что является одним из важнейших факторов повышения эффективности государственного управления;
- назрела необходимость комплексной оценки результативности функционирования системы социальных гарантий в сфере государственной службы;
- в связи с проведением административной реформы возрастает значимость государственного регулирования социального положения государственных служащих федерального и регионального уровня;
- в условиях децентрализации государственного управления повышается роль органов власти и управления субъектов Российской Федерации, усложняются механизмы реализации социальных гарантий государственных служащих.

Таким образом, существует объективная потребность в анализе и теоретическом осмыслении социальных гарантий государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Перечисленные обстоятельства обусловили выбор темы исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Исследование проблем социальной защищенности государственных гражданских служащих опирается на теоретическую и эмпирическую базу, созданную отечественными и зарубежными учеными. Поддержанию социального статуса, материального и морально-психологического стимулирования социально-профессиональных групп граждан посвящены многие научные разработки классиков социологии.

Так, Э. Дюркгейм исследовал опыт оказания помощи нуждающимся социальными институтами. По его мнению, установление правовых норм взаимообязательств между членами корпораций, вело к тому, что «слуга был защищен от капризов своего хозяина»<sup>1</sup>. П. Сорокин отмечал, что именно социальная роль и полезность социальной функции определяют диапазон социальных благ, которыми должен наделяться

<sup>1</sup> Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Наука, 1991. С. 15–19.

человек<sup>1</sup>. Раскрывая сущность «общественно ориентированного действия», М. Вебер обосновал вывод о том, что человек, находясь в социальном институте, становится участником общественных действий, признает его значимость для своего поведения<sup>2</sup>. Роль производственной профессиональной деятельности по распределению материальных благ раскрыта К. Марксом, который писал: «Государство, принимая форму совместных интересов... регулирует противоречия между частными и общими интересами, в том числе стимулируя их «конгломерат связей» той или иной долей общественных благ, поступающих в их распоряжение<sup>3</sup>.

К научным работам последних лет, обобщающим проблемы социальной защиты, относятся труды Л. Н. Анисимова, А. Л. Анисимова, В. Д. Граждана, В. А. Литвинова, Б. В. Лытова, К. О. Магомедова, В. П. Мельникова, В. С. Нечипоренко, А. К. Шмелева и др.<sup>4</sup>. Анализ социальных аспектов исследуемой проблемы содержится в публикациях Г. И. Осадчей, И. Н. Панина, В. Л. Романова, Д. В. Чилхаажавына.<sup>5</sup> Демографические аспекты данной проблемы

<sup>1</sup> Сорокин П. Проблема социального равенства // Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 259.

<sup>2</sup> Вебер М. Избр. произв.. М: Прогресс, 1990. С. 509.

<sup>3</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология // Собр. соч. Т. 3. С. 32.

<sup>4</sup> Анисимов Л. Н., Анисимов А. Л. Социальное партнерство в сфере труда и социальная защита населения // Трудовое право. 2002. №5; Граждан В. Д. Статус государственного служащего // Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону, 1998; Литвинов В. А. Мониторинг доходов и уровня жизни населения: история, методология, перспективы // Уровень жизни населения регионов России. 2002. №12; Лытов Б. В. Государственная служба как социальный институт // Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону, 1998; Магомедов К. О. Социология государственной службы. М., 2000; Мельников В. П. Социальная защита государственных служащих в досоветской России, исторический опыт и современность // Социальная работа: теория, технология, образование. 1998. № 2; Нечипоренко В. С. Социальные основания государственной службы // Человек, наука, управление. 2000; Шмелев А. К. Некоторые актуальные аспекты формирования единой социальной политики в РФ // Представительная власть. 2002. №4.

<sup>5</sup> Осадчая Г. И. Социология социальной сферы. М., 1999; Панин И. Н., Вагина Л. В. Социальная защита кадров в процессе реформирования госслужбы // Труд и социальные отношения. 2003. №2; Романов В. Л. Социальная защита служащих как фактор устойчивости государственной службы // Государственная служба: теория и

исследовали В. И. Жуков, Т. И. Заславская и др<sup>1</sup>. Разработкой проблем, связанных с социальными гарантиями социально-профессиональных групп, занимались Л. В. Певень, А. И. Шишканов, А. В. Цалко и др.<sup>2</sup> Анализ зарубежного опыта содержится в статьях П. С. Мстиславского, А. Н. Лавриенко, А. А. Осавелюк<sup>3</sup>.

Однако специальных исследований, которые бы охватывали весь комплекс социальных вопросов, связанных со становлением, функционированием и развитием социальных гарантий государственных служащих Российской Федерации, до сих пор недостаточно. Опубликованные научные труды содержат ряд дискуссионных вопросов, что ставит перед социологической наукой актуальные исследовательские задачи, требующие теоретического осмысления идей и практики социальной защиты применительно к различным социально-профессиональным группам на этапе формирования гражданского общества, правового государства и рыночной экономики.

**Объект исследования** - система социальной защиты в государственной гражданской службе Российской Федерации.

**Предмет исследования** - социальные гарантии государственных гражданских служащих Российской Федерации.

**Цель исследования** — выявить тенденции формирования и разработать пути оптимизации системы социальных гарантий государственных гражданских служащих Российской Федерации.

организация. Ростов-на-Дону, 1998; Чилхаажавын Д. В. Социальная защита населения в условиях рыночных отношений // Экономика строительства. 1993. № 10.

<sup>1</sup> Жуков В. И. Российские преобразования: социология, экономика, политика. М., 2003; Заславская Т. И. Социальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М., 2002.

<sup>2</sup> Певень Л. В. Шишканов А. И. Состояние и перспективы решения социальных проблем военнослужащих // Социологические исследования. 2002. №5; Цалко А. В. Обеспечение социальной защиты военного человека – важнейшее дело государства, всего общества // Информационный бюллетень МВК РФ по социальным вопросам военнослужащих. 1993. № 1.

<sup>3</sup> Мстиславский П. С., Лавриенко А. Н. Доходы и уровень жизни населения России в сопоставлении со странами СНГ и Восточной Европы // Человек и труд. 2003. №5; Осавелюк А. А. Вспомогательные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М., 1998.

### **Задачи исследования:**

- показать соотношение понятий «социальная защита» и «социальные гарантии»;
- проанализировать основные характеристики системы социальных гарантий государственных гражданских служащих;
- изучить особенности функционирования системы социальных гарантий государственных гражданских служащих органов управления Российской Федерации федерального и регионального уровней;
- раскрыть основные направления и способы оптимизации системы социальных гарантий государственных гражданских служащих.

**Теоретическую и методологическую основу исследования** составляют общенациональные положения и специальные методы исследования социальных, политических, экономических, духовных процессов. Автор опирался на логику социологического подхода к проблемам социальных гарантий, в основе которого лежат фундаментальные идеи М. Вебера о социальной деятельности, П. Сорокина - о социальной мобильности, Э. Дюркгейма, Т. Парсонса и А. Пригожина - о развитии социальных систем, Дж. Хоманса и Э. Гефинга - о целостности, научности и интеграции социальных систем, А. Афанасьева - о тенденциях поиска динамического равновесия социальных систем.

В диссертации использованы социологический, системный, институциональный и нормативный подходы.

**Источниковую базу** диссертации составили положения Конституции Российской Федерации и нормативные документы по вопросам государственной службы, в том числе федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «Об основах государственной службы Российской Федерации», ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а также материалы государственной статистики.

**Эмпирической базой диссертации** послужили данные конкретных социологических исследований, проведенных кафедрой

государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации при непосредственном участии автора:

- «Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации (август-сентябрь 2002 г.)». Социологический опрос проведен в 20 субъектах Российской Федерации. Опрошено 1325 человек. Переменные выборки-пол, возраст и род деятельности. В качестве респондентов выступили государственные и муниципальные служащие, руководители государственных предприятий и учреждений, предприниматели, представители партий и общественных организаций, ученые, преподаватели. Научный руководитель исследования - д.с.н., профессор А. И. Турчинов. Индекс исследования в диссертации: ГПК-2002;

- «Функционирование и развитие государственной службы в современных условиях». Социологический опрос проведен в ноябре-декабре 2001 года. Опрошено 1180 человек. Переменные выборки - пол, возраст и стаж работы. Научный руководитель исследования-д.с.н., профессор К. О. Магомедов. Индекс: ГС ФР-01.

Для вторичного анализа автором диссертации использованы материалы социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС:

- «Государственная служба и государственные служащие глазами населения». Социологический опрос проведен в сентябре-октябре 1999 г. Опрошено 1254 респондента. Переменные выборки-пол, возраст, социальное положение и образование. Научный руководитель исследования — д.с.н., профессор К. О. Магомедов. Индекс: ГС ГН-99;

- «Организационная культура государственной службы». Социологический опрос проведен в октябре-ноябре 1999 г. Опрошено 1250 респондентов. В экспертном исследовании приняли участие 82 эксперта, представляющих федеральные и региональные органы государственной власти. Переменные выборки-пол, возраст, занимаемая должность и ветви власти. Научные руководители исследования - д.м.н., профессор В. Л. Романов и д.и.н., профессор В. С. Нечипоренко. Индекс: ОКГС-99;

- «Становление и развитие государственной службы в условиях реформирования». Опрошено 1038 респондентов. Переменные выборки - пол, возраст, занимаемая должность и ветви власти. Научный руководитель исследования - д.и.н., профессор В. С. Нечипоренко. Индекс: СРГС-2000;

- «Становление и перспективы развития кадрового корпуса государственной службы Российской Федерации». Социологический опрос проведен в сентябре-октябре 2000 г. Опрошено 1210 государственных служащих. Переменные выборки-пол, возраст и стаж работы. Научные руководители исследования - д.м.н., профессор В.Л. Романов, д.с.н., профессор А.И. Турчинов. Индекс: СПРКК-2000;

- «Оценка состояния теоретических основ государственной кадровой политики и формирования кадрового корпуса государственных служащих в федеральных органах власти». Массовый социологический опрос проведен в мае 2001 г. Выборочная совокупность составила 2707 человек, из них 1434 респондента из числа населения, 1183 — государственных служащих федеральных органов исполнительной власти и 90 экспертов. В качестве респондентов выступили руководители кадровых служб соответствующих министерств и ведомств, руководители управлений и комитетов органов власти, государственные служащие с большим стажем работы в органах исполнительной ветви власти, ученые, специализирующиеся в области государственного управления и кадровой политики. Опрос проводился в 17 субъектах Федерации и 8 центральных аппаратах министерств и ведомств Российской Федерации. Переменные выборки - пол, возраст и род занятий. Научный руководитель исследования - д.с.н., профессор А.И. Турчинов. Индекс: ГКПИВ-01.

Основные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем.

- В результате анализа соотношения понятий «социальные гарантии» и «социальная защита» обосновано понимание социальной защиты как системы контролируемых государством экономических, социальных и правовых гарантий, обеспечивающих гражданам

достойный уровень и качество жизни. Под социальной защитой государственных гражданских служащих автор понимает систему государственных гарантий возможностей успешного прохождения службы, удовлетворения потребностей и интересов служащих, стимулирующих их закрепление на государственной службе и эффективное решение служебных задач.

- Раскрыты особенности функционирования и развития системы социальных гарантий государственных служащих в современных условиях Российской Федерации, заключающиеся в переходе от сугубо правовых к экономическим механизмам их реализации. Выявлены существенное неравенство и значительные межрегиональные различия в социально-экономическом отношении социальных гарантий государственных служащих федерального и регионального уровня. Результаты исследования свидетельствуют о противоречивости принятых в разное время разными правотворческими органами норм и установлений.

- Выявлены особенности социальных гарантий государственных служащих как институционального образования: реализация социальных гарантий государственных служащих представлена как часть социально-управленческой деятельности государственной власти и фактор повышения эффективности государственной службы в Российской Федерации.

- Разработана система социальных индикаторов и показателей комплексной оценки состояния системы социальных гарантий государственных служащих в Российской Федерации, в основе которой лежит операционализация положений действующего законодательства, исследование структуры социального взаимодействия и определение наиболее значимых социальных составляющих и показателей. Данный метод доказал свою достаточную релевантность и позволил получить достоверные данные для описания содержания и структуры социальной защиты государственных гражданских служащих, определить показатели, проведения сравнительного анализа и выявить основные детерминанты ее оптимизации в современных условиях.

- Установлено, что система социальных гарантит государственных гражданских служащих в настоящее время находится в состоянии нестабильности, обусловленной административными реформами, отсутствием единой государственной кадровой политики, федеральными и региональными особенностями развития системы социальных гарантит.

- Определены пути оптимизации и повышения эффективности функционирования системы социальных гарантит государственных гражданских служащих, приоритетным направлением которого является обеспечение социальной полезности и престижности государственной службы как особого вида трудовой деятельности.

**Практическая значимость работы.** Материалы диссертационного исследования могут быть использованы для обоснования и проведения социологических исследований в области социальных гарантит различных профессиональных групп.

В работе определены пути оптимизации и повышения эффективности функционирования системы социальных гарантит государственных гражданских служащих, разработаны рекомендации органам управления по решению вопросов социальной защиты работников госаппарата. Материалы диссертации могут быть использованы также в ходе формирования и совершенствования нормативной и правовой базы в области социальных гарантит работников федерального и регионального уровня, а также органов местного самоуправления.

Результаты данного научного исследования могут быть применены в учебном процессе специализированных учебных заведений Российской Федерации.

Данное исследование послужило основой для практических занятий по курсу «Конституционное право Российской Федерации» в Московском государственном социальном университете.

**Апробация работы.** Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации диссертации изложены в научных публикациях автора (шесть статей общим объемом более трех печатных

листов), а также в его выступлении на научно-практической конференции «Человек, общество, государство: социально-экономический, психологический и правовой аспекты» (г. Астрахань, март 2001 г.).

Результаты исследования обсуждались на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Материалы данных социологических исследований использовались автором в ежегодных докладах по работе Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обоснована актуальность изучаемой темы, степень ее научной разработанности, определены цели, задачи, объект и предмет диссертации, обозначены теоретико-методологическая и эмпирическая база, показаны научная новизна и практическая значимость результатов исследования.

**Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования социальных гарантий государственных служащих»** посвящена рассмотрению сущности социальных гарантий и сравнительному анализу теоретических подходов к определению понятий «социальное обеспечение», «социальные права» и «социальная защищенность». Исследованы социальные аспекты становления и функционирования российской системы социальных гарантий государственных гражданских служащих, ее особенности и структура.

В первом параграфе **«Социальные гарантии государственных служащих как предмет социологического исследования»** показано, что социальная защита является одной из важных функций социальной политики государства. Современное развитие социальных отношений, расширение возможностей их горизонтальной и вертикальной

мобильности предполагают становление социальных институтов, поддерживающих достижение высокой престижности государственной службы.

Противоречие между потребностями общества и государства в выполнении обязанностей в специфических профессиональных образованиях и социальными факторами, негативно влияющими на их выполнение, обуславливает необходимость формирования системы специальных мер и социальных гарантий государственных гражданских служащих. На вопрос «Чем руководствуются государственные служащие при выполнении своих должностных обязанностей?» (по опросу 2001 г.) только 13,8% респондентов из числа государственных служащих ответили: «интересами общества». Этот ориентир поставлен на седьмое место из восьми предложенных позиций.<sup>1</sup> Данные свидетельствуют о том, что предоставляемые социальные гарантии не обеспечивают потребности государственных служащих в уважении, причастности к социальной группе государственных служащих, самовыражении.

Специфика профессиональной деятельности государственных служащих обуславливает необходимость создания научно обоснованной системы социальных гарантий. Важной проблемой является выявление реального состояния социальных гарантий государственных служащих в настоящее время, комплексная оценка которого может быть получена, исходя из степени удовлетворения ведущих потребностей и обеспечения прав служащего, на основе сравнительного анализа уровня социальной защищенности государственных гражданских служащих и других социально-профессиональных групп.

Во втором параграфе **«Система социальных гарантий государственных служащих в Российской Федерации»** с использованием результатов социологических исследований проанализировано современное состояние социальных гарантий государственных служащих в органах государственной власти

<sup>1</sup> Индекс: ГС ФР-01.

Российской Федерации, раскрыты особенности социальной защиты на разных уровнях управления российским государством.

Для определения степени адекватности системы социальных гарантий потребностям государственных служащих автор рассматривает ее структуру, составляющие элементы и иерархию. При этом решаются следующие взаимосвязанные задачи:

- определение основных форм социальных гарантий со стороны общества;
- анализ социальных аспектов взаимодействия служащего и общества в определенных сферах общественного функционирования;
- градация по уровням социального взаимодействия служащего и социальной среды.

На основании результатов социологического анализа<sup>1</sup> автором сделан вывод о том, что система социальных гарантий государственных служащих и членов их семей, исходя из особенностей формирования государственной службы в Российской Федерации, по формам обеспечения должна представлять собой совокупность:

- государственных звеньев (основная форма);
- негосударственных звеньев (дополнительная форма).

Совокупность гарантий, определяемых государством, представляет базис, на котором строится вся система социальной защиты государственных служащих. Однако в новых социальных условиях, с появлением негосударственных форм собственности, возникает жизненная необходимость в привлечении различных ресурсов. При этом по сферам проявления система социальных гарантий исследуемой социально-профессиональной группы включает следующие элементы: социально-правовой, социально-экономический и социально-психологический; по уровням реализации: общесоциальный (федеральный - государственные служащие федеральных органов государственной власти и региональный - государственные служащие органов государственной власти субъектов Российской Федерации); институциональный (государственные служащие - руководители

<sup>1</sup> Индексы. ГПК-2002, ГС ФР-01.

различных органов власти Российской Федерации); конкретно-социальный (личностный - государственный служащий и его ближайшее социальное окружение, условия труда, быта).

В диссертации выявлено, что не все признаки институционального характера социальных гарантий в настоящее время одинаково отчетливо выражены. Это объясняется переходным состоянием социальных процессов в современной России, становлением новых элементов социальной жизни и относительно небольшим сроком формирования в общественном сознании и в социальной практике принципов и норм социальной защиты государственных гражданских служащих.

Анализ результатов социологических исследований свидетельствует о наличии неиспользованного потенциала системы социальных гарантий. При оценке труда государственных служащих в настоящее время приоритет отдается добросовестному отношению к работе (70,7% ответов), высокому ее качеству (56,5% ответов), соблюдению дисциплины и порядка (45,2% ответов). В то же время, меньше значения придается статусу работы<sup>1</sup>. Развитие системы социальных гарантий позволит повысить престижность государственной службы, расширить возможности самореализации государственных гражданских служащих.

**Вторая глава «Особенности социальных гарантий государственных служащих Российской Федерации»** посвящена исследованию состояния системы социальных гарантий государственных служащих на различных уровнях государственного управления.

**В первом параграфе «Социальные гарантии государственных служащих в органах федерального и регионального уровня»** автором исследуются федеральные и региональные особенности формирования и развития системы социальных гарантий государственных гражданских служащих.

Результаты исследования показывают, что важное место в оценке эффективности функционирования системы социальных гарантий

занимает критерий удовлетворенности служебной деятельностью. Данные социологических исследований<sup>1</sup> показывают, что полностью удовлетворены службой только 19% опрошенных служащих, 63% - удовлетворены частично и 18%-не удовлетворены. Среди причин неудовлетворенности на первом месте - несоответствие напряженности труда и его оплаты (44%). К другим причинам (в порядке убывания значимости) отнесены: отсутствие представления о результатах работы; невысокий престиж должности; преобладание бумажной работы в ущерб живому делу; малая возможность для творчества; медленное продвижение по службе.

Неудовлетворенность заработной платой отмечают практически все служащие (полностью удовлетворены только 0,5% опрошенных). Данные о неудовлетворенности заработной платой<sup>2</sup> корреспондируют с низкой оценкой служащими своего жизненного уровня. Моральному стимулированию отдают предпочтение только 19%, остальные предпочитают поощрение в форме денежной премии<sup>3</sup>.

Результаты исследования свидетельствуют об исчерпанности на данный момент практики чисто юридического закрепления льгот, гарантий и прав государственных гражданских служащих. В последнее время намечается тенденция, когда комплекс вопросов по обеспечению социальной защиты государственных гражданских служащих подменяется простым правотворчеством. Основной резерв роста социальных гарантий-это решение экономических вопросов, «подтягивание» экономического компонента к приемлемому уровню.

Как показано в диссертации, неудовлетворенность доходом является важным фактором, влияющим на престижность профессии государственного гражданского служащего, ее общественную значимость. Это отрицательным образом сказывается на отношении госслужащего к выполнению своего профессионального долга. Уровень социально-экономической составляющей социальных гарантий

<sup>1</sup>Индекс: ГПК-2002.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Индекс: ГПК-2002.

государственных служащих остается низким и негативно влияет на другие сферы их социальной защищенности.

Напряженность труда служащих можно косвенно оценить по данным занятости службой в нерабочее время. Исследование показывает, что сверхурочные работы, служебная занятость в выходные дни и неполное использование очередных отпусков более характерны для руководителей подразделений министерств и ведомств.

Поиск дополнительных источников заработка не только оказывается на эффективности профессиональной деятельности основного числа государственных гражданских служащих, но и снижает авторитет государственной службы в обществе.

В результате исследования выявлено отсутствие у большинства государственных гражданских служащих уверенности в стабильности своего положения. Лишь пятая часть опрошенных (22,8%) выражает уверенность в том, что после выхода на пенсию они смогут обеспечить достойную жизнь своих семей; 77,2%-такой уверенности не высказывают<sup>1</sup>.

Региональный разброс показателей среднемесячного оклада и выплат социального характера работникам территориальных органов исполнительной власти федерального подчинения в 2002 г. составил около четырех раз, работников региональных органов исполнительной власти - более 13. При этом месячные среднедушевые доходы населения отличались по субъектам Федерации в 14,9 раза, величина регионального минимума - в 5,8 раза<sup>2</sup>.

Выполненные автором расчеты, показывают, что в 2003 г. лишь в 14 субъектах Федерации покупательская способность денежного содержания государственных служащих перешагнула рубеж, согласно которому гражданина можно отнести к «среднему классу». В Ямало-Ненецком автономном округе денежное содержание и выплаты социального характера государственных служащих местных органов исполнительной власти превышали региональный прожиточный

<sup>1</sup> Индекс: ГСФР-01.

<sup>2</sup> Индекс: СРГС-2000

минимум более чем в восемь раз. В 22 регионах подобное соотношение оказалось меньше трех раз<sup>1</sup>.

Различия в реальных доходах государственных служащих автор предлагает определять объемами предоставляемых социальных гарантий, которые устанавливаются региональными законами о государственной гражданской службе. При этом регионы могут закреплять за государственными служащими высокую пенсию после ухода с государственной гражданской службы, пожизненное медицинское страхование, право на получение дешевых субсидий на приобретение недвижимости, оплату отдыха, компенсацию или льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг. Подобные разделы по социальным гарантиям региональных государственных служащих выявлены автором в законодательных актах Челябинской области, Москвы, Алтайского и Красноярского краев. В диссертации обращается внимание на нормы Закона «О государственной службе Ставропольского края», приравнивающие по гарантиям лиц, замещающих государственные должности категории «А», к государственным служащим категорий «Б» и «В».

Среди социальных гарантий государственных гражданских служащих субъектов Федерации, выходящих за рамки, обозначенные в ст. 15 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», автор выделяет следующие:

- предоставление бесплатных или льготных путевок на санаторно-курортное лечение (Приморский и Алтайский края; Рязанская и Челябинская области) и оплата проезда к месту лечения или отдыха и обратно (Республика Хакасия, Тюменская область);
- бесплатный проезд на всех видах городского транспорта (кроме такси) - Челябинская область, г. Москва, Красноярский край;
- предоставление жилья, беспроцентной ссуды на индивидуальное или кооперативное строительство либо на покупку

<sup>1</sup> Отношение заработной платы и выплат социального характера работников правительства, администраций субъектов Российской Федерации к величине регионального прожиточного минимума в 2002 году (расчет автора).

жилья (Приморский, Алтайский и Красноярский края; Костромская, Челябинская, Тюменская и Псковская области);

- льготы по оплате жилищных услуг (г. Москва; Челябинская и Рязанская области);
- денежные выплаты за ученую степень и звание, за почетные звания Российской Федерации, в связи с юбилеями (республики Башкортостан, Карелия, Бурятия; Хабаровский, Ставропольский и Алтайский края; г. Москва).

В качестве наиболее специфических социальных гарантий автором выделены следующие:

• в Тюменской области, к примеру, регламентированы дополнительные компенсационные выплаты государственным служащим на посещение их детьми дошкольных учреждений и обучение в начальных классах общеобразовательных учреждений всех форм собственности (1/4 должностного оклада в месяц на каждого ребенка), на оплату отдыха детей в летних лагерях (1/4 должностного оклада в год на каждого ребенка);

• в г. Москве государственным служащим гарантируется бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов), оказание другой протезно-ортопедической помощи;

• в Рязанской области государственным служащим предоставляются льготы по установке и оплате домашнего телефона и других средств связи.

Социологический анализ показал, что сложившаяся система законодательства в области социальных гарантий государственных служащих в Российской Федерации имеет существенные недостатки. В ее формировании участвовали различные правотворческие органы. Принятые ими нормативные правовые акты обладают различной юридической силой, распространяются на разные субъекты правоотношений и разное территориальное пространство. Отсутствует должная согласованность между нормативными актами федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации.

Выявлены противоречия между правовыми установками, принятыми в разное время, несогласованность отдельных правовых норм даже в рамках официальных документов, что затрудняет их исполнение.

Автор полагает необходимым активизацию нормотворческой деятельности на уровне субъектов Российской Федерации, куда должен быть перенесен центр основных усилий по формированию правовой базы социальной защиты.

Во втором параграфе **«Совершенствование системы социальных гарантий государственных служащих как фактор повышения эффективности государственной службы»** обоснованы направления повышения эффективности государственной службы как социального института.

Функционирование системы социальных гарантий государственных гражданских служащих имеет своей целью привлечение на службу наиболее способных к социально-организационной деятельности специалистов и их профессиональную самореализацию.

На основании анализа автором сформулированы следующие выводы:

- социальные гарантии государственных служащих находятся в состоянии, не обеспечивающем реализацию их законных прав и нормальную жизнедеятельность;
- уровень социально-экономической составляющей социальной защищенности государственных служащих остается очень низким и негативно отражается на остальных компонентах социальной защиты;
- социологический анализ состояния социальной защищенности государственных служащих показывает недостаточную проработанность нормативной базы, что не позволяет в полной мере влиять на эффективность государственной гражданской службы;
- главной детерминантой в обеспечении социальных гарантий государственных гражданских служащих является социально-правовой компонент, заметна недооценка других компонентов - социально-экономического и социально-психологического, которые в настоящее время требуют пристального внимания.

Особое значение в закреплении служащих на государственной службе имеют факторы, связанные с удовлетворенностью своей служебной деятельностью и ее социальной плодотворностью. На самооценку социального значения деятельности государственных гражданских служащих и закрепление на службе заметно влияет характер мотивации поступления на государственную службу. Так, служащие, назвавшие в качестве мотива «стремление реализовать себя в управлении», чаще положительно оценивают свой вклад в дело стабилизации обстановки в обществе (64%), чем лица, указавшие, что на государственную службу они пошли потому, что «так сложилось, не было другого выбора» (29%)<sup>1</sup>.

По мнению автора, для достижения оптимального состояния системы социальных гарантий и приемлемого уровня социальной защищенности государственных служащих требуется прежде всего:

- научное обоснование необходимости функционирования института социальных гарантий государственных гражданских служащих, определение содержания их функций и организационных основ деятельности;
- оптимизация мероприятий органов управления по рациональному использованию имеющихся ресурсов для решения наиболее актуальных проблем обеспечения социальной защиты государственных гражданских служащих.

Узловым вопросом функционирования системы социальных гарантий в профессионально-трудовой деятельности государственной службы автор считает ее способность обеспечить необходимый уровень социальной защищенности государственных гражданских служащих.

В целях обеспечения социально-правовой защищенности государственных служащих и эффективности прохождения государственной службы в диссертации предлагается:

- осуществить систематизацию и сравнительный анализ нормативных правовых актов различных уровней государственного управления для выявления противоречий и «белых пятен» и принятия

<sup>1</sup> Индекс: ГКП-2002.

обоснованных решений о разработке новых или внесении необходимых изменений и дополнений в действующие акты для создания полного правового пакета по вопросам социальных гарантий государственных служащих, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации;

- активизировать нормотворческую деятельность на уровне субъектов Российской Федерации, куда должен быть перенесен центр основных усилий, предпринимаемых по формированию правовой базы;
- на всех уровнях государственного управления подготовить предложения по совершенствованию нормативной и правовой базы социальных гарантий государственных гражданских служащих в виде законодательных инициатив.

Автор показывает, что социальные гарантии государственных гражданских служащих в настоящее время находятся в состоянии, не обеспечивающем реализацию их законных прав и нормальную жизнедеятельность, отсутствует единый комплексный подход к проблеме, не установлена рациональная система показателей. Мероприятия, направленные на повышение социальных гарантий государственных служащих, разрабатываются в отрыве от результатов научных исследований, а потому малоэффективны, что требует разработки современного научно-методического аппарата. Система социальной защиты государственных гражданских служащих должна конституироваться в деятельности органов государственного управления как институциональное образование.

Ориентация системы социальных гарантий государственных гражданских служащих на развитие у них социально плодотворного интереса предполагает формирование взгляда на социальные гарантии как цель, достижимую в результате реального вклада государственной службы в дело повышения благосостояния общества.

Современная система социальных гарантий государственных гражданских служащих нуждается в серьезной корректировке, создании специального института социальной работы, который будет

непосредственно нести ответственность за состояние социальной защищенности рассмотренной категории граждан.

Основные усилия по реализации государственной социальной политики в сфере формирования и развития системы социальных гарантий государственных гражданских служащих необходимо сосредоточить на создании эффективных механизмов реализации существующей нормативной и правовой базы, расширении системы льгот и дополнительных денежных выплат.

**В заключении** подводятся итоги проведенного диссертационного исследования, формулируются основные выводы по проблеме социальных гарантий государственных служащих, излагаются рекомендации по оптимизации функционирования системы их социальной защиты.

**По теме диссертации опубликованы работы:**

1. Неупокоев М.Д., Вагина Л.В. Социальные гарантии государственным служащим // Человек и труд. 2001. № 7. - 0,4 п.л.
2. Неупокоев М.Д., Вагина Л.В. К проблеме улучшения денежного содержания госслужащих федерального и регионального уровней // Российский экономический журнал. 2001. № 7. - 0,3 п.л.
3. Неупокоев М.Д. Прохождение федеральной государственной службы в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации//Человек, общество, государство. Сборник статей. 2001.-0,6 п.л.
4. Неупокоев М.Д. О государственной службе в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации//Бюллетень строительной техники. 2002. № 8. - 0,7 п.л.
5. Неупокоев М.Д. Особенности прохождения федеральной государственной службы в Аппарате Совета Федерации//Государственная служба: организация, кадры, управление (сборник). 2002. - 0,2 п.л.
6. Неупокоев М.Д. Основы правового положения - федеральных госслужащих//Политика, власть, безопасность, бизнес. 2003. № 61.— 0,5 п.л.



Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

НЕОПОКОЕВА Михаила Дмитриевича

Тема диссертационного исследования:

«Социальные гарантии государственных гражданских служащих  
(социологический анализ)»

Научный руководитель:

ВЕРНИГОРОВА Тамара Прокофьевна,  
кандидат педагогических наук, доцент

Изготовление оригинал-макета

НЕУПОКОЕВ Михаил Дмитриевич

Подписано в печать 14.05 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,0

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 245

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84





04-15360